

За загальною редакцією доктора політичних наук О. С. Бодрука

Цивільний демократичний контроль сектору розвідки: Матеріали “круглого столу” Україна — НАТО (Київ, 19 грудня 2005 р.) / Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, Рада національної безпеки і оборони України, Організація Північноатлантичного договору — НАТО. За заг. ред. О. С. Бодрука.— К.: НІПМБ, DCAF,— с. 152. Дод. англ.

ISBN 966-581-734-5

У виданні подано матеріали “круглого столу” Україна — НАТО **“Цивільний демократичний контроль сектору розвідки”**, що відбувся у Києві 19 грудня 2005 р.

У виступах учасників розглядалися проблемні питання щодо місця України на Європейському просторі, стан та перспективи реформування сектору розвідки в Україні, механізми цивільного законодавчого та громадського контролю над сектором розвідки, висвітлювалися досвід, пропозиції та погляди країн Центральної та Східної Європи, НАТО.

Розраховано на представників органів законодавчої та виконавчої влади, експертів та науковців з питань реформування сфери безпеки.

ББК 67.9(4УКР)301.212я43+67.301.212я43

- © Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2006
- © Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, 2006
- © Рада національної безпеки і оборони України, 2006
- © Організація Північноатлантичного договору — НАТО, 2006

ISBN 966-581-734-5

Вітальне слово
заступника Секретаря Ради національної безпеки і оборони України
з питань безпеки у зовнішньополітичній сфері

С.І. ПИРОЖКОВА

Шановні учасники „круглого столу“!

За дорученням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України А. Кінаха дозвольте мені від його імені сердечно привітати Вас з початком роботи „круглого столу“, присвяченого питанням **цивільного демократичного контролю над сектором розвідки у контексті реформування сектору безпеки**.

Хотів би підкреслити, що за всю історію незалежної України вперше на експертному рівні розглядається питання реформування сектору розвідки як важливої складової сектору безпеки. Це свідчить про те, що нова влада України прагне з нових демократичних позицій підійти до обговорення і практичного реформування сектору безпеки, організаційне забезпечення якого покладено на Раду національної безпеки і оборони України.

Упродовж останніх трьох років, починаючи з вересня 2002-го року, Верховна Рада України, зокрема Комітет з питань національної безпеки і оборони, спільно з Радою національної безпеки і оборони України, Національним інститутом проблем міжнародної безпеки та Женевським центром демократичного контролю над збройними силами цілеспрямовано працювали над питаннями демократичного контролю над оборонним сектором. Цим питанням було присвячено низку „круглих столів”. І це, безумовно, сприяло виробленню цивілізованих підходів щодо реформування Збройних Сил України.

Питання реформування Збройних Сил України, які були головними на попередніх конференціях, поступово перейшло в площину системної адаптації усіх складових Воєнної організації України до сучасних вимог у протидії глобальним і регіональним загрозам, боротьбі з небезпеками третього тисячоліття. Попередній „круглий стіл” подав серйозний імпульс для подальших кроків у сфері безпеки, надзвичайно важливій для нашої країни царині.

Сьогодні можна констатувати, що з трансформацією Збройних Сил розпочався масштабний **процес реформування сектору безпеки, включаючи систему органів внутрішніх справ України та інших силових структур, які виконують специфічні завдання із забезпечення безпеки держави**.

При цьому серйозна увага приділяється необхідності виконання взятих зобов'язань щодо **приведення системи правоохоронних органів і спеціальних служб України у відповідність до стандартів демократично розвинених держав**, а також повної реалізації в країні конституційних прав і свобод людини.

Під час реформування враховується Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) стосовно контролю над внутрішніми силами безпеки, її комітету по моніторингу, а також інших євроатлантичних інституцій.

Основними напрямками реформування сектору безпеки України є:

- удосконалення законодавства, що регулює правовідносини у сфері забезпечення національної і державної безпеки;

- позбавлення від функцій, які не властиві правоохоронним органам спеціального призначення, та тих, що дублюють інші правоохоронні органи (*боротьба з економічними*

злочинами, корупцією та організованою злочинністю, у разі, якщо ці дії не становлять загрози загальнонаціонального рівня, а також впровадження досудового слідства, за винятком розслідування кримінальних справ про злочини проти основ національної безпеки України);

- поступова демілітаризація Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України;

- посилення демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Реалізація цих напрямів реформування сектору безпеки України здійснюватиметься на кількох рівнях.

Перший – відомчий: посилення ефективності управління структурою; *другий – загальнодержавний:* відповідні відомства мають бути органічною частиною правоохоронної системи України, що забезпечуватиме координацію між ними; *третій – міжнародний:* внутрішні реформи повинні проводитися з урахуванням інтеграційних завдань і процесів, бути сумісними з принципами і правилами діяльності спецслужб країн Європейського Союзу та НАТО.

Завдяки реалізації визначених концептуальних засад реформування сектору безпеки, так само, як сектору розвідки, у перспективі силові структури стануть не правоохоронними органами, а саме спецслужбами.

Слід також зазначити, що у реформуванні окремих складових сектору безпеки України вже здійснено певні практичні кроки, а у найближчій перспективі буде прийнято ще низку рішень.

Так, з метою реалізації рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо чіткого визначення завдань і функцій внутрішніх служб безпеки 14 жовтня 2004 року Указом Президента України № 1239/2004 на базі Департаменту розвідки Служби безпеки України та розвідувальних підрозділів її регіональних органів створено Службу зовнішньої розвідки України як окремий спеціальний державний орган.

На сучасному етапі реформування системи правоохоронних органів Президент України підтримав пропозицію щодо створення на базі підрозділів Служби безпеки та Служби зовнішньої розвідки спеціального уповноваженого органу – Служби спеціального зв'язку і інформації України із завданнями забезпечення функціонування системи спеціального зв'язку, здійснення державної політики у сфері криптографічного і технічного захисту інформації, централізованого моніторингу, включаючи відповідні завдання щодо радіорозвідки.

Актуальним питанням реформування є подолання сформованих у суспільстві недовіри до діяльності правоохоронних органів і спецслужб. Вживаються заходи з удосконалення форм демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів та спецслужб, а також забезпечення реалізації права кожного громадянина у будь-який час отримати роз'яснення про вжиття щодо нього заходів, які обмежують його права і свободи.

Прогресивним кроком цьому напрямі має бути утворення за ініціативою Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони **парламентсько-президентської громадської комісії з контролю за діяльністю правоохоронних органів та спецслужб, що стосується прав і свобод громадян.**

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити, що реформування сектору розвідки України **дасть змогу забезпечити приведення її завдань, структури, штатної чисельності та інших функціональних параметрів у відповідність до сучасних**

європейських і світових стандартів, економічних можливостей держави, а також буде *значним внеском у розбудову демократичних цивільно-військових відносин в українському суспільстві*.

Не маю сумніву, що „круглий стіл” – не тільки підбиття перших підсумків зробленого, а й спроба окреслити *подальші кроки перетворень у сфері національної безпеки*, оскільки нагальної оптимізації вимагає структура і чисельність Воєнної організації України, у тому числі її надзвичайно важлива складова – спецслужба і правоохоронні органи.

Необхідно проаналізувати та вжити відповідні заходи, зокрема організаційні та фінансові, щодо підвищення ефективності діяльності розвідувальних служб України з питань недопущення та попередження сучасних загроз і викликів, гарантування безпеки держави та її громадян.

Нарешті, сфера безпеки і оборони має бути під надійним цивільним контролем. Громадяни України повинні мати гарантії, що ніколи ні влада, ні будь-яка політична сила не використовуватимуть Збройні Сили, органи безпеки та внутрішніх справ, розвідувальні органи країни в антиконституційних цілях.

Створюючи сучасну правову базу для діяльності органів у сфері безпеки і оборони, Верховна Рада України, її комітети плідно використовують досвід демократичних країн, звичайно, виходячи з реальних умов нашої держави, її конституційних засад та рівня ментальності українського суспільства.

Ми з вдячністю сприймаємо ту допомогу, яку надають Міжнародний секретаріат НАТО, і особисто **Джон Колстон**, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, і особисто **Філіпп Флурі**, у підготовці та проведенні нашого „круглого столу”, який започатковує серію подібних заходів у рамках Спільної робочої групи високого рівня „Україна – НАТО” з питань військової реформи.

Шановні пані та панове!

Стратегія розвитку України, проголошена Президентом України, спрямована на консолідацію демократії та прискорення ринкових перетворень. Український політичний простір активно оновлюють нові покоління політиків, які не обтяжені тоталітарним минулим. Вони проголошують свою відданість демократії й відтак дотримуються європейського вибору.

Україна наближається до п'ятнадцятої річниці своєї незалежності. За цей незначний період вона довела міжнародному співтовариству свою відданість та спроможність дотримуватися взятих на себе зобов'язань, та послідовність у проведенні зовнішньополітичного курсу, спрямованого на вступ до європейських і євроатлантичних структур безпеки.

Свої перші кроки як суверенна незалежна держава Україна робила в умовах глобальної трансформації навколишнього світу. Крах тоталітарних політичних, економічних і соціальних режимів, розпад Радянського Союзу і світової системи соціалізму, ліквідація Варшавського пакту, реінтеграція Німеччини, створення нових незалежних держав в Європі та Євразії – все це позначилося на формуванні нових міжнародних відносин, вплинуло на функціональні та організаційні зміни інституцій, які відповідали за питання безпеки.

Наприкінці ХХ – початку ХХІ століття міжнародне співтовариство зіткнулося з принципово *новими загрозами глобальній, регіональній та національній безпеці*, без подолання яких марно сподіватися на безпечне майбутнє. У цьому контексті складні системні питання безпеки залишаються не тільки життєво важливим чинником виживання та незалежності сучасних держав, вони також виступають глобальним інтегратором

сучасного світу.

Враховуючи стратегічний курс України на інтеграцію до європейської та світової спільноти, вивчення тенденцій розвитку силових структур, особливо такої крихкої сфери, як розвідка, пошук шляхів підвищення їх ефективності у напрямі забезпечення національної безпеки та поступового розвитку держави набуває надзвичайно важливого значення для всього українського суспільства.

Досвід наших партнерів по НАТО є надзвичайно цінним. А обговорення та визначення оптимальних завдань щодо проблемних питань у діяльності розвідувальних органів є одним з прагматичних кроків, які робить Україна в реалізації проголошеної стратегії в зовнішній та внутрішній політиці на шляху побудови демократичного суспільства.

**Вітальне слово
Заступника Генерального секретаря НАТО
з питань планування оборонної політики**

Д. КОЛСТОНА

Шановні члени парламенту, пані і панове! Шановні гості!

Дозвольте мені додати мої власні слова привітання до всіх учасників цього першого „круглого столу” між Україною та НАТО щодо цивільно-демократичного контролю над сектором розвідки під керівництвом Спільної робочої групи високого рівня з питань оборонної реформи „Україна – НАТО”.

Цей „круглий стіл” організовано НАТО, Женевським центром демократичного контролю над збройними силами спільно з Радою національної безпеки і оборони України та Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони.

Для мене велика честь бути тут сьогодні з вами, з тим, щоб взяти участь у засіданні „круглого столу”.

Пані і панове, перед тим, як я запрошу інших шановних промовців висловити свої думки, дозвольте мені стисло охарактеризувати те коло питань, в якому відбуватиметься наша розмова.

На зустрічі у Вільнюсі (Литва, 21 квітня 2005 року) міністри закордонних справ НАТО та України розпочали процес інтенсифікованого діалогу щодо вступу України до НАТО і проведення відповідних реформ. Як частка цього процесу, НАТО погодився надати допомогу Україні у проведенні реформи сектору безпеки та розвідки відповідно до євроатлантичних стандартів на рівні обміну експертами та знаннями, досвідом між Україною та країнами – членами НАТО.

Дев'ятого червня цього року міністри оборони НАТО та України взяли до уваги рішення, прийняте комісією „Україна – НАТО” на засіданні на рівні послів, аби включити в роботу Спільної групи з питань оборонної реформи України і НАТО до її робочої програми на 2005 – 2006-й роки питання щодо надання Україні допомоги у справі реформування сектору розвідки.

Ми зібралися сьогодні для того, щоб розпочати реалізовувати ці політичні зобов'язання на практиці. Вважаю, що є три основні причини, чому ми змушені інтенсифікувати співпрацю між Україною та НАТО у справі впровадження ефективних реформ в українському секторі розвідки.

Перше. Трансформація сектору розвідки України є дуже важливою для подальшого розвитку української демократії та її майбутнього.

Друге. В будь-якій країні, яка хоче стати членом НАТО, реформа сектору розвідки повинна бути спрямована на трансформацію сектору розвідки в демократично-контрольований, демократично-відповідальний механізм. Дозвольте мені підкреслити, що немає більш важливої площини реформи сектору безпеки ні для України, ні для країн – членів НАТО, ніж створення відповідного сектору розвідки, який перебуває під демократичним контролем.

Третє. Структури сектору розвитку України повинні бути реформовані, аби мати змогу впоратися з новими загрозами та ризиками, з глобальною безпекою. Не треба зайвий раз казати, що це стосується не лише України. Будь-яка країна у справі своєї оборони та безпеки має йти шляхом реформ для того, щоб відповідати вимогам, які висуває середовище безпеки у світі, що продовжує розвиватися.

Сьогодні ми будемо вести розмову про ті галузі демократичної трансформації сектору розвідки, які, на мою думку, є найважливішими. Ми обмінюватимемося поглядами щодо національного підходу до питання цивільно-демократичного контролю над

структурами розвідки, за механізмами виконавчого та законодавчого нагляду. Ми розглянемо низку фундаментальних, вагомих питань, що виникають у результаті питання нагляду, включно з питаннями секретності та відкритості сектору розвідки.

Але найголовніше, я хотів би, щоб наша зустріч призвела до конкретних рекомендацій щодо подальшого прогресу співпраці між Україною та НАТО у справі впровадження ефективної реформи сектору безпеки в Україні загалом і зокрема з компонентом сектору розвідки.

Особливо я вдячний у контексті цього “круглого столу” за підтримку Женевському центру демократичного контролю над збройними силами за те, що вони запропонували нам бути співорганізаторами цієї конференції разом Україною. Зазначу, що пан Філіпп Флурі, заступник директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, відіграв дуже важливу роль у цьому процесі.

**Вітальне слово
заступника директора Женевського центру
демократичного контролю над збройними силами**

Ф. ФЛУРІ

Для мене, як завжди, надзвичайно приємно сьогодні перебувати тут, з вами. Особливо викликає задоволення те, що разом з нами перебувають наші друзі з НАТО. Я з великим зацікавленням прийняв запрошення спільно організувати міжнародний “круглий стіл” щодо реформування сектору розвідки та здійснення контролю над сектором розвідки.

Колись ми дуже активно працювали з питань парламентського контролю та нагляду з Національним інститутом проблем міжнародної безпеки при РНБО України, яким керує Сергій Іванович Пирожков, а також з нашим шановним Георгієм Корнійовичем Крючковим, Головою Комітету Верховної Ради України. Цей процес призвів до успішної діяльності у сфері законодавства. У цьому, звісно, не може брати безпосередню участь Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. Але ми зуміли надати підтримку цьому процесу, і в майбутньому продовжуватимемо надавати наші послуги Верховній Раді України, зокрема Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, для того, щоб вони могли отримати ту інформацію, яка є у нашому розпорядженні. Цим ми сприятимемо демократичному законотворенню в Україні.

Я вважаю, і це вже пояснював пан Колстон, що найважливіше у секторі безпеки чи в реформуванні сектору безпеки, це – реформування саме системи здійснення парламентсько-демократичного контролю, або спостереження за сектором безпеки, оскільки розвідувальні служби допомагають саме політикам.

У ряді країн є різні можливості змінити такі структури, тому що у багатьох країнах такі служби створюються для того, щоб служити окремим політичним угрупованням, а не інтересам країни та її народу. У багатьох країнах є відповідна система стримувань та противаг між різними структурами. Принципи демократичного управління мають застосовуватися і до сектору безпеки. Це звітність і прозорість. Вони застосовуються такою ж мірою і до сектору безпеки, і до розвідувальних служб.

Якщо ми хочемо, щоб розвідувальні служби були підзвітними, то необхідно чітко визначити їхні функції, роль, відповідальність і обов'язки. Ми повинні мати чітке уявлення щодо їх зобов'язань і яким чином те, що треба зробити, має виконуватися. Також треба мати чітке усвідомлення, яких результатів очікувати від них. Ще потрібно створити надійну систему звітування тих результатів у світлі наших очікувань.

Тобто ми прагнемо, щоб розвідувальні служби забезпечували ефективно дієву звітну службу на благо країни. Ми маємо створити для них відповідно адекватну базу чи рамки, а також ефективну систему управління цими структурами, ефективне звітування з їхнього боку та здійснення як зовнішнього, так і внутрішнього контролю над їхньою діяльністю. І обов'язково має здійснюватися парламентський контроль за їхньою діяльністю.

Отже, виникає три напрями: це – законодавчий контроль, виконавчий контроль і поняття таємності, секретності. Сьогодні вони розглядатимуться.

На мій погляд, не все, що пов'язано з розвідувальними службам, має бути обов'язково таємницею. У демократичних країнах взагалі мало що належить до сфери таємниць. Але ми повинні знати, що саме є таємним, секретним, на кого конкретно покладаються повноваження засекречення інформації.

Як зазначив у своєму виступі Сергій Іванович Пирожков, ми розглядаємо процес демократичного контролю над сектором розвідки у контексті реформування сектору безпеки, але є також багато інших нагальних питань, які ми розглядатимемо у майбутньому. Зокрема, це питання співробітництва розвідувальних служб. На жаль, нема змоги обговорити всі аспекти цієї теми за один день.

Таким чином, ми зупинимося лише на тих попередніх трьох напрямках роботи, які я охарактеризував.

На завершення хочу зазначити, що для мене велика честь сьогодні бути разом з вами . Я і надалі докладатиму зусиль, аби підтримати реформи в Україні та поглибити співробітництво з НАТО і Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони та нашими друзями з Національного інституту проблем міжнародної безпеки і оборони при Раді національної безпеки і оборони України.

Вітальне слово
Радника Президента України – виконуючого обов'язки Керівника
Головної служби оборонної політики Секретаріату Президента України

В. П. ГОРБУЛІНА

Шановне зібрання!

Мені хотілося б викласти своє бачення основних принципів, на яких має будуватися цивільний контроль над сектором розвідки.

Демократизація суспільства в будь-якій країні неможлива без створення системи демократичного цивільного контролю над силовими структурами та органами розвідки як сукупності інститутів і законодавчо закріплених процедур та засобів, що забезпечують розподіл повноважень, обов'язків і відповідальності між суб'єктами такого контролю. Сюди входять як державні, так і, особливо хочу підкреслити, недержавні складові. Це створює передумови для підконтрольності спецслужб державі – в особі її відповідних інститутів, громадянському суспільству, окремим громадянам.

Демократичний цивільний контроль над силовими структурами та органами розвідки ґрунтується на таких основних засадах.

Перше, відповідність діяльності розвідувальних органів принципам верховенства права і законності, які є основоположними для будь-якої демократичної держави. Силкові структури діють винятково згідно з чинним законодавством, а також відповідно до принципів справедливості, рівності та поваги до прав людини.

Законність полягає в неухильному дотриманні закону працівниками органів розвідки та виключає корупцію в їхній діяльності, участь у підприємницькій діяльності й причетність до будь-якої діяльності кримінального та іншого протиправного характеру.

Друге, повага до прав і свобод людини, громадянина, власне, саме забезпечення яких є головним завданням діяльності органів розвідки. Йдеться, зокрема, про право на життя, здоров'я, власність, повагу, честь і гідність особи, свободу і особисту безпеку. Останнім часом міжнародна спільнота дедалі більше уваги приділяє принципу захисту персональних даних.

Третє, позапартійність, деполітизація. Цей принцип передбачає заборону використання органів розвідки для досягнення політичних інтересів окремих груп чи осіб. Його дотримання є передумовою незалежності спеціальних служб від впливу політичних партій, блоків і сил.

Четверте, демократична підзвітність. Ефективний цивільний контроль передбачає підконтрольність органів розвідки демократичним органам влади, що поєднується із забезпеченням права контролю над цими органами з боку українського народу як джерела влади в демократичній державі. За міжнародними стандартами, національне законодавство передбачає підзвітність розвідувальних органів парламенту. Це щорічні звіти їхніх керівників, відповіді на запити депутатів, парламентських комітетів, постійних і тимчасових комісій.

П'яте, прозорість діяльності. Цей принцип передбачає постійне та достатнє інформування органами розвідки суб'єктів демократичного цивільного контролю над ними про стан правопорядку в країні. Йдеться, насамперед, про інформування громадськості через засоби масової інформації та інші структури громадянського суспільства.

Завдання демократичного цивільного контролю кожної держави мають специфічний характер, безпосередньо пов'язаний з реалізацією національних інтересів. Разом з тим такий контроль має сприяти й розвитку громадянського суспільства.

Особливо щодо:

- дотримання законності в діяльності спеціальних служб, підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які унеможливають використання силових структур для обмеження прав і свобод громадян, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у силових структурах та органах розвідки;
- урахування суспільної думки, пропозиції громадян та громадських організацій у процесі прийняття рішень з питань діяльності спецслужб;
- своєчасного і достовірного інформування державної влади та суспільства про діяльність структур розвідки.

Безумовно, універсальної моделі цивільного контролю за діяльністю спецслужб у світі не існує. Кожна країна має свої особливості, зумовлені багатьма чинниками, передусім, формою державного правління, політичною та правовою системою тощо. Демократичний цивільний контроль посилюється на переломних етапах розвитку суспільства. Але ця проблема залишається актуальною і для розвинених демократій.

Набутий багаторічний досвід у цій сфері свідчить, що в більшості провідних держав світу запроваджено комплексну систему контролю за діяльністю спеціальних служб загалом і розвідкою зокрема. Поряд з державними інститутами, в реалізації демократичного цивільного контролю можуть брати участь інститути громадянського суспільства, зокрема, засоби масової інформації, неурядові організації та окремі громадяни в законодавчо обумовлених межах і формах.

Контроль за діяльністю структур розвідки здійснює глава держави, уряд та органи місцевого самоврядування. Він, зазвичай, включає реалізацію владних повноважень міністерствами, відомствами та дорадчими органами виконавчої влади держави і пов'язаний з визначенням рівня загроз національній безпеці та завдань органам розвідки. Такий контроль відіграє найважливішу роль у процесах реформування, реорганізації структур розвідки, а також сприяє налагодженню ефективного міжнародного співробітництва.

Іншою істотною функцією контролю діяльності спецслужб виконавчою гілкою влади є нагляд за дотриманням принципу позапартійності під час виконання завдань розвідки. Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб, як правило, сприяє ефективному забезпеченню політичного нейтралітету, деполітизації та деідеологізації силових структур, захисту цивільних прав та соціальних інтересів співробітників розвідки, а також їх адаптації до цивільного життя після звільнення. Забезпечення максимально допустимої гласності та відкритості спецслужб є запорукою конструктивної взаємодії із засобами масової інформації та громадськими організаціями.

Демократичний цивільний контроль з боку органів судової влади гарантує відповідність діяльності структур розвідки та безпеки чинному законодавству України. Йдеться про нагляд за дотриманням спецслужбами загальних прав та свобод громадян під час проведення спеціальних дій, а також відповідністю діяльності структур розвідки визначеним для них сферам компетенції та повноваженням. Загалом питання цивільного демократичного контролю є ключовими для розвитку сучасної правової держави.

І насамкінець хотів би приєднатися до слів головуючого про те, що ми сьогодні вперше за роки незалежності обговорюємо цю тему в нашій країні. Я бажаю всім учасникам „круглого столу” плідної дискусії та вироблення конкретних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності в цій сфері.

**Вітальне слово
голови Служби зовнішньої розвідки України**

М. Г. МАЛОМУЖА

Шановні пані і панове! Особисто та від імені української розвідки вітаю Вас на цьому важливому і поважному зібранні!

Події, що відбулися на теренах України протягом останнього року, яскраво продемонстрували прагнення нашої держави до демократичних перетворень.

Кардинальні зміни політичної ситуації в самій країні, проголошений Президентом України В. Ющенком новий зовнішньополітичний курс на подальшу інтеграцію до європейських та євроатлантичних структур, оновлена Воєнна доктрина, розширення миротворчої діяльності нашої країни у складі військових контингентів місій ООН в Африці та на Близькому Сході, пропозиції щодо врегулювання Придністровської проблеми вказують на готовність нашої держави посісти належне місце серед країн із розвинутою демократією та створюють передумови для формування нового рівня взаємовідносин на основі довіри, поваги взаємних інтересів, орієнтації на створення єдиної європейської системи колективної безпеки.

Керівництво України здійснює послідовний курс на реформування безпекового сектору держави, зокрема і Служби зовнішньої розвідки, у відповідності до *стандартів демократичних країн, у тому числі НАТО та Європейського Союзу*.

З виведенням розвідувальних підрозділів зі складу Служби безпеки України і створення на їх основі самостійного розвідувального органу – Служби зовнішньої розвідки України започатковано процес реформування розвідувальних органів нашої держави на властивих демократичним країнам засадах.

Таким чином, на початку 2005 року в Україні розпочався процес імплементації поширеного у країнах-членах НАТО принципу відокремлення зовнішньої розвідки від правоохоронної діяльності, чим створено організаційно-правові запобіжники від притаманного тоталітарного режимам неправомірного втручання і використання розвідувальних органів у внутрішньополітичній боротьбі. При цьому в концепції зазначеного процесу передбачено реформування розвідки під час її практичної діяльності.

Означені підходи закладено в основу ухвалених Верховною Радою України Законів України "Про Службу зовнішньої розвідки України" та "Про внесення змін до деяких законів України (стосовно розвідувальних органів)", що визначають Службу зовнішньої розвідки як державний орган спеціального призначення.

Відповідно до прийнятих Законів, контроль за діяльністю Служби в межах конституційних повноважень здійснює Президент України, в тому числі через Раду національної безпеки і оборони України. Контроль Верховною Радою України діяльності Служби унормовано Конституцією України. Відбуваються регулярні консультації Служби зовнішньої розвідки України з керівництвом та представниками *профільного комітету українського парламенту (з питань національної безпеки і оборони)*.

Закони також передбачають конкретні механізми створення необхідних умов для поступової демілітаризації Служби зовнішньої розвідки України. До широкого загалу українського суспільства, з урахуванням меж відкритості, інформація про діяльність розвідки доводиться через засоби масової інформації та нещодавно створений відомчий веб-сайт в Інтернеті.

На шляху євроатлантичної інтеграції України, на наш погляд, важливим є встановлення належних партнерських зв'язків розвідок країн – членів НАТО для попередження й подолання регіональних і глобальних викликів та загроз. У даному контексті слід зазначити, що Служба зовнішньої розвідки України вже давно здійснює роботу в цьому напрямі. Зокрема, на сьогодні, встановлені і підтримуються робочі контакти з розвідувальними та спеціальними органами більшості держав – членів Альянсу, а також з Центром інформації та документації НАТО в Україні, Офісом безпеки та Спеціальним комітетом НАТО.

У процесі контактів узгоджуються заходи щодо проведення спільних спеціальних операцій у боротьбі з міжнародним тероризмом, нелегальною міграцією, наркобізнесом, організованою злочинністю, а також поширенням засобів масового ураження і радіоактивних матеріалів, незаконною торгівлею зброєю. Здійснюється також обмін досвідом у такій чутливій для розвідки сфері, як демократичний цивільний контроль за її діяльністю.

Переконаний, що і в рамках нинішнього "круглого столу" партнери поділяться з українською стороною набутим досвідом у цій сфері.

Бажаю поважному зібранню плідної і творчої роботи та конструктивної дискусії.

РОБОТУ РОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ – У КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОЛЕ

Г. К. КРЮЧКОВ

Шановні організатори і учасники „круглого столу”!

Від імені Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони вітаю учасників цього представницького зібрання.

Проблема, що винесена на обговорення „круглого столу”, є надзвичайно важливою і актуальною.

І справа не тільки в тому особливому значенні, яке має в сучасних умовах ефективна розвідка для надійного гарантування безпеки держави від реальних і потенційних загроз. Безпекова сфера України, в тому числі її розвідувальні служби, нині проходять, як тут вже відмічалось, етап глибокого реформування. І для нас досвід у цій сфері країн з розвинутою демократією є надзвичайно корисним.

Ми вдячні Вам, шановний пане Колстон, за ініціативу у проведенні цього заходу. Вдячні Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, особисто панові Флурі за сприяння в його організації. Вдячні за вручені нам дуже цікаві матеріали, підготовлені Центром до цього засідання „круглого столу”.

В Україні останніми роками проведено значну роботу щодо створення сучасної правової бази, яка регулює функціонування сектору безпеки, забезпечує його діяльність у конституційному полі. Верховна Рада відповідно до вимог Конституції прийняла закони: про основи національної безпеки, про розвідувальні органи та про контррозвідувальну діяльність, про боротьбу з тероризмом, про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, а також низку інших. Усі вони розроблялися з урахуванням досвіду законодавчого врегулювання відносин у сфері національної безпеки і оборони в інших країнах, зокрема у державах – членах Альянсу.

Шановний пане Колстон!

Під час зустрічей у нашому парламентському Комітеті у червні місяці ми вручили представникам НАТО збірник законодавчих актів України з питань оборони і національної безпеки, виданий українською мовою.

Сьогодні маю честь вручити Вам це видання російською мовою, сигнальні примірники якого ми щойно отримали. Вручаю його і Вам, шановний пане Філіппе Флурі, з глибокою вдячністю за неоціненну допомогу. Російськомовне видання доповнене законодавчими актами і указами Президента України, ухваленими за час, що минув після публікації збірника українською мовою.

Сподіваємося, що наша домовленість про випуск збірника англійською мовою також буде найближчим часом реалізовано.

Особисто для мене, для моїх колег з парламентського Комітету підготовка і видання збірника стали, по суті, звітом перед наступними парламентськими виборами про нашу майже восьмирічну законотворчу діяльність. Ми бажаємо, щоб те, що нам вдалося зробити, стало стартовим майданчиком для законодавців, які прийдуть до нового депутатського корпусу після наступних виборів.

Шановні учасники „круглого столу”!

Останнім часом нам вдалося нарешті добитися прийняття важливих законів, передбачених Конституцією України:

про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України;

про загальну структуру і чисельність Управління державної охорони України, які вже набули чинності;

а також про Службу зовнішньої розвідки України та про внесення у зв'язку з цим змін до низки чинних законодавчих актів, що направлені на підпис Президенту України.

Найближчим часом буде прийнято Закон про загальну чисельність Збройних Сил України на період 2006–2011 років. Цим буде практично завершено проведення поточного законодавства у сфері безпеки і оборони у відповідності з Конституцією України.

Скажу відверто: нелегко далися нам розробка і прийняття Закону про Службу зовнішньої розвідки України. Справа в тому, що Служба була створена не законом, як того вимагає Конституція, а указами Президента і в такому, по суті, нелегітимному форматі функціонувала понад рік. Тільки після неодноразових звернень до попереднього і нинішнього президентів України на розгляд Верховної Ради главою держави були подані проекти відповідних законів, які, до того ж, потребували істотного доопрацювання.

Службу зовнішньої розвідки створено на базі відповідного департаменту Служби безпеки України. Працюючи над зазначеними законопроектами, довелося переконатися, що далися ознаки й специфічні, притаманні, мабуть, розвідувальним та іншим спеціальним службам, усього світу, непрості взаємини між ними.

Збиралися ми в Комітеті за участю керівників Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони, розвідувального підрозділу Державної прикордонної служби, а також Служби безпеки України, кращих фахівців спецслужб, принаймні, тричі. Домовлялися, узгоджували, а наступного дня все летіло шкереберть, і процес починався знову.

Втім, це – природно. Адже розроблялися дуже важливі документи, і учасники процесу законотворення прагнули, щоб вони були досконалими, повною мірою відповідали вимогам Конституції, досвіду демократичних країн, враховували тенденції у розвитку державного будівництва в напрямі поглиблення і зміцнення демократичних засад, забезпечення максимально можливої відкритості, реальних гарантій конституційних прав і свобод громадян.

Потрібно було дослідити, опрацювати, узгодити низку важливих позицій. Я не торкаюся тут питань, пов'язаних з розподілом матеріально-технічної бази у процесі виділення Служби зовнішньої розвідки із Служби безпеки, хоча нас не може не турбувати вкрай недостатній рівень забезпечення новоутворюваної Служби, як й інших розвідувальних органів, сучасною технікою розвідки.

Ми гостро, однак поки що без особливого успіху, ставимо ці питання перед Президентом України, Радою національної безпеки і оборони, Урядом, парламентським Бюджетним комітетом, у тому числі у зв'язку з прийняттям Державного бюджету на наступний рік.

Дуже важко далися питання, пов'язані з розмежуванням повноважень між Службою безпеки і Службою зовнішньої розвідки – саме як службою, яка здійснює зовнішню розвідку, виконує свої функції за межами нашої держави. Водночас представники цієї Служби небезпідставно стверджували, що певні оперативні дії їм доводиться здійснювати також на території України.

Йшлося не тільки про розмежування повноважень між різними спецорганами. Турбувало інше: як не допустити створення умов, за яких були б можливими порушення конституційних прав і свобод громадян. До цього спонукала й гостра реакція американської та світової громадськості на повідомлення про порушення, яких нібито припускалися американці стосовно осіб, підозрюваних у причетності до тероризму, а також на певні обмеження прав і свобод, які припускалися в США під приводом боротьби з тероризмом, обмеження, про скасування яких щойно повідомив президент Сполучених Штатів Америки.

Після тривалих дискусій нам вдалося віднайти оптимальні, на наш погляд, формулювання відповідних положень закону. Було зазначено, які засоби оперативно-розшукової діяльності не можуть застосовувати розвідувальні органи. Хоча мушу сказати, що не всі, зокрема представники Служби безпеки, залишилися задоволеними остаточною редакцією прийнятого Верховною Радою України закону. Також потрібно було визначити і статус Служби зовнішньої розвідки України.

Українська Конституція, чинне законодавство не передбачають такого поняття, як “спеціальні служби”, якими, власне, є розвідувальні органи.

В ухваленому Верховною Радою України законі Службу зовнішньої розвідки визначено як державний орган, що здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах.

Чітко визначено завдання і повноваження Служби. При цьому зазначено, які з функцій мають виконувати тільки за межами України.

Служба зовнішньої розвідки є **військовим формуванням**, тому до її складу входять і військовослужбовці, і цивільні службовці та працівники Служби. Ця служба є **правонаступником** відповідного департаменту Служби безпеки України, що принципово важливо з правової точки зору.

Закон юридично зафіксував факт ліквідації згаданого підрозділу. Це – делікатний момент. Такою формулою законодавець, по суті, підсумував більш ніж річне, по суті, нелегітимне існування Служби зовнішньої розвідки.

Ми не погодилися з думкою Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, яке вважало, що потрібно було не окремий Закон про Службу зовнішньої розвідки приймати, а обмежитися внесенням відповідних змін до базового Закону “Про розвідувальні органи України”. Ми виходили з того, що військові формування (а Служба зовнішньої розвідки, як уже зазначалося, є саме таким формуванням) створюються, їх прийняття і порядок діяльності визначаються згідно із змістом ст. 17, п. 22 частини першої статті 85 Конституції України – окремим законом.

Гострі дискусії на засіданнях парламенту і в суспільстві розгорнулися навколо питання про чисельність Служби зовнішньої розвідки. Не про кількість її співробітників – вона незначна, а про те, чи можна її оприлюднювати.

Поданим главою держави проектом закону передбачалося, що відповідна стаття має бути таємною. І в депутатському корпусі були досить активні прихильники саме такої позиції. Водночас у засобах масової інформації з’явилися критичні матеріали з цього приводу з посиланням на те, що українська Конституція не передбачає можливості прийняття закритих (таємних) законів.

Після всебічного обговорення **Верховна Рада України затвердила загальну граничну чисельність Служби**, в тому числі кількість її співробітників – військовослужбовців. Норма є відкритою, хоча кількість співробітників Служби, які безпосередньо виконують спецоперації, закон, із зрозумілих міркувань, не розголошує. Такий підхід, на нашу думку, не порушує Конституцію і є оптимальним.

Наявність базових законів: про розвідувальні органи, про демократичний цивільний контроль дало змогу не деталізувати положення про взаємодію між розвідувальними органами і підрозділами, іншими безпековими структурами, про порядок здійснення контролю і нагляду за діяльністю органів розвідки, а обмежитися внесенням відповідних уточнень до чинних законодавчих актів.

За пропозицією Президента, закон встановив додаткові досить солідні (для нашої країни) **гарантії соціального захисту** співробітників кадрового складу розвідувальних органів, зокрема, щодо їхнього страхування за рахунок Державного бюджету, розміру допомоги сім’ям співробітників, які загинули під час виконання службових обов’язків, допомоги співробітникам у разі каліцтва, заподіяного під час виконання службових обов’язків, а також призначення пенсій.

Шановні зарубіжні учасники „круглого столу”!

Для України є дуже важливим досвід нормативно-правового, насамперед законодавчого, регулювання сектору розвідки, забезпечення співробітництва між спецслужбами, конфіденційності й транспарентності у їх діяльності, практика парламентського контролю у цій сфері, роль громадських інститутів.

Набуття з початку 2006 року, а в повному обсязі – після наступних парламентських виборів **чинності Закону про внесення змін до Конституції України, перехід до парламентсько-президентської форми організації державної влади створить принципово нову ситуацію**, зокрема, у реалізації Верховною Радою України, парламентськими комітетами повноважень щодо сектору розвідки і силової сфери загалом у кадрових питаннях, у здійсненні контролю тощо. І тут досвід інших країн буде для нас на часі, особливо у зв'язку з **проведенням Комплексного огляду безпекової сфери** та її реформуванням.

Особисто я, виходячи з багаторічного досвіду парламентської діяльності, дедалі більше переконуюсь у тому, що питаннями вельми специфічної безпекової сфери має займатися окремий парламентський комітет, як це є у багатьох країнах. Але це питання вирішуватимуть уже народні депутати Верховної Ради України наступного скликання.

Думаю, цими зауваженнями я міг би обмежитись. Якщо у колег виникнуть запитання, спробую на них відповісти.

Пане Головуючий!

За межами передбаченого Програмою „круглого столу” виступу маю заявити наступне. Під час узгодження складу запрошених до участі у цьому заході, на жаль, не було враховано нашу пропозицію. Переконливих аргументів при цьому я не почув. Це наводить мене на роздуми стосовно природи Альянсу, демократичності, транспарентності у його діяльності, характеру відносин з партнерами.

Відверто кажучи, після цього я коливався, чи брати участь у роботі „круглого столу”. І якщо все ж прийняв позитивне рішення, то насамперед через повагу особисто до Вас, пане Колстон і пане Флурі, до шановних учасників цього авторитетного зібрання.

Пробачте за відвертість. Я не дипломат, я – політик з твердими переконаннями і чіткою позицією.

Розділ 1

МЕХАНІЗМ ЗАКОНОДАВЧОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ

ІТАЛІЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ЦИВІЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ

Л. МАЛАН

Хочу зазначити, що ситуація в Італії під час "холодної" війни була унікальною і нелегкою.

З одного боку, ми були членами НАТО і на нашій території розміщалися важливі військові об'єкти. Дуже важливим у цьому сенсі було розгортання у 1983 році так званих євроракет. З другого боку, італійська комуністична партія була найміцнішою комуністичною партією в західному світі, мала близько чверті, можливо, інколи третину, місць у парламенті. Як правило, отримувала місце головуючого в одній із двох палат італійського парламенту. Комуністична партія боролася за провідну роль у багатьох сферах громадського життя: у профспілках, сфері культури, правосуддя тощо. Італійська комуністична партія отримала близько 50 відсотків тих коштів, які надавав Радянський Союз тим комуністичним партіям усього світу, які перебували під його контролем.

Але до 1977 року в Італії не було конкретного закону про таємні служби.

У 70-ті роки ХХ століття усе змінилося. Починаючи з 1969 року, опозиція звинуватила комуністів у терористичних актах, що нібито здійснювали розвідувальні служби і які призвели до омани суспільства. Більшість із тих, хто організував і здійснював ці терористичні акти, і досі ще не знайдені. З часом виникло багато всляких свідчень, натяків на те, що деякі з терористичних актів пов'язані з діяльністю так званих східних спецслужб.

Хоч би що там було, але необхідність урегулювати в законодавчому плані таємні служби, була одногосно визнана. У жовтні 1977 року парламент Італії одноставним голосуванням прийняв закон, який жодного разу не змінювався, хоча багато чого відбулося за цей час у світі загалом і в Італії зокрема. Але цей закон діє і понині.

За цим законом було фактично створено нові служби: *військово-інформаційну службу у сфері безпеки*, що підпорядковується міністерству оборони, та *демократичну інформаційну безпекову службу*, що підпорядковується міністерству внутрішніх справ.

Голови цих спецслужб підвітні своєму керівництву, а ті, відповідно, прем'єр-міністру. У свою чергу, прем'єр може призначати міжвідомчі комітети, які надають йому підтримку з цих питань. Прем'єр-міністр має повноваження розкривати, вірніше, розголошувати інформацію, яка є державною таємницею, але він може її і не розголошувати, коли йдеться про посягання чи напади на державні інституції, оскільки він несе відповідальність за захист інституцій Італійської Республіки. Таким чином, італійський прем'єр-міністр наділений особливими повноваженнями щодо таємності і секретності.

Щоб контролювати такі повноваження виконавчої влади, створено спеціальний парламентський комітет, до якого входять 4 сенатори і 4 представники палати представників. Очолює цей комітет член опозиції. Це було прийнято ще до 1989 року.

Після падіння Берлінського муру багато чого змінилося, але дуже рідко виникала необхідність роголошувати якусь державну таємницю стосовно тих чи інших питань. Прем'єр-міністра ніколи і не звинувачували в тому, що він зловживає спецслужбами.

Вдалий цей закон чи ні? Це можна обговорювати. Дехто каже, що цей закон нині неефективний, що він ослаблює діяльність спецслужб. Але я хочу зазначити, що ці служби сьогодні діють дуже чітко і оперативно, ефективно і продуктивно. Наведу приклад: лише за останні 4 роки боротьби з тероризмом 203-х терористів, які приїхали до Італії з-за кордону, було заарештовано, перш ніж вони змогли вчинити напади чи втілити свої плани в нашій країні.

На мою думку, використовуючи досвід різних країн світу, у майбутньому необхідно посилити співробітництво та інтеграцію між країнами-созниками та усіма тими країнами, які поділяють спільні цілі боротьби з тероризмом, будь-якими нападами на демократичні інституції по всьому світу. Особливо це має проявитися у рамках Альянсу, який ми сьогодні тут представляємо, у дружбі між Альянсом і Україною.

ДОСВІД ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ РОЗВІДУВАЛЬНИХ СЛУЖБ У РУМУНІЇ

Р. ІОНЕСКУ

Хочу поділитися досвідом з питань демократизації розвідувальних служб.

На мій погляд, кожна країна сама вирішує, яку їй обрати модель демократизації. У багатьох країнах часто вважають, що безпека і демократія – несумісні. Демократична держава має забезпечити вільний доступ своїх громадян до прав і свобод. І найважливіше завдання парламенту полягає у створенні такого стану справ, щоб демократія і безпека були співставними.

Чому сьогодні здійснення контролю над розвідслужбами викликає таку зацікавленість? Тому що розвідслужби порушують права людей регулярно, зокрема, для втілення добрих намірів, для збереження інтересів держави. А парламенти приймають відповідні закони, відповідно до різних державних установ, у тому числі і для розвідслужб, надають їм певні повноваження.

Широка громадськість дедалі більше і більше цікавиться питаннями діяльності розвідслужб, бо це вже не якась абстрактна структура, яку використовують політики, виступаючи на семінарах і конференціях. Працівники спецслужб щодня ходять на роботу, повсякчас турбуючись про безпеку держави, про особисту безпеку громадян, оскільки від цього залежить добробут суспільства загалом.

Перша функція парламенту – представляти інтереси саме громадян. Це дуже чітко визначається в державних інституціях, це є прерогативою виконавчої гілки влади. Активна функція парламенту зорієнтована саме на перспективу, на діяльність виконавчої влади, яка полягає в тому, щоб створити національну юридичну базу, аби відповідним чином оптимізувати такі структури, визначити учасників і надати їм певні повноваження.

Для того щоб оцінити діяльність і політичний курс, які вже впроваджені у демократичній державі, представники народу мають найвищу владу. Здійснення парламентського контролю над виконавчою владою є дуже активним інструментом. Жодна сфера діяльності розвідорганів не виключається з їх контролю, які діють на тьох рівнях. Кожен із них необхідний і кожен впливає на сектор безпеки. Але кожен із них по-іншому розробляється в різних парламентах світу, на пленарних засіданнях, у комітетах, окремими депутатами.

Роль парламенту полягає в тому, щоб прийняти такі закони, які чітко визначають повноваження, завдання, засоби їх виконання розвідувальними службами та сприяють запобіганню зловживанням. Ці виняткові повноваження мають бути конкретними, виразно окресленими для того, щоб уникнути свавільного використання розвідслужбами свого особливого статусу, обмежити втручання у приватне життя громадян тощо.

Інший важливий інструмент контролю – це закон про бюджет. Він дає змогу парламенту вирішувати масштаби фінансування, сприяє розв'язанню кадрових питань та дає можливість з'ясувати, на які потреби спрямовуються державні кошти, як їх розподіляють

Більшість парламентів створили спеціальний комітет для здійснення контролю над розвідувальними службами. Такий комітет може діяти відповідно до функціонального підходу, тобто мати справу з усіма державними службами, або інституційного підходу, тобто створити по одному комітету для кожної розвідувальної служби. Можна також провести розмежування між стратегією, що доповнює роль різних комітетів. Комітети здійснюють контроль над політикою, яка розробляється спільно, запрошують на свої засідання керівників розвідувальних служб, організовують обговорення відповідних питань щодо виконання бюджету. Це так званий превентивний підхід.

Окрім концентрації експертного досвіду, повинно бути достатньо відкритості в засобах масової інформації. Це має бути відкритий діалог для здійснення ефективного демократичного контролю. Голова комітету має визначити, яким чином цей комітет впроваджуватиме свою діяльність щодо контролю і нагляду. Інколи проводиться ротація члена опозиції чи головування між різними партіями. Все це здійснюється з метою зміцнення законності й довіри.

І, нарешті, треба провести розмежування між тим, щоб заохочувати саме членство в цьому комітеті, щоб всіляко мати вигоду від експертного досвіду членів комітету, щоб законодавці не встановлювали надто приязні та дружелюбні стосунки з представниками розвідувальних служб.

Важливою умовою демократичного контролю є доступ до інформації. Парламентарі, як правило, повинні покладатися на інформацію, яку пропонують виконавчі гілки влади і розвідувальні служби. Розвідувальні служби без особливого бажання діляться такою інформацією і дуже неохоче відкривають таємну чи секретну інформацію. Є два різних підходи і два методи щодо отримання таємної інформації для членів парламенту.

Окрім члени парламенту, оскільки їм довіряють виборці та інші парламентарі, повинні мати спеціальний доступ до таємної інформації. Але цим на них покладається велика відповідальність..

Ми маємо бути реалістами. Повний доступ до таємної і секретної інформації не можна забезпечити. Жодний парламент не може цього зробити. Але все-таки прозорість є дуже важливою складовою громадського контролю над сектором розвідки.

Доступ до таємної інформації має свої небезпеки, оскільки спецслужби можуть збити з пантелику політиків, а секретна інформація разом з тим може також застосовуватися для того, щоб приховати від парламенту ті, чи інші дані.

Дуже важливо мати політичну волю. Члени парламенту мають усвідомлювати свій обов'язок, щоб виконавча гілка влади і розвідувальні служби були підзвітними. Якщо відсутня міцна політична воля, то конституційні повноваження, що надані парламенту, втрачають свій сенс. А партійна дисципліна фактично сприяє благодушному ставленню парламентарів до своїх колег з виконавчої гілки влади. Чисельність тих парламентарів від партії, яка при владі, негативно впливає на пильність і може призвести до всіляких зловживань і порушень у виконавчій гілці влади. Такі парламентарі не завжди активно здійснюють свої контрольні повноваження, які їм надані.

Коли члени парламенту скаржаться на те, що у них недостатньо юридичних повноважень у стосунках зі службами розвідки, принаймні юридичні служби парламенту мають ті повноваження, які повинен мати парламент. І повноваження, яких у парламенту немає, а це, по суті, ті обмеження, які вони самі на себе накладають. Це відкрите питання. До якої міри повинні парламенти бути включеними у діяльність розвідки, чи вони мають вони знати про засекречені операції, чи вони повинні їх схвалювати, чи мають бути поінформовані лише після проведення операцій, чи вони зобов'язані перевіряти, скільки коштує шпигун на день? Рішення про такі обмеження повинен приймати кожен парламент самостійно. Але члени парламенту повинні знати, що чим глибшою буде їхня участь у питаннях безпеки, тим більшу відповідальність вони несуть за це, тим більше ресурсів необхідно виділяти.

Без чіткої організації таких процедур парламенти не зможуть брати участь у прийнятті важливих рішень, яких потребують і громадяни, і керівництво країни. Для цього також потрібна і політична воля. Якщо такі комітети члени парламенту призначатимуть лише з політичних міркувань, а не виходячи зі свого професійного досвіду, то це впливатиме на ефективність роботи. Члени парламенту повинні розуміти, що вони голосують не з політичної точки зору, а з точки зору національної безпеки, з точки зору національних інтересів, а не пріоритетів своїх партій.

Важливо посилювати ідентичність комітету, який має працювати як одна команда, розвивати належну етику, належний професійний підхід.

Служби розвідки часто звинувачують у тому, що вони не можуть поділитися інформацією, не дають можливості політикам знати про всі завдання служби розвідки, що вони не допомагають у переході від авторитарних режимів до демократій, що вони не беруть участі в інституційній автономії та спеціалізації служби розвідки. Це додає проблем у діяльності служби розвідки, призводить до додаткових матеріальних затрат.

Часто політики отримують різну аналітичну інформацію від різних служб розвідки. В різних країнах координація може здійснюватися по-різному. Можуть бути різні підходи у розв'язанні цієї проблеми: може бути загальна структура в одній країні, а може існувати окремі директорат, до якого входить ціла низка певних розвідувальних організацій. Може бути окрема організація. Але концепція повинна полягати в тому, що всі працівники, які займаються розвідкою, мають основну мету – організувати та координувати всю діяльність сектору розвідки в певній країні.

Загалом, чим більша кількість служб і структур розвідки, тим чіткішою має бути координація. Це дасть можливість службі розвідки належним чином зосереджувати свою увагу на питаннях, що висуває перед ними виконавча влада. Вони краще координуватимуть такі речі, як уникнення загроз, ділитимуться інформацією для відвернення дублювання і навіть зайвої конкуренції між різними організаціями. Це сприятиме мобілізації всіх наявних ресурсів, допомагатиме всім людям, які отримують інформацію зі служб розвідки, мати її як єдиний інтегрований продукт.

І, нарешті, служби безпеки і служби розвідки є досить важливим елементом контролю за діяльністю з боку єдиної організації, тобто парламенту. Ми повинні мати на увазі, що парламентський контроль є лише одним рівнем контролю за службами безпеки і розвідки. Він може бути сильним, ефективним, але парламентський контроль ніколи не замінить собою контроль виконавчої влади. Ефективний контроль служби розвідки здійснюють міністр, Рада національної безпеки та оборони, зрештою, урядові структури, в обов'язки яких входить і проведення оглядів, і попереджувальних заходів у діяльності розвідки.

Гражданский контроль над силовыми структурами в Словацкой Республике

Д. БОЛЛОВА

Более чем тысячелетние связи, начинающиеся с времен Киевского государства и великой Моравы, являются для нас хорошим историческим опытом. Славянская мудрость о крепости сплетенных прутьев, проверенная годами, оказалась правдивой и надежной для обеих наших народов. Потому решение правительств и парламентов Словакии и Украины о сотрудничестве, поддержке и взаимодействиях в новых геополитических условиях современности в нашей стране было принято с полным согласием. Путь к свободе и демократии, как оказалось, неоднократно в истории многих стран мира, непростой. Он требует общих усилий всех слоев общества, всех составных частей государственной власти, действия которых неизбежно должны подвергаться контролю, конечно неполному. Разведка и спецслужбы – это все-таки не дискуссионный клуб. Вопрос гражданского контроля особенно касается Вооруженных Сил, которые до сих пор есть незаменимым и сильнейшим орудием государства, обеспечивающим его независимость и территориальное интегрирование.

Основу отношения общества и Вооруженных Сил можно найти в ответах на следующие вопросы: как обеспечить, чтобы Вооруженные Силы не определяли направления и цели политики государства? Как формировать Вооруженные Силы, чтобы их структура и функциональность соответствовали образцу стандартов, принятых в демократических государствах? Как гармонизировать отношения между Вооруженными Силами и обществом?

В ответах на первом плане должна стоять интеракция Вооруженных Сил и остальных структур общества, которая гарантирует им все параметры функциональности, чтобы полностью выполнять задачи, для которых они предназначены и одновременно не дать им возможность подвергнуть опасности демократические принципы общества, для обороны которого они были созданы.

В Словацкой Республике возникла основа таких соотношений в 1993 году. Гражданское демократическое управление и контроль над Вооруженными Силами характеризуется доминирующим положением гражданских лиц, политических представителей в области решающих постановлений по отношению к профессиональным военным.

Демократический контроль обороны и безопасности со стороны государственных институтов гарантирует подчиненность Вооруженных Сил общественным интересам. Для того являются самыми важными конституционные ограничения и законодательные нормы, которые должны предотвратить злоупотребление Вооруженных Сил против демократического режима, а также неквалифицированного вмешательства в действия Вооруженных Сил со стороны политических представителей государства.

Несмотря на интенсивные и сложные дискуссии, существует универсальный консенсус о необходимости демократического управления и контроля над Вооруженными Силами, который является необходимой предпосылкой сохранения и существования демократической политической системы. С теоретической точки зрения, известны основные причины, обосновывающие такие действия.

Первое. Это идеологическая причина. Подчиненность Вооруженных Сил политическому управлению является одним из основных условий существования демократии.

Второе. Вооруженным Силам дана повышенная мера открытости, транспарантности, функциональности и эффективности. Подтверждается легитимность

Вооруженных Сил путем стандартных механизмов демократических избирательных процессов.

Вооруженные Силы Словацкой республики являются решительным, исполнительным элементом в системе обороны Словацкой республики. Главной задачей парламентского контроля над вооруженными силами является оптимализация их защитной и оборонной функции и минимализация рисков безопасности. Выполняется органами, избранными Национальным советом, то есть парламентом Словацкой республики и реализуется в четырех основных областях: законодательной, бюджетной, через представителя исполнительной власти, министра обороны, который контролирован парламентом и путем собственных контрольных органов, в частности, Комитетом национального совета Словацкой республики по обороне и безопасности, особым контрольным комитетом по контролю военной разведки и особым контрольным комитетом по контролю Словацкой информационной службы, то есть, Словацкой службы безопасности.

В сфере военной разведки парламентский контроль осуществляется членами особого контрольного комитета Национального совета Словацкой республики по контролю деятельности военной разведки, который был избран пленумом Национального совета на основе постановлений его в повестке дня по закону Национального совета № 350 1996 года свода законов и распоряжений.

Его контрольная деятельность управляется постановлениями пленума Национального совета согласно Закону о военной разведке № 198 1994 года. Закон говорит, о том, что пленум Национального совета согласует законы, постановления, указания и объявления, касающиеся Вооруженных Сил, что министр обороны обязан ежегодно выносить на обсуждение пленума Национального совета отчет о деятельности военной разведки.

Третье. Министр обороны обязан в определенное время, в определенном объеме предоставить информацию по требованию председателя, то есть, спикера национального совета.

Четвертое. Члены особого контрольного комитета имеют право в сопровождении сотрудника военной разведки обследовать объекты и оборудование военной разведки.

Пятое. Члены комитета также обсуждают и согласуют устав, бюджет, внутреннее распоряжение и годовой отчет военной разведки. Настоящая практика подтверждает, что Вооруженные Силы, в том числе и военная разведка с точки зрения поддержки и доверия со стороны граждан Словацкой Республики, являются самой надежной структурой со всех исполнительных и законодательных органов и институтов нашего государства.

В условиях сегодняшних постоянных угроз безопасности и в интересах прогресса Вооруженных Сил уровень демократического гражданского контроля должен постоянно повышаться. Все мы должны заняться этой задачей с полной серьезностью.

Поэтому, по уполномочию нашего комитета, разрешите мне, уважаемые украинские коллеги, пригласить вас в Словакию для продолжения обсуждения вопросов в организации и контроля Вооруженных Сил.

Словацкий и украинский народы-соседи, которые хорошо понимают друг друга. История, культура и самобытность украинского народа занимает достойное место в масштабах не только Европы, но и всего цивилизованного мира.

Этот факт дает мне право выразить уверенность, что ваш народ в процессе глобализации и интеграции выберет правильный путь к намеченной цели.

Юридичні аспекти механізмів цивільного та демократичного контролю над спеціальними службами в Польщі

П. БЛАЧКОВСЬКІ

Пані і панове!

Від імені польських органів внутрішньої безпеки я хотів би розкрити юридичні аспекти механізмів цивільного та демократичного контролю над спеціальними службами в Польщі. Я не претендую на те, що наша система контролю є найкращою і найперспективнішою, але думаю, що ви знайдете інформацію про її функціональність та ефективність досить цікавою. І, можливо, вона сприятиме поліпшенню ваших власних механізмів цивільного контролю і нагляду за роботою спецслужб.

Конституція є найпершим і найголовнішим джерелом гарантії демократичних цінностей та прав громадян. Польська Конституція вирішує питання того, як, власне, повинні поводити себе державні урядові інституції. У статті сьомій Конституції зазначено, що для будь-якого рішення, для будь-якого акту мають бути юридичні підстави і сутність цього рішення повинна відповідати закону. Це означає, що всі заходи необхідно здійснювати відповідно до польського законодавства.

Спеціальні служби є часткою урядової адміністрації. Це правило, на якому я вже наголошував, стосується і спецслужб. Отже кожна дія спецслужб має базуватися на тому дозволі, що зафіксований у законодавстві. Зрозуміло, що повний доступ до таємної та секретної інформації неможливий, тож організації, які займаються контролем та наглядом не повинні мати доступу до джерел розвідувальної інформації, деталей оперативної процедури та методів оперативної роботи. Але вся інша інформація доступна всім структурам, що здійснюють цивільний нагляд та контроль.

Захист конституційних принципів гарантується системою нагляду та контролю служб, що діють за окремими напрямками, які існують, як в уряді, парламенті, так і у судових органах контролю.

На урядовому рівні прем'єр-міністр відіграє дуже важливу роль у здійсненні контролю та нагляду за спецслужбами. Голови спецслужб подають прем'єр-міністру свої щорічні робочі плани та інформують його про кожну важливу подію, що впливає на національну безпеку. На законодавчому рівні прем'єр-міністр видає виконавчі директиви та декрети, що є юридичними засадами для діяльності служб. Прем'єр-міністр призначає координатора спецслужб, який здійснює нагляд і контроль у справі координування та ініціації діяльності служб. До того ж він є членом Кабінету Міністрів Польщі.

На рівні урядового нагляду діє також консультативна та дорадча рада, комітет спеціальних служб. До складу комітету входять: прем'єр-міністр, голова президентського бюро національної безпеки та міністри оборони, внутрішніх справ, закордонних справ та фінансів. І цей комітет, зі свого боку, має право теж брати участь у призначенні та звільненні голів служб, висуваючи власні кандидатури, а також висловлювати пропозиції щодо діяльності бюджетів служб та законопроектів, що стосуються надкомпетентності спеціальних служб.

Канцелярія прем'єр-міністра також виконує контролюючу роль у рамках урядової адміністрації. І вона має право вивчати питання законності, надійності та належного координування діяльності тих організацій, за якими вони здійснюють нагляд. А це включає в себе і спеціальну службу.

Парламент, особливо нижня його палата, має право здійснювати контроль за парламентською комісією з питань нагляду за спецслужбами, до якої входить максимально

дев'ять членів парламенту, які представляють усі парламентські фракції. А парламентська фракція повинна складатися принаймні з 15 членів парламенту.

Комісія також формує свою позицію щодо кандидатів, які можуть обійняти різні посади, зокрема голів та їх заступників, щодо бюджету та щорічного звіту. Всі члени парламенту мають право подавати до прем'єр-міністра, членів кабінету, включно до міністра, який координує роботу спецслужб, детальні запитання та прохання надати інформацію. Члени верхньої палати парламенту, тобто сенату, мають право отримувати інформацію від прем'єр-міністра та голів служб.

Парламентський контроль також здійснюється за допомогою Вищої ради контролю, що є державним контролюючим органом, підпорядкованим нижній палаті парламенту. Цей контроль зосереджується на питаннях законності, належного управління та надійності дій служб.

Для того щоб отримати доступ до секретної інформації, перевіряючи повинні отримати спеціальний дозвіл від голови Спеціальної контрольної ради. Деякі контрольні функції може виконувати омбудсмен, який має право втручатися після отримання сигналу про порушення прав людини. І не пізніше, ніж через 30 днів має бути підготовлена відповідь на запит омбудсмена. І тут немає жодних винятків. Голова служби також повинен відповідати на запит омбудсмена.

Судова влада зосереджує свою увагу на технологічних питаннях спеціальних операцій, які виконують служби. Контролювати кореспонденцію, телефонні розмови підозрюваних можна тільки після рішення, ухваленого районним судом Варшави або дозволу, який може видати спеціальна служба Генеральної прокуратури. Тобто тут відбувається подвійний контроль з боку як судового органу, так і прокуратури.

Генеральний прокурор ухвалює проведення спеціальних заходів, зокрема таких, які стосуються секретного придбання заборонених матеріалів та проведення операцій, спрямованих проти корупції.

Щодо повноважень влади відповідно до національних організацій, то будь-який громадянин має право апелювати, наприклад, проти рішення відмовити йому в наданні певної інформації.

Таким чином, такі рішення надходять і до судів. І перший рівень апеляції – це прем'єр-міністр, але існує також і другий рівень апеляції, що записано в законі. Громадянин може також подати свою апеляцію до адміністративного суду, який здійснює контроль за діяльністю голів служб безпеки. Те саме стосується адміністративної процедури, що включає в себе питання надання дозволу на отримання інформації, а також питання, пов'язані з вибуховими матеріалами, радіочастотами та комунікаційним обладнанням.

Деякі висновки щодо реформування розвідувальних органів України

О. І. КУЗЬМУК

Пане Колстон, я з великим задоволенням беру участь у засіданні “круглого столу”. Мене вразили виступи попередніх виступаючих, які є, без сумніву, провідними фахівцями. Я солідарний з литовським колегою у тому, що нині гостро стоїть питання розмежування розвідки і системи безпеки.

Голова комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони у своїй промові сказав, як важко просувався проект нового Закону про розвідувальні органи України. Іншого і не могло бути, тому що з 1 січня 2006 року Україна вступає у новий етап свого розвитку, починає діяти Конституційна реформа, внаслідок чого повноваження політичного керівництва країни значно зміняться.

З одного боку, важливі повноваження у цієї сфері переходять до прем'єр-міністра, а з другого – функції керівництва силовими структурами і проведення кадрових призначень в них залишаються прерогативою Президента України. Тут є проблемні питання, і під час їх розв'язання потрібно обов'язково враховувати досвід європейських демократій.

На сьогоднішній день у нас зроблено важливий крок – створено Службу зовнішньої розвідки. При цьому враховано європейський досвід створення та діяльності аналогічних структур. Цю службу виведено зі складу Служби безпеки України.

Нині в Україні законодавчо закріплено три розвідслужби – Служба зовнішньої розвідки, Головне управління розвідки Міністерства оборони, розвідка Державної прикордонної служби. Ці структури мають різні завдання, але кожне з цих завдань закріплено законами України.

У чому перевага такого стану? Ми всі розуміємо, що інформація не може бути достовірною, якщо вона отримана з одного джерела. Розвідінформація має зіставлятися і надходити з різних джерел. Лише тоді можна робити висновки щодо її достовірності.

Для нас дуже важливо, що сьогодні відбувається “круглий стіл”, присвячений питанням розвідки. Це дасть нам можливість у практичній діяльності застосовувати європейський досвід.

Наш парламент отримав нові повноваження щодо структур розвідки, але вони дещо відрізняються від тих повноважень, про які сьогодні говорили попередні виступаючі. Деяких із них у нас нема, чи їх недостатньо, особливо з питань контролю. Ми прагнемо вдосконалювати свої структури розвідки, але завершення цього процесу ще попереду.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНОЇ СЛУЖБИ БОЛГАРІЇ

Г. МІЛЕНОВ

Як представник національної розвідувальної служби Болгарії, я знаходжуся на боці тієї структури, над якою у Болгарії здійснюється парламентський цивільний контроль. Оскільки більшість із присутніх на цьому зібранні є вельмишановними членами парламенту та інших урядових структур, то ви безпосередньо здійснюєте такий контроль над сектором розвідки і маєте добрий практичний досвід у цій важливій справі. Я не уповноважений говорити як політик, але як представник Служби розвідки Болгарії, яка є повноправним членом НАТО, маю сказати кілька слів про те, в якому становищі вона перебуває.

На сьогодні, наша розвідувальна служба не має відповідного законодавчого акту. Це не означає, що ми якась незаконна структура, що ми діємо поза законом. Статус нашого управління, принципи діяльності розвідслужби регулює Закон про Збройні Сили Республіки Болгарія. Нещодавно у нас був підготовлений новий законопроект щодо служби розвідки. Нині його розглядають у відповідних державних установах для законодавчого затвердження.

Для підготовки такого законопроекту ми залучилися юридичною підтримкою з боку наших партнерів – розвідувальних служб країн-членів НАТО та країн-членів ЄС. Їхня готовність, їхнє бажання відіграло дуже важливу роль у підготовці остаточного варіанта тексту законопроекту.

Було б дуже люб'язно з вашого боку, якби під час цього обговорення учасники “круглого столу” висловили свої зауваження щодо нашого законодавчого акту, поділилися своїм досвідом щодо цивільного демократичного контролю над сектором розвідки. Це матиме для нас велике значення і істотно вплине на те, як виглядатиме новий закон. Відповідно до цього законопроекту, Служба розвідки Болгарії має безпосередньо підпорядковуватися президенту Республіки Болгарія. Президент Болгарії своїм указом призначатиме керівництво служби розвідки. Згідно з проектом закону, інформація, яку збирає і аналізує розвідувальна служба, має надаватися насамперед президенту, прем'єр-міністру та голові національної асамблеї.

Проект нового закону передбачає, що президент отримуватиме щорічні звіти про діяльність розвідувальної служби, а Рада Міністрів країни визначатиме інформацію, пріоритети і завдання розвідувальних служб.

Відповідно з проектом закону, Служба розвідки Болгарії сповідує принципи прозорості, відкритості, захисту засекреченої інформації, державної таємниці, а також таємниць наших партнерів по НАТО. Керівник розвідувальної служби, який є членом Вищої ради з питань безпеки при Кабінеті Міністрів Республіки Болгарії, регулярно звітує перед Кабінетом Міністрів і відіграє важливу роль у спільній Раді з питань оборони і національної безпеки при Раді Міністрів, а також з питань інтеграції в НАТО.

Щодо парламентського контролю над розвідувальними службами, то цей контроль здійснюється по трьох основних напрямках: *перший* – через звітування та заслуховування керівника на Комітеті з питань зовнішньої політики та безпеки на Національних зборах; *другий* напрямок – розвідслужбу перевіряє бюджетний комітет стосовно того, як витрачаються бюджетні кошти, а потім усе це подається до Національних зборів Болгарії; *третій* напрямок – парламент контролює видатки, витрати розвідувальних служб, а парламентський підкомітет з питань здійснення контролю над спецслужбами і комісія з питань правопорядку заслуховує керівника розвідслужби.

З прийняттям нового закону будуть введені нові правила цивільного контролю над структурами безпеки. Передбачається, що відповідні органи матимуть доступ до розвідувальних служб.

Розвідувальні служби є невід'ємною частиною національної системи захисту засекреченої інформації. В цьому відношенні служба перебуває під контролем державної комісії з питань інформаційної безпеки, яка представляє саме орган національної безпеки. Новий проект закону передбачає, що Служба розвідки Болгарії і в подальшому тісно співпрацюватиме з розвідувальними службами інших країн, виконуватиме закони Болгарії та підписані нею міжнародні угоди, дотримуватиметься стандартів НАТО.

Розділ 2

МЕХАНІЗМИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ СТРУКТУР, ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ

Ф. ШРЕЄР

МЕХАНІЗМ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ

Для ведення виконавчого контролю над сектором розвідки і здійснення роботи належним чином є три головні передумови. *По-перше*, треба заснувати механізм відповідальності. Це означає, що роль та міра відповідальності повинні бути чітко визначеними.

Висновки мають бути такими, з якими б усі погодилися: що треба робити, як це треба робити, чого не треба робити і чого треба досягти. Результати роботи мають відповідати спроможностям кожного учасника і бути достатньо збалансованими з їхніми можливостями та ресурсами. Також необхідні певні механізми звітності про досягнення результатів, а також можливості перегляду і зворотного зв'язку щодо виданих звітів для визначення успіхів, які можна затверджувати чи змінювати підходи в роботі.

По-друге, служби розвідки повинні знати, яку їм саме інформацію збирати збирати і коли вона може знадобитися.

По-третє, необхідно знати чи є та інформація, що надходить, корисна і як її можна поліпшити.

Середусіх видів контролю і нагляду виконавчий контроль відіграє найважливішу роль, незалежно від того, хто його здійснює: прем'єр-міністр, президент чи міністр. Саме виконавчий контроль, виконавча влада повністю відповідає за здійснення контролю та аудит служб розвідки. І чим ефективніший буде виконавчий контроль, тим краще можуть здійснюватися судовий та парламентський контроль.

Найважливішим аспектом виконавчого контролю є потреба в наданні компетентних політичних директив розвідувальним службам з боку тих людей, на яких вони працюють, кому вони служать. Таким чином, політичні директиви мають бути як основою, так і каталізатором роботи служб розвідки.

Для того щоб директиви, рішення, що приймають політики, були підготовлені на належному рівні, необхідно знати, що можна зробити для них, яка інформація від служби розвідки потрібна. Чим виразніше і чіткіше формулюватиметься завдання, тим краще розвідувальні служби їх виконуватимуть.

І тут ми бачимо, чим є і що, власне, повинен робити виконавчий контроль та нагляд. Він повинен забезпечити належне функціонування служби інформації, збирання належної інформації, яка задовольнятиме потреби політиків та тих, хто приймає інші рішення. Служба розвідки забезпечує належний аналіз та звітує про свою інформацію. Для цього вони мають належні сили та засоби. Виконавчий контроль повинен бути в змозі визначати помилки служб розвідки і вживати запобіжних заходів, з тим, щоб вони більше не повторювалися.

Нормою урядової роботи, служби розвідки є виконання завдань відповідно до політики, яку проводить держава, та мети, яку вона висуває. Але якщо існує занадто тісний зв'язок між політикою та розвідкою, тобто, якщо розвідка починає працювати виключно в інтересах політики, або ж, коли відбувається політичне втручання в оперативну діяльність, розвідувальні служби можуть стати об'єктом використання політиків і може виникнути тенденція, що їх використовуватимуть політики як інструмент для збереження своєї влади, а також для того, щоб дискредитувати опонентів. Таким чином, повинні існувати певні заходи для попередження неналежного використання розвідувальних служб з боку уряду в своїх власних політичних цілях. Служби розвідки мають працювати незалежно від політиків, бути нейтральними та деполітизованими. Співробітники спецслужб не повинні бути пов'язані з жодною партією.

Відносини між тими, хто збирає інформацію та оцінює роботу, і між тими, хто готує інформацію для розробки державної політики, є дуже важливим джерелом виконавчого контролю, який має йти від президента або прем'єр-міністра, оскільки саме вони відповідають за інтегральність та безпеку держави і відповідні дії розвідувальної служби. Є на це і практичні причини — міністр або Національна рада безпеки не повинні присвячувати всю свою увагу питанням підзвітності та контролю. З цією метою уряди в демократичних країнах, як правило, призначають окремих людей, заснують комітети або ради, яким надається право здійснення контролю та нагляду за діяльністю служб розвідки.

Таких окремих людей можуть призначати генеральними інспекторами, контролерами, радниками з питань ефективності й таке інше, а потім

вони звітуватимуть перед президентом, прем'єр-міністром або міністром. Найкраще мати незалежну організацію, незалежного інспектора, який матиме право здійснювати нагляд за кожною окремою службою розвідки, яка також, можливо, повинна надавати звіти спеціальним комітетам законодавчих органів. Комітет або ради також можуть засновуватися інколи з повноваженнями, які охоплюють усю сферу розвідки. Сюди можуть входити і особи не з урядового оточення, які наймаються на роботу на засадах своїх професійних знань, вмінь, різноманітного досвіду. Дуже важливо, щоб жодний член комітету не мав особистої зацікавленості або будь-яких стосунків з жодними органами розвідки.

У деяких країнах є ради для контролю і нагляду за розвідкою, для проведення політичних оглядів, аналізу діяльності спецслужб. Це також можуть бути об'єднання на рівні Національної розвідувальної ради або Ради з питань розвідки. І тут повноваження ради, що здійснює нагляд за розвідкою, полягають у тому, щоб періодично проводити контроль, наприклад, за внутрішніми правилами, періодично заслуховувати щодо діяльності, яка викликає певні сумніви в її легальності або належності, подавати на розгляд генерального прокурора звіти щодо питань, де виникають проблеми з легальністю, законністю дій, проводити розслідування певних дій розвідки, якщо виникатиме така необхідність.

Повноваження ради, що оцінюватиме і аналізуватиме належну політику у сфері розвідки, полягатиме в тому, щоб засновувати належні пріоритети для роботи розвідки, розглядати бюджетні пропозиції та програму роботи розвідки, заохочувати співпрацю між службами та створювати систему противаг у межах структури, проводити періодичні огляди продукції розвідувальної служби, оцінювати їхню якість, аналізувати політичні директиви для того, щоб бути в змозі боротися з викликами щодо питань безпеки, які весь час змінюються, а також подавати рекомендації з питань розвідки та подання щорічних звітів.

Повноваження Національної ради з питань розвідки можуть включати в себе розробку національних пріоритетів щодо збирання розвідувальної інформації, наділяти, роздавати певні завдання, чітко розподіляти завдання між окремими службами, створювати процедури, що також будуть достатньо чіткими і відкритими для внутрішнього аудиту, внутрішньої перевірки і, звичайно, займатися також координуванням процесу збирання інформації та наданням необхідних доступів для отримання інформації.

Зовнішній аудит має бути підпорядкований таким цілям:

визначати міру відповідності закону для того, щоб усі ті, хто має належні виконавчі повноваження, виконували їх згідно із покладеними на них завданнями;

оцінювати належне виконання з адміністративної точки зору, а також відповідальних за виконання;

аналізувати роботу з точки зору державного управління, аби проводити належні фінансові перевірки для того, щоб бути певними, чи належним чином були витрачені гроші та оцінити ефективність фінансового розподілу ресурсів.

У демократичних країнах зовнішній аудит рахунків, як правило, проводить генеральний аудитор або Національна палата аудиту. Судовий контроль також має підпорядковуватися певним правилам, що їх розробляє виконавча влада, але виконавча влада повинна мати змогу покладатися на незалежний судовий нагляд і контроль з тим, щоб розвідувальні служби розуміли, що в них є обмеження з боку Конституції, законів, зокрема національного законодавства, точнісінько таким чином, як вони обмежені в своїй роботі виконавчими директивами і постановами.

Постанови щодо *внутрішніх правил* дій розвідувальної служби в ідеалі мають приймати генеральний прокурор або генеральний суддя. А щодо *зовнішніх правил* ведення розвідувальної діяльності, то ми повинні обмежувати використання секретної інформації організаціями, що надають інформаційні послуги, ЗМІ та іншими.

У цьому полягає наш досвід роботи.

В. В. КРУТОВ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ

Дискусія, що відбувається в цій залі, на мій погляд, є значним вкладом у просування України на шляху демократичних перетворень. Це, справді, подія для моєї держави.

Хочу висловити щиру вдячність організаторам нашого “круглого столу”, передусім Організації Північноатлантичного договору і вам,

Зовнішній аудит має бути підпорядкований таким цілям:

визначати міру відповідності закону для того, щоб усі ті, хто має належні виконавчі повноваження, виконували їх згідно із покладеними на них завданнями;

оцінювати належне виконання з адміністративної точки зору, а також відповідальних за виконання;

аналізувати роботу з точки зору державного управління, аби проводити належні фінансові перевірки для того, щоб бути певними, чи належним чином були витрачені гроші та оцінити ефективність фінансового розподілу ресурсів.

У демократичних країнах зовнішній аудит рахунків, як правило, проводить генеральний аудитор або Національна палата аудиту. Судовий контроль також має підпорядковуватися певним правилам, що їх розробляє виконавча влада, але виконавча влада повинна мати змогу покладатися на незалежний судовий нагляд і контроль з тим, щоб розвідувальні служби розуміли, що в них є обмеження з боку Конституції, законів, зокрема національного законодавства, точнісінько таким чином, як вони обмежені в своїй роботі виконавчими директивами і постановами.

Постанови щодо *внутрішніх правил* дій розвідувальної служби в ідеалі мають приймати генеральний прокурор або генеральний суддя. А щодо *зовнішніх правил* ведення розвідувальної діяльності, то ми повинні обмежувати використання секретної інформації організаціями, що надають інформаційні послуги, ЗМІ та іншими.

У цьому полягає наш досвід роботи.

В. В. КРУТОВ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ

Дискусія, що відбувається в цій залі, на мій погляд, є значним вкладом у просування України на шляху демократичних перетворень. Це, справді, подія для моєї держави.

Хочу висловити щиру вдячність організаторам нашого “круглого столу”, передусім Організації Північноатлантичного договору і вам,

особисто, пане Джон Колстон, Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, нашій Раді Національної безпеки і оборони України.

Є усвідомлення того, що діяльність розвідувальних служб має величезне значення як для демократичних країн, так і для країн, які перебувають на шляху формування чи зміцнення демократичного устрою, впевнено опановує громадську думку. Це розуміння поступово приходить як до політиків, учених, державних діячів, так і професіоналів розвідувальних служб України. Забезпечення власної безпеки і відчуття, що державний устрій і життя громадян перебуває під захистом державних структур та інституцій, є однією з головних вимог, які суспільство висуває до держави.

У державах, які переживають період трансформації, створення ефективних і законних систем безпеки необхідне. Без забезпечення безпеки не може бути ні поступового розвитку, ні процесу демократії, ні стабільності й миру. Соціальний порядок, політична стабільність, економічне процвітання чи відчуття безпеки та людської гідності — важливі передумови для громадського та індивідуального виживання й добробуту.

Демократія, характер якої визначається певними принципами соціального життя, політичної діяльності та спільними цивілізаційними цінностями, стала метою, до якої прагне Україна. Міжнародне співтовариство підтримує лише ті реформи, кінцевою метою яких є створення інститутів і розвиток процесів, що визначають демократичну форму правління. Спеціальним службам, особливо розвідці, надається досить велика влада і значні повноваження, тому їхні дії необхідно постійно контролювати. Вони не повинні самостійно встановлювати виняткові, за рамками закону, умови для своїх дій, але їм необхідно надати і достатньо влади та незалежності для самостійної реалізації своїх повноважень з метою гарантування безпеки і стабільності в державі.

У демократичних державах підтримка рівноваги між автономією і контролем у розвідувальних службах є найбільш складним завданням під час проведення реформ спецслужб. Розвідка має володіти достатніми та специфічними повноваженнями для виконання своєї роботи, але їх об'єм не повинен ставити під загрозу спокій суспільства та добробут людей.

Це завдання має три складові — законність, професіоналізм та підконтрольність. Наявність гармонійного комплексу цих трьох умов обов'язкове саме для визнання саме демократичного характеру розвідувальних служб. Громадськість оцінює роботу розвідувальної служби на основі професіоналізму та ефективності дій щодо попередження та локалізації викидів і загроз безпеці держави.

Розвідувальні служби, які спроможні забезпечити самоконтроль у своїй діяльності, можна довіряти, але до певних меж. Важливе місце у цьому процесі має підзвітність. Розвідслужба повинна усвідомити, що в демократичному суспільстві вона зобов'язана пояснити іншим його членам свої дії. Саме люди даватимуть оцінку діяльності розвідслужб і вони мають на це право. Тому що саме суспільство з свого бюджету фінансує їхню роботу, а будь-яка робота заслуговує на оцінку.

Контроль є важливою функцією і його механізми мають різні форми. У процесі контролю руйнується порочне коло корупцій і зловживань та водночас удосконалюються методи роботи. Ефективність є одним із найважливіших критеріїв демократичних методів роботи розвідки, хоча насамперед це стосується не їхніх специфічних методів роботи, а саме впливу їхньої діяльності на підвищення рівня безпеки держави і тим самим добробуту її громадян.

У країнах з перехідною економікою злочинність, зокрема організована транснаціональна, міжнародні наркосиндикати, постійно вдосконалюють методи своєї діяльності, набираючи загрозливих форм щодо безпеки держави та її сусідів, стабільності державних, економічних та політичних інституцій. Демократична розвідка має довести суспільству про свою потребу в ній і, крім того, заслужити високу довіру до себе з боку народу.

Для забезпечення довіри з боку суспільства етичний кодекс представника розвідки в демократичній державі має включати в себе три основні засади: позапартійність, високий рівень моралі, орієнтацію на беззавітне служіння суспільству. Підзвітність включає поняття прозорості, демократичного та громадського контролю й означає, що розвідслужби зобов'язані інформувати як Президента України, так і суспільство про виконання своїх обов'язків і, у разі критики, вживати певні заходи щодо поліпшення ситуації.

Водночас діяльність розвідки має закритий характер, хоча з поширенням інформаційних технологій та Інтернету це робити дедалі складніше. В інтересах розвідслужб — упереджувати здогадки, регулярно інформувати суспільство надійною і правдивою інформацією.

Механізми зовнішнього контролю необхідні й для того, щоб суспільство повірило в те, що підзвітність розвідслужби здійснюється належним чином. Це сприятиме також виявленню нерозв'язаних проблем і допоможе здійснити спільними зусиллями пошук можливих рішень, а також провести певні зміни в розвідувальній практиці та процедурах.

Президент України відповідно до статті 106 Конституції України здійснює керівництво в сфері національної безпеки, а згідно із законом України

про розвідувальні органи — розвідорганами. Координацію розвідувальними органами України та контроль за її діяльністю здійснює Президент України через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України, яка діє відповідно до Закону України про Раду національної безпеки і оборони.

Окрім зазначеного, розвідувальні служби України підзвітні визначеним гілкам влади. А саме: Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у порядку, визначеному Конституцією України; Рахункова палата України здійснює контроль за витратами коштів Державного бюджету на утримання та фінансування їх діяльності і має право заслуховувати на закритих засіданнях відповідних керівників стосовно витрат; Генеральний прокурор України також здійснює прокурорський нагляд за діяльністю розвідслужб.

Сьогоднішня внутрішня ситуація в Україні та міжнародна обстановка становлять серйозний виклик для національної безпеки України. В 2004 році Україна пережила складні та вирішальні для її долі президентські вибори. Український народ продемонстрував відданість демократичним принципам та цінностям і яскраво проявив бажання жити в правовій державі.

Як відзначається в Резолюції ПАРЄ, нове керівництво держави за перші дев'ять місяців зіткнулося з численними труднощами. Відбулися зміни членів уряду, Генеральної прокуратури, правоохоронних органів, спецслужб та РНБО, Адміністрації Президента України. Це збіглося з із серйозними викликами та загрозами, терористичними актами в Європі та Близькому Сході із застосуванням сили для розв'язання міжнародних суперечок.

Діяльність розвідки повинна сприяти реалізації та захисту національних інтересів держави. Національні інтереси — це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності українського народу, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток. Національні інтереси засвідчують участь України у подіях світового рівня, тільки через призму яких визначаються національні цілі, формується державна політика та система забезпечення національної безпеки. Пріоритети національних інтересів — це захист Батьківщини, економічне процвітання, гармонійний розвиток суспільства, створення сприятливих умов для ефективної участі країни у світовому розподілі праці.

В сучасних умовах захист національних інтересів базується на реалізації власних інтернаціональних інтересів за допомогою економічної духовно інтелектуальної експансії.

Враховуючи глобалізаційні процеси, можливість переростання загроз національного рівня в регіональні та континентальні через масове поши-

рення ідеології міжнародного тероризму, зростання з їхнього боку попиту на зброю масового знищення, загрози проведення акцій щодо ядерних об'єктів, транспортних та енергетичних комунікацій, загрози екологічного характеру, Україна не може залишатися осторонь цих питань. Тому ключовим завданням розвідувальних служб України стає сфера збору інформації стратегічного значення, що вимагає посиленої уваги та налагодження тісної взаємодії і співпраці з розвідками країн — членів НАТО.

У зв'язку з асиметричними формами діяльності міжнародних терористичних організацій, організованої злочинності, наркотрафіків, їхньої мережевої та сотової структуризації надзвичайно актуальним стало питання активізації роботи агентурної розвідки, що відповідає останнім тенденціям у реформуванні центрального розвідувального управління та поглиблює співпрацю різних структур.

Нині Україна розробляє методологію комплексного огляду системи спеціальних органів, що ґрунтується на предметному аналізі позицій, задекларованих у законах України “Про розвідувальні органи України” та “Про службу зовнішньої розвідки України”, що в подальшому сприятиме вдосконаленню їхньої діяльності.

Розвідувальні органи України — це служба зовнішньої розвідки, спеціальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, які проводять розвідувальну діяльність з метою добування розвідувальної інформації, її аналітичної обробки та надання органам державної влади. Також вони здійснюють спеціальні заходи для підтримання національних інтересів держави, беруть участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю. До їх безпосередніх обов'язків входить і протидія зовнішнім загрозам національній безпеці України.

Отже, основними завданнями розвідувальних органів України є діяльність, спрямована на підтримку національних інтересів і державної політики України, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку. Зважаючи на політичну ситуацію в Україні, нині опрацьовується питання відновлення роботи Комітету з питань розвідки при Президентові України та створення в перспективі єдиного аналітичного прогностичного центру, в якому здійснювався б комплексний аналіз усього масиву інформації, в тому числі розвідувальної, для підготовки прогностичних матеріалів та сценаріїв можливого розвитку ситуації у сфері національної та міжнародної безпеки.

Напрями реформування розвідки визначають і актуальні загрози та виклики в сфері національної безпеки, ефективність їх діяльності у забез-

печенні потреб вищих органів влади у розвідувальній інформації, рівень їх актуальності та споживчої цінності для прийняття рішень. Це вимагає також злагодженого та ефективного зворотного зв'язку між споживачем інформації та керівництвом розвідорганів. Враховуючи ще незначний, але складний період з часу їх легітимного існування, слід активізувати заходи, в тому числі і фінансового характеру, щодо підтримки їх діяльності та зміцнення в рамках імплементації чинного законодавства у сфері розвідки.

Поряд з цим для забезпечення виконання рішень ПАРЄ щодо імплементації нормативно-правових актів демократичного та цивільного контролю у сфері розвідки необхідно вже в новому парламенті ініціювати створення комітету або підкомітету з питань розвідки у Верховній Раді з обов'язковим залученням представників провідних профільних комітетів парламенту до роботи в складі комітету з питань розвідки при Президентові України.

М. КАМІН

МЕХАНІЗМ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД РОЗВІДКОЮ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ

Офіс помічника секретаря міністра оборони з питань контролю над розвідкою, який я сьогодні представляю, — невеличкий офіс професійних працівників, які мають кваліфікацію в різних дисциплінах розвідки.

Це технічна розвідка, контррозвідка, розвідка, що стосується певних осіб, та права у сфері розвідки. Кожен із нас має принаймні 30 років досвіду. Дехто із нас є ветеранами війни у В'єтнамі та Іраку.

Наш офіс було створено як відповідь на зловживання та неподобства, до яких вдавалися органи розвідки Міністерства оборони США в 60–70 роки ХХ ст. під час війни у В'єтнамі. В той період органи розвідки нашої країни вдавалися до зухвалих вчинків, порушували конституційні та громадянські права американців, застосовуючи при цьому фізичні та електронні методи впливу під час проведення певних операцій та здійснення спостережень за громадянами.

Наші розвідувальні служби використовували свій персонал для того, щоб незаконно проникати у створені законним чином організації з метою пізнання їхніх намірів, а в деяких випадках — посягти зерна дезінформації. Вони вербували, інколи залякували особовий склад цих організацій.

печенні потреб вищих органів влади у розвідувальній інформації, рівень їх актуальності та споживчої цінності для прийняття рішень. Це вимагає також злагодженого та ефективного зворотного зв'язку між споживачем інформації та керівництвом розвідорганів. Враховуючи ще незначний, але складний період з часу їх легітимного існування, слід активізувати заходи, в тому числі і фінансового характеру, щодо підтримки їх діяльності та зміцнення в рамках імплементації чинного законодавства у сфері розвідки.

Поряд з цим для забезпечення виконання рішень ПАРЄ щодо імплементації нормативно-правових актів демократичного та цивільного контролю у сфері розвідки необхідно вже в новому парламенті ініціювати створення комітету або підкомітету з питань розвідки у Верховній Раді з обов'язковим залученням представників провідних профільних комітетів парламенту до роботи в складі комітету з питань розвідки при Президентові України.

М. КАМІН

МЕХАНІЗМ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД РОЗВІДКОЮ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ

Офіс помічника секретаря міністра оборони з питань контролю над розвідкою, який я сьогодні представляю, — невеличкий офіс професійних працівників, які мають кваліфікацію в різних дисциплінах розвідки.

Це технічна розвідка, контррозвідка, розвідка, що стосується певних осіб, та права у сфері розвідки. Кожен із нас має принаймні 30 років досвіду. Дехто із нас є ветеранами війни у В'єтнамі та Іраку.

Наш офіс було створено як відповідь на зловживання та неподобства, до яких вдавалися органи розвідки Міністерства оборони США в 60–70 роки ХХ ст. під час війни у В'єтнамі. В той період органи розвідки нашої країни вдавалися до зухвалих вчинків, порушували конституційні та громадянські права американців, застосовуючи при цьому фізичні та електронні методи впливу під час проведення певних операцій та здійснення спостережень за громадянами.

Наші розвідувальні служби використовували свій персонал для того, щоб незаконно проникати у створені законним чином організації з метою пізнання їхніх намірів, а в деяких випадках — посягти зерна дезінформації. Вони вербували, інколи залякували особовий склад цих організацій.

намагаючись схилити до співпраці під час ведення розслідувань. Вони порушували права громадян США, здійснюючи пошукові операції, конфіскації, перевищуючи свої повноваження, а також не дотримувалися права на мирне зібрання громадян і права на належну юридичну процедуру. Ми не приховуємо те, що такі помилки були. Комітет США розслідував ці та інші зловживання, які вчинили представники розвідувальної служби.

І внаслідок саме відповідних дій Комітету, Президент США Форд у 1986 році видав указ № 12333 "Про діяльність розвідувальних служб", в якому визначив дії, до яких можна було б вдаватися розвідувальним службам, та дії, що чітко обмежували їхню діяльність. Цей указ продовжує діяти і сьогодні.

Наша місія полягає у забезпеченні того, щоб розвідувальні служби міністерства оборони відповідали вимогам цього указу, щоб операції розвідувальних служб проводилися відповідно до поточного законодавства, і, врешті-решт, відповідали американській Конституції.

Наш офіс виконує програму здійснення контролю над розвідувальними службами Міністерства оборони і має повноваження аналізувати будь-яку програму розвідки міністерства оборони, організацій чи їхні складові, аби переконатися у тому, що вони діють відповідно до рамок цього указу президента і відомчих підзаконних актів. Хоча ми не звітуємо безпосередньо перед комітетом Конгресу, але ми дуже чітко реагуємо на їхню діяльність і запити.

У рамках виконавчої гілки влади ми безпосередньо відповідаємо перед міністром оборони. Ми не підкоряємося генеральній інспекції міністерства оборони, і не працюємо під керівництвом заступника міністра оборони з питань розвідки.

Ми передаємо наші звіти до відповідної колегії з питань здійснення контролю і нагляду над розвідкою. Цей комітет працює під керівництвом президента і є відповідною дорадчою радою з питань зовнішньої розвідки. До нього входять цивільні особи, які мають великі досягнення в суспільному житті, але вони абсолютно незалежні від будь-яких розвідувальних служб.

Наш офіс визначає політику здійснення контролю над департаментом для міністерства оборони. Ми керуємося лише Конституцією США. І відповідні служби і агенції виконують наші вказівки через свої відповідні підвідомчі акти та інструкції.

Як приклад розглянемо підзаконний акт 5241-р. Його підписали Міністр оборони та Генеральний прокурор США. І це є досить незвичним явищем, це свідчить про його важливість. Будь-які подальші зміни у цей підзаконний

акт можна внести лише за погодженням Генерального прокурора. І цей підзаконний акт є обов'язковим для всього військового персоналу міністерства оборони: і для цивільних, і для підрядників-консультантів.

Таким чином, в указі президента чітко зазначено, що за жодних умов не може здійснюватися збір розвідувальної інформації, направлений проти громадян США. Цей захист стосується не тільки прав американських громадян. Визначення “американські громадяни” означає як громадяни США, так і ті, хто постійно там проживає. Це визначення також включає відповідні корпорації, що зареєстровані в США, наприклад, “Майкрософт”, “Дженерал-Моторс” і будь-які інші організації, що не є зареєстрованими, але до яких, по суті, входять американські громадяни: це місцеві екологічні, наукові структури, а також організації за групами інтересів, такі як “Матері за мир”.

Треба пам'ятати про те, що збір інформації проти американських громадян створо забороняється, а якщо це необхідно здійснити, то дуже чітко визначаються умови, за яких таку операцію можна проводити.

Зокрема, спеціальний підрозділ може здійснювати збір інформації, якщо йому чітко надано місію і повноваження на проведення таких операцій. Тобто, якщо контррозвідувальну інформацію чи інформацію про злочинну діяльність отримує командувач, який не має конкретної місії на збір такої інформації, то він зобов'язаний передати цю інформацію належному відповідному військовому чи цивільним органам.

Ми також зазначаємо, яким чином збирається цей матеріал, чи можна його далі поширювати, чи він має бути знищений. І наша система розрахована на те, щоб забезпечити нагляд, аби розвідувальні підрозділи не проводили якоїсь незаконної діяльності, якщо є відповідні сигнали щодо цього. Ми постійно готуємо наших представників для проведення таких інспекцій, щоб забезпечити чітке порозуміння особовим складом розвідувальних служб своєї політики відповідно до існуючих принципів.

Ми проводимо перевірки для того, щоб ще раз переконатися в належному впровадженні програм. Ми — невеличкий офіс, а міністерство оборони — це велика структура, ми маємо покладатися на окремі служби і на командування розвідувальних служб для того, щоб проводити саме контроль за тим, як виконують ті чи інші нормативні положення їхні учасники. Ми проводимо також такі несподівані перевірки для того, щоб можна було переконатися у тому, що належним чином виконуються ті чи інші розвідувальні завдання.

Ми зацікавлені у популяризації ідеї здійснення контролю над розвідувальною службою. З цією метою ми часто виступаємо перед різними

аудиторіями старших військових працівників у сфері розвідки. Ми спілкуємося з представниками розвідки 15 країн, ми віч-на-віч обговорюємо з представниками міністерств оборони багатьох країн — членів НАТО, і країн, що прагнуть стати членами НАТО, питання здійснення контролю над розвідувальними службами.

Кожен американець у нашій Федеральній службі складає присягу, коли його призначають на ту чи іншу посаду, кожного разу, коли його підвищують у званні. Це не є присяга на вірність збройним силам, розвідувальним службам чи якомусь високому посадовцю. Це урочиста присяга для захисту Конституції Сполучених Штатів Америки.

Події 11 вересня 2001 року справді глибоко сколихнули наше відомство, тому що прямий напад на нашу країну вимагає негайних і рішучих дій. Але ми ніколи не дозволимо, щоб наша реакція змогла завдати шкоди чи применшити ті принципи, які ми поділяємо, у яких ми переконані.

Нині ми перебуваємо у стані війни, але Конституція продовжує діяти, вона чинна. Ми завжди маємо захищати права американців, бо, якщо ми втратимо наші ідеали, то ми втратимо саме напрямок нашого морального компасу, який було налагоджено для нас 200 років тому, щоб досягти перемоги.

Контроль і нагляд над розвідкою залишається, як і завжди, критично важливою справою. Наш виклик полягає у тому, щоб захистити основоположні права наших людей у ворожому світі, у світі, де ми діємо проти такого супротивника, який не поважає демократичні норми і громадянські права, людські цінності. Це насправді страшний виклик і ми повинні, докладаючи зусиль, його витримати.

Л. П. ТОКАР

ЕФЕКТИВНІСТЬ — СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ РОЗВІДКИ

СПЕЦІАЛЬНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СЛУЖБИ В УМОВАХ НОВИХ РАМОК КОМПЕТЕНТНОСТІ

Коли йдеться про контроль за діяльністю розвідувальних служб з боку суспільства, особливо в країнах з перехідною політико-економічною системою, в першу чергу акцент потрібно поставити на тому, щоб створити такі умови роботи, які виключають можливість застосування механізмів

аудиторіями старших військових працівників у сфері розвідки. Ми спілкуємося з представниками розвідки 15 країн, ми віч-на-віч обговорюємо з представниками міністерств оборони багатьох країн — членів НАТО, і країн, що прагнуть стати членами НАТО, питання здійснення контролю над розвідувальними службами.

Кожен американець у нашій Федеральній службі складає присягу, коли його призначають на ту чи іншу посаду, кожного разу, коли його підвищують у званні. Це не є присяга на вірність збройним силам, розвідувальним службам чи якомусь високому посадовцю. Це урочиста присяга для захисту Конституції Сполучених Штатів Америки.

Події 11 вересня 2001 року справді глибоко сколихнули наше відомство, тому що прямий напад на нашу країну вимагає негайних і рішучих дій. Але ми ніколи не дозволимо, щоб наша реакція змогла завдати шкоди чи применшити ті принципи, які ми поділяємо, у яких ми переконані.

Нині ми перебуваємо у стані війни, але Конституція продовжує діяти, вона чинна. Ми завжди маємо захищати права американців, бо, якщо ми втратимо наші ідеали, то ми втратимо саме напрямок нашого морального компасу, який було налагоджено для нас 200 років тому, щоб досягти перемоги.

Контроль і нагляд над розвідкою залишається, як і завжди, критично важливою справою. Наш виклик полягає у тому, щоб захистити основоположні права наших людей у ворожому світі, у світі, де ми діємо проти такого супротивника, який не поважає демократичні норми і громадянські права, людські цінності. Це насправді страшний виклик і ми повинні, докладаючи зусиль, його витримати.

Л. П. ТОКАР

ЕФЕКТИВНІСТЬ — СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ РОЗВІДКИ

СПЕЦІАЛЬНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СЛУЖБИ В УМОВАХ НОВИХ РАМОК КОМПЕТЕНТНОСТІ

Коли йдеться про контроль за діяльністю розвідувальних служб з боку суспільства, особливо в країнах з перехідною політико-економічною системою, в першу чергу акцент потрібно поставити на тому, щоб створити такі умови роботи, які виключають можливість застосування механізмів

контролю для некомпетентного втручання в їхню діяльність з боку влади та парламенту, політичних структур і неурядових організацій, ЗМІ тощо.

Водночас контроль за діяльністю розвідувальних служб має стати вагомим та ефективним бар'єром на шляху зловживань тими особливими повноваженнями, що надало їм суспільство. Саме ця сфера контролю щодо використання розвідувальних служб для вузькополітичних чи комерційних цілей сильних світу цього є найболючішою для суспільства загалом. Адже історія свідчить (Ленін, Сталін, Гітлер, Муссоліні та ін.), що держава може використовувати розвідувальні служби як на благо, так і на шкоду суспільству.

У демократичній державі діяльність розвідувальних служб має бути спрямована на досягнення високого рівня ефективності. Розвідслужби повинні бути політично нейтральними, незаангажованими, дотримуватися професійної етики і діяти у межах визначених повноважень відповідно до конституційно-правових норм і демократичних принципів держави¹.

Перш ніж ставити завдання щодо демократичного контролю за діяльністю розвідки необхідно визначити і переосмислити цілі, функції, завдання, які на них покладено суспільством. Це потребує відповідної законодавчої бази, де їхня роль та сфера діяльності мають бути чітко та однозначно визначені. Слід зазначити, що в Україні створено таку правову базу — це Закон про розвідувальні органи (№ 3111-III від 7 березня 2002 р.), Закон про Службу зовнішньої розвідки (№ 3160-IV від 1 грудня 2005 р.) та Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” (№ 2135-XII від 18 лютого 1992 р.).

В Україні розвідувальні органи в законодавчому порядку відділені від правоохоронних органів, у тому числі і від спецслужб, що дає змогу чітко розмежувати сфери їх компетенції. Адже розмитість визначень сфер відповідальності та підвітності за наявності особливих повноважень (і збереження засад таємності), які надаються розвідці, можуть призвести до їх використання для вирішення питань, які не створюють серйозної загрози національній безпеці держави.

Не у всіх європейських державах організована злочинність, наркотрафіки, нелегальна торгівля людьми чи зброєю належать до загроз національній безпеці держави, що призвело до передання повноважень по боротьбі з визначеними загрозами до правоохоронних органів. Але вирішення

¹ Gill Peter. 2003. Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th. Geneva, January 2003. Geneva Centre of the Democratic Control of the Armed Forces. Working Paper No. 103.

подібних питань краще всього визначити законодавством, ніж передавати необмежені повноваження розвідувальним чи спецслужбам, прикриваючись загальним терміном “захисту державної чи національної безпеки”. У випадку юридично чіткого та однозначного термінологічного визначення “національних інтересів держави” і “національної безпеки” набуває чіткості та однозначності обсяг повноважень і компетенції розвідувальних органів. А це, відповідно, дає можливість визначити рамки та механізми контролю за їх діяльністю.

Структура контролю за діяльністю розвідки може здійснюватися на чотирьох рівнях:

- ефективність діяльності щодо попередження дій, які становлять загрозу національній чи міжнародній безпеці;
- відповідність їх діяльності букві закону;
- співрозмірність особливих повноважень Європейській конвенції прав людини (ЄКПЛ);
- способи та механізми контролю щодо зловживань особливими повноваженнями.

Особливе місце у цьому списку належить збору та зберіганню інформації щодо окремих осіб та ведення досьє. Існує серйозна небезпека нецільового чи злочинного використання досьє, де зберігається інформація приватного характеру. У цьому контексті діє міжнародний стандарт щодо зберігання інформації приватного характеру — Конвенція Ради Європи від 28 січня 1981 р. “Щодо захисту громадян у зв’язку з автоматичною обробкою даних приватного характеру” (набрала чинності 2 жовтня 1985 р.).

Згідно з визначенням терміна “розвідувальна діяльність” (ст. 1 Закону України “Про розвідувальні органи України”) — це діяльність, спрямована на захист національних інтересів України від **зовнішніх загроз**. Розвідувальна діяльність не передбачає дій, спрямованих на захист від **внутрішніх загроз**. Отже, залишається відкритим правове питання діяльності структур внутрішньої розвідки (безпеки), якщо така має місце. Водночас слід зазначити, що в деяких країнах Західної Європи структури внутрішньої розвідки (безпеки) фігурують під назвою інституцій (Агентств) захисту Конституції (наприклад, у Німеччині це — Bundesamt für Verfassungsschutz — BfV). У рамках проведення Україною Комплексного огляду сектору безпеки, можливо, доцільно опрацювати необхідність створення подібної структури.

З іншого боку, у зв’язку з глобальним та мережевим характером діяльності терористичних організацій розмивається межа між внутрішньою та

зовнішньою безпекою, що створює потребу чіткої координації між структурами зовнішньої та внутрішньої розвідки і правоохоронними органами.

Розвідка — це ієрархічна структура, діяльність якої спрямована на отримання і управління інформацією в ланцюжку послідовностей “факт — інформація — обґрунтовані висновки — рішення”.

Розвідувальні дані належать до інформації, яка в першу чергу повинна бути орієнтована на актуальний реальний попит політиків та керівників держави. Тому факти і інформація, якою володіють структури розвідки на певному етапі, вимагають специфічної аналітичної обробки та верифікації, що переводить їх у статус розвідувальних даних. Тобто не вся розвідувальна інформація є розвідувальними даними. У військовій сфері є чітке розмежування між неперевіреною інформацією та інформацією, яку отримали в результаті її опрацювання і яка визначається вже як розвідувальні дані².

Таким чином, основний акцент у роботі розвідки припадає на опрацювання, аналіз фактів та інформації, а не лише на механізми та методи їх отримання. Ця робота з інформацією певною мірою містить у собі механізм маніпуляції доказами, що може призвести і до неправильних висновків та рішень. Контроль за діяльністю розвідки на цьому етапі можливий лише на основі аналізу висновків та прийнятих на основі розвідувальних даних органами влади рішень, які призвели до негативних наслідків у сфері національної чи міжнародної безпеки або не примусили органи влади вдатися до активних дій щодо недопущення негативного розвитку подій.

Отже, з боку Президента держави та органів виконавчої влади необхідно налагодити контроль за діяльністю розвідувальних органів шляхом аналізу висновків та рішень, які приймали органи влади на основі розвідувальних даних і їх впливу на стан національної та міжнародної безпеки — позитивний, негативний чи ніякий?

Окрім цього, найвагомішим у розвідданих є прогнозування можливого розвитку подій. Цю позицію також необхідно проаналізувати в рамках контролю за ефективністю діяльності розвідорганів.

Формально сфера діяльності розвідувальних служб — необмежена, оскільки визначається терміном національних інтересів та національної безпеки. Розвідувальні служби є основними гарантами підзвітності органів влади перед громадськістю щодо упереджувального характеру дій на будь-які загрози її безпеці. У сфері національної безпеки влада та розвідка мають

² British Joint Operational Intelligence.2000.Joint Warfare Publication 2-00; Annex 1 A, p. 1.

бути монолітним ланцюжком. Адже прийняття кінцевих рішень на основі розвідданих залишається за владою, яка має розуміти всі взаємозв'язки чинників безпеки і приймати правильне рішення, особливо в умовах сьогодення, коли необхідно реагувати миттєво. А прийняття оптимальних рішень владою у сфері безпеки, стратегічне планування у сфері зовнішньої та внутрішньої політики значною мірою залежить від ефективності діяльності розвідувальних органів, вимагає компетентності в оцінці загроз та заходів щодо їх попередження.

Детальний аналіз реальної ситуації, завчасне визначення небезпек та загроз є підґрунтям для створення ефективної системи кризового управління державою. Особливо це важливо для України, де відсутні такі сучасні боєздатні збройні сили та високоефективна Воєнна організація держави, коли завдяки тісній взаємодії розвідувальних служб і влади малими та оптимальними силами можна ліквідувати загрози для держави. Це можливо лише за наявності розвідувальних даних, які передбачають максимально раннє попередження загроз та викликів, ефективної системи making decision на рівні вищих ешелонів влади.

Нові загрози та виклики. Для ефективної роботи розвідки, системного збору інформації повинна існувати чітко відлагоджена система постановки завдань, що в сучасних умовах зробити непросто.

Сьогодні попит на розвідувальну інформацію випереджає можливості розвідувальних служб. Тому виникла необхідність удосконалення структури централізованого ієрархічного планування їх діяльності. Завдання, що висувають перед розвідкою, мають передбачати перехід від стратегії попередження ризиків до стратегії управління ризиками.

Іншим чинником є безперервність діяльності розвідувальних служб, постійне вдосконалення та впровадження сучасних технологій у їхній роботі. Адже після тривалого часу незатребуваності їхніх результатів роботи, радикальних кадрових чи структурних змін відновити їхню діяльність у деяких випадках стає неможливим. Особливо небезпечною є політична заангажованість певних представників влади щодо розвідувальних служб, яка руйнує в середині моральний і робочий клімат та формує за допомогою ЗМІ негативне ставлення суспільства до цієї важливої структурної складової забезпечення національної безпеки держави.

Міжнародне співробітництво. Оскільки запити вищих посадових осіб держави досить часто торкаються питань міжнародного чи глобального рівнів, жодна служба зовнішньої розвідки будь-якої країни не в змозі самостійно дати об'єктивну і повну інформацію щодо ситуації в певній

країні світу та її впливу на власну державу чи взаємозв'язку з подіями в інших країнах, не кажучи вже про специфічні проблеми. Для цього необхідні тісні міжнародні контакти з розвідслужбами інших країн. Перелік питань, по яких можлива співпраця між розвідками, чітко визначений і передбачає взаємний інтерес сторін. Завдання і цілі розвідок багатьох цивілізованих країн загалом збігаються, але мають певні відмінності щодо національних інтересів та пріоритетів у сфері національної безпеки, природи і рівня внутрішніх загроз та викликів. Водночас система контролю і рівня відповідальності віддзеркалює ці специфічні риси. Таємні операції, що є необхідною складовою діяльності служби зовнішньої розвідки, дедалі частіше стають предметом розгляду та контролю в сучасних демократичних державах³.

Оскільки служби внутрішньої розвідки деяких країн ведуть збір інформації всередині країни проти своїх громадян, їхні функції вимагають підвищеного контролю та уваги.⁴

Збір інформації. Основним завданням розвідувальних органів, у тому числі і українських, є добування та аналітична обробка інформації⁵. Це процес отримання даних, які необхідні вищим посадовим особам держави і які не можуть бути отримані з відкритих джерел інформації, зокрема і з дипломатичних.

До останнього часу збір інформації передбачав роботу за 3-ма основними напрямками:

1. Агентурна розвідка (HUMINT — human intelligence).
2. Радіорозвідка (SIGINT — signal intelligence).
3. Візуальна (фото-відео) розвідка (IMINT — imagery intelligence).

Та цей перелік необхідно доповнити. Щоб виявити потребу залучення одного чи всіх напрямів розвідки⁶ і що інформація не може бути отримана

³ Caparini, Marina. 2002. Challenges of control and oversight of intelligence services in liberal democracy. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAS), Geneva 3-5 October 2002, p. 2.

⁴ Johnson, Loch K. 2002. Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security. Ch.9. Balancing Liberty and Security. New York: New York University Press. pp. 199-222.

⁵ Закон України Про розвідувальні органи України, №2331-III від 22.03.2001, Ст. 4, стор. 2, Відомості Верховної Ради України, 2001, №19, ст. 94.

⁶ USAF Intelligence Targeting Guide. February 1998. Air Force Pamphlet 14-210 Intelligence; Attachment 3: Sources of Intelligence.

без її участі, необхідна детальна робота і з відкритими джерелами інформації. Нині, в умовах глобалізації, відкритого інформаційного простору та вільного доступу до інформації, в тому числі і вищих посадових осіб держави, організація такої роботи є надзвичайно складною, вимагає реформування та серйозних фінансових видатків, застосування нових технологій та підходів, що має істотно вплинути на якість підготовки розвідувального бюлетеня. Для вищих посадових осіб держави це є видимою якісною характеристикою щоденної роботи розвідувальних служб і певною мірою показовим чинником їх затребуваності. З другого боку, робота з відкритими джерелами інформації дає можливість заповнити певні прогалини в розвідувальній інформації.

Розвідка, що проводиться за допомогою людського чинника, людських стосунків, контактів — **humint** — є однією з найстаріших дисциплін, яку найчастіше популяризують письменники у всьому світі. У США ЦРУ (CIA), що безпосередньо відповідає за агентурну роботу і збір інформації, великих успіхів досягла під час “холодної війни”, коли основними об’єктами процесу збору інформації були офіційні представники влади та воєнні лідери. Розвідка переважно працювала і нині продовжує працювати під прикриттям дипломатичних служб.

На той час контакти між деякими персоналіями не можна було встановлювати через дипломатичні чи бізнесові канали; в більшості випадків контакти між представниками посольств і активістами терористичних організацій чи наркокартелів були неприпустимі для обох сторін. А діяльність американської розвідки за кордоном, без прикриття, створювала для агентів серйозну небезпеку, що не підтримувалось керівництвом. Бюрократичні механізми в діяльності розвідки є надзвичайно складні. Деякі контакти з терористичними групами чи контрабандистами несуть у собі серйозні проблеми як для урядових кіл, так і становлять смертельну небезпеку для агентів.

У відповідь на звинувачення на початку 90-х років минулого століття, коли агенти CIA могли залучати до тісної співпраці наркоділків та контрабандистів, порушників прав людини, тодішній Директор CIA Джон Дейч у 1995 році розробив директиву щодо процесу вербування інформаторів з числа осіб з сумнівною репутацією. Як стверджували офіційні представники CIA, незаплановані контакти з особами, які володіли потенційно цінною інформацією, не схвалювало їхнє керівництво.

Наступною серйозною проблемою є недостатнє знання мов співробітниками CIA. В холодно-воєнний період вимоги до співробітників щодо

знання іноземної мови були невисокі, кількість іноземних мов, якими мав володіти розвідник була обмежена. Але на сьогодні для розвідувального співтовариства стала життєво необхідною потреба в наявності експертів з широким діапазоном мов та діалектів.

Зміна підходів передбачала: використання в розвідувальних службах цивільного персоналу за контрактами, воєнних резервістів зі знанням іноземних мов, вагомі заохочення тих агентів, які підвищують свою мовну кваліфікацію. Комітет внутрішньої розвідки ініціював вирішення питання щодо встановлення коштовного устаткування стосовно як мовної підготовки агентів, так і для потреб розвідувальної аналітики.

Siging. У США збір оперативної інформації здійснює Агентство національної безпеки (NSA — *National Security Agency*) у Форті Мід, Мері ланд (*Fort Meade, Maryland*).

Ще в 1998 році Комітет з питань розвідки Палати парламенту США (The House Intelligence Committee) зазначав, що необхідні дуже серйозні зміни в методах і засобах операцій, які проводить NSA. Деякі фахівці вважають, що потрібна докорінна реструктуризація NSA і вона вимагатиме величезних коштів. Комітет з питань розвідки Сенату США підтверджував, що структура NSA потребує значної модернізації, але також зазначив, що деякі нові ініціативи вже впроваджуються і вони потребують значного фінансового “вливання”. Впровадження давно очікуваної реорганізації, яка вимагає адаптації структури до сучасних технологічних та геополітичних умов, ще довго залишатиметься викликом для розвідувального співтовариства.

Проте в обох комітетах з питань розвідки продовжує викликати серйозну стурбованість проблема ефективності оперативної діяльності NSA та наявний диспарат між масивами інформації, зібраної оперативними службами, і надзвичайно малою кількістю проаналізованої інформації.

У деяких документах, підготовлених за участю Європарламенту, стверджується, що NSA проводить роботу з перехоплення інформації, яку передають світовими комунікаційними мережами (Echelon) в рамках економічної розвідки для потреб американських компаній. У липні 2000 року Європарламент проголосував за нагальне розслідування функціонування Echelon, і як результат — пілотний звіт щодо Echelon було представлено для широкої громадськості в травні 2001 року. Вищі посадові особи США стверджували, що NSA здійснює свою діяльність згідно з чинними статутними документами і урядовими розпорядженнями, та твердо відстоювали свої позиції в судових інстанціях, де розвідувальні служби звинувачували у підтримці американських корпорацій у конкурентній боротьбі з закордон-

ними фірмами. Тим не менше, вони визнають, що розвідувальні служби збирають інформацію для її подальшого використання в боротьбі з хабарництвом та іншими незаконними діями закордонних фірм у конкуренції з американськими фірмами. Індикативні показники деяких протиправних спроб закордонних фірм подають до Державного та Комерційного департаментів США.

Ще однією важливою сферою розвідки є отримання візуальних зображень (imagery intelligence, або *imint*), яка також має зазнати серйозних перетворень. Передавання та отримання зображень, по суті, здійснюють у трьох напрямках: сателіти (або ретрансляційні центри), авіація та безпілотні літаки (unmanned aerial vehicles — UAVs).

Сателітна програма, яка в основному була створена та націлена на охоплення території СРСР і вимагала високої точності розвідданих щодо місцезнаходження атомних підводних човнів, шахтних ракетних комплексів, аеродромів та інших стратегічних військових цілей, була, мабуть, одним із найбільших досягнень розвідувального співтовариства США. Водночас виведення в космічний простір високоякісних комерційних сателітів порушило багато питань щодо того, чи можна застосувати для потреб розвідки менш вартісні засоби приватного сектору. Разом з тим громадські наукові кола висловлюють стурбованість щодо архітектури сателітного отримання зображень, яка є не збалансованою, а діючим сателітним платформам надається занадто велике значення щодо збору інформації.

Візуальне зображення як дисципліна інформації призвело до створення в 1996 році Національного агентства картографії та зображень (National Imagery and Mapping Agency (NIMA) для управління процесом збору зображень та передачі їх вищим посадовим особам, які приймають рішення в національних рамках та бойовим командирам. NIMA сформована з агентств, що мають величезний досвід у цій сфері, зокрема Оборонного агентства картографії, яке ніколи не було членом розвідувального співтовариства. Це спричинило проблеми, особливо в умовах фінансового менеджменту.

Авіаносець У-2 використовували для збору тактичної інформації. Він і нині залишається важливим джерелом візуальної інформації. Водночас SR-71, який міг літати на дуже великих висотах, застарів. U-2s, (базова модель — 50-х років) був модернізований і оснащений новим навігаційним устаткуванням, але більшість експертів висловлюють серйозну стурбованість щодо його технічних характеристик.

Оснащення безпілотних авіаційних засобів (UAVs) продовжує залишатися проблемним питанням. Деякі UAVs використовувались у війні у

В'єтнамі, переваги цих безпілотних літаків особливо стали відчутними в останній декаді після того, як вони були дооснащені електрооптичними приладами і сучасними засобами комунікацій. Починаючи з війни у Перській затоці, вони вважались відносно недорогими засобами отримання тактичного зображення, які не піддають ризику життя особового складу. Їх широко використовували при моніторингу миротворчих операцій у Боснії.

Критика ІС щодо *imint* стосується зростаючого дисбалансу між збором інформації та її аналізом: тенденція до подальшого збільшення обсягу візуальної інформації, що можна проаналізувати, спричинює появу величезної кількості інформації, яка фізично не може бути оброблена та проаналізована. Крім того, бюджет розвідки ставив на перше місце модернізацію систем збору інформації, не враховуючи необхідні ресурси на її обробку та аналіз. Деяка аргументація полягала в тому, що ці пріоритети викликані актуальними потребами військових бойових підрозділів і вони більш необхідні, ніж інтереси вищих політичних лідерів. Цьому факту приписують те, що в 1995 році доказова база аналітиків візуальної інформації, які відповідали за сербські повітряні сили, виявилася сильнішою, ніж докази та інтереси Держдепу.

Комітет з питань розвідки зазначав, що “акцент на зборі інформації за рахунок поточної діяльності (обробки та аналізу) охоплює ІС на всіх рівнях і вважається більш важливою ланкою” в розвідувальній діяльності.

Наступною сферою є процес проведення вимірів та сертифікованого аналізу — *masint*, що набув величезного значення останніми роками. Це високотехнічна дисципліна, яка передбачає застосування найсучасніших наукових досягнень у процесі збору інформації в рамках *sigint* і *imint*. Вона також включає отримання спектрального зображення, в якому природа та характеристики об'єкта можуть бути ідентифіковані на основі їх світової рефлексії та абсорбції. Ключовою проблемою залишається наявність фахівців високої кваліфікації під час роботи з *masint* — системами, що на сьогодні вирішується шляхом залучення спеціалістів приватного сектору за високу винагороду.

В сучасному геополітичному середовищі набирає серйозної динаміки важливість інших категорій інформації, таких як відкриті джерела — *osint* — (газети, журнали, брошури, книги, радіо, телебачення та Інтернет). У той час, коли СРСР був повністю закритим суспільством зі складним доступом щодо в'їзду — виїзду, більшість країн за його межами мали більш відкриті ЗМІ. Проте сьогодні найбільший обсяг інформації може бути отриманий без використання агентури чи космічних інформаційних комплексів.

Водночас вимоги до перекладу, поширення і системного аналізу інформаційних масивів значно зросли. Більшість експертів стверджують, що агентурна розвідка має стати більш активною в сфері *osint* (відкритої розвідки), інші — що наявність *osint* зменшує потребу в агентурній розвідці. Наявність *osint* також поставило питання взагалі щодо потреби у розвідувальних службах, якщо на сьогодні споживачі отримують інформацію напряму, в тому числі з результатами компаративного аналізу, який здійснюють світові аналітичні центри та інформаційні компанії в мережі Internet.

Завершення “холодної війни” та нові загрози і виклики XXI століття вагомо вплинули на Розвідувальне співтовариство США. Починаючи з першої адміністрації Дж. Буша-старшого, розпочався процес різкого зменшення чисельності розвідувальних служб (за деякими даними, майже до 30%) і зміни пріоритетів.

У “постхолодновоєнний” період, коли великі континенти ще перебували в стані невизначеності — політичної, економічної та технологічної — існував нагальний попит на інформацію з боку розвідувальних служб.

Терористична акція 11 вересня 2001 року драматичним чином продемонструвала зміну природи загроз. Розвідувальній спільноті був зроблений виклик з низки напрямів, де необхідна була вичерпна інформація. Потрібно було досить оперативно змінити технології, що впливали на отримання інформації та прийняття рішень на її основі.

Американська розвідувальна спільнота продовжує приводити свої завдання у відповідність до вимог XXI століття. Ініціативи Конгресу та виконавчих структур основний акцент роблять на поглибленні кооперації між різноманітними агенціями, які входять до складу спільноти, розширюючи повноваження Директору CI (The Director of Central Intelligence (DCI)), додатково створюючи та вдосконалюючи координаційні та організаційні структури розвідувального співтовариства. Саме в контексті поглиблення кооперації та координації діяльності всіх розвідувальних інституцій США в рамках Закону США “Про реформування розвідувальних служб США” від 18 грудня 2004 року було створено нову структуру — Національну розвідку, яку очолив головний радник Президента США з питань розвідки Дж. Негропonte.

Пріоритетом продовжує залишатися інформаційна підтримка воєних операцій США і пошуки шляхів підвищення ефективності роботи розвідок у боротьбі з транснаціональними загрозами, особливо з міжнародним тероризмом.

Підвищення уваги до міжнародних загроз призвело до зміцнення кооперації між розвідувальними службами та правоохоронними органами. Ці відносини були, є та в майбутньому залишатимуться складними, тим більше, що їхня роль і завдання є абсолютно відмінними, не кажучи вже про функціональні обов'язки.

Події 11 вересня 2001 року знову повернули на своє місце пріоритетну роль агентурної розвідки, яка частково втратила своє значення після зникнення ідеологічного протистояння між США та СРСР; в законодавчому порядку розширено можливості щодо тіснішої співпраці між правоохоронними органами та розвідкою і внесено важливі організаційні зміни в Розвідувальному співтоваристві (The Intelligence Community) (IC).

За ініціативою IC та активної позиції комітетів Конгресу, значну увагу почали приділяти аналітичній сфері в роботі розвідки. Серйозну стурбованість викликає розбалансованість між ресурсами, які виділяються на забезпечення збору та накопичення інформації, та тими, які призначені для аналізу зібраної інформації, підготовки заходів оперативного реагування та прийняття рішень на її основі. Тим паче, що в умовах відкритого інформаційного простору аналітична спроможність розвідувальних служб істотно відстає від їх інформаційного забезпечення.

Особливу стурбованість викликає оцінка IC щодо спроможності завдання ракетного удару іншими країнами, особливо Північною Кореєю. Дехто вірить в уразливість США перед ракетною атакою, коли ракетні боеголовки можуть досягти території США набагато швидше, ніж вважають аналітики розвідслужб.

У різних регіональних кризових ареалах роль IC є особливо важливою. Кінцевим продуктом для розвідки США при проведенні моніторингу виконання домовленостей щодо безпеки між Палестиною та Ізраїлем мав бути фактор зменшення напруження на Близькому Сході. Зусилля розвідки були також важливим чинником у моніторингу мирних домовленостей у Боснії.

Ракетні та бомбові удари по афганських цілях у кампанії проти Талібану та в Сербії під час Косовської кризи сильно залежали від точності даних, які забезпечувала розвідка. Помилкова атака на Посольство Китаю в Белграді в травні 1999 року було також наслідком помилкової інформації, яку надала IC.

Розвідувальні служби забезпечують інформаційну підтримку воєнних операцій в Іраку і сприяють високій ефективності завдяки використанню високопрецензійних засобів управління. Та деякі спостерігачі й досі сперечаються щодо даних розвідки стосовно наявності іракської зброї масового знищення.

Аналіз широкомасштабних інцидентів, нещасних випадків та злочинів свідчить, що перші розвідувальні повідомлення досить часто перебільшені щодо масштабів можливої шкоди, завжди містять серйозні помилки і далекі від істини.

Висновки

З одного боку, можна стверджувати про необхідність контролю з боку органів виконавчої влади за ефективністю діяльності розвідки, з другого — про відповідальність влади перед суспільством за її діяльність. Для західних розвідувальних служб найважливішим аспектом контролю з боку виконавчої влади є також фахове політичне управління спецслужбами, у тому числі і розвідкою⁷.

Саме політичний курс країни має визначати основні напрями діяльності розвідувальних служб, в іншому випадку їхня робота буде дезорієнтована та неефективна.

Водночас необхідно обмежити можливість “приватизації” розвідувальних служб політичними лідерами з метою утримання влади чи боротьби з політичними опонентами. Як глибина стосунків, так і дистанціювання між політиками та розвідувальними службами повинні мати розумні межі. Надзвичайно важливе значення має рівень особистих контактів між керівниками розвідувальних органів, які готують інформацію та керівниками держави, які приймають на її основі рішення.

У більшості західних країн має місце цикл роботи розвідувальних служб, пов’язаний зі зміною Президента чи першої особи держави, що призводить водночас і до зміни керівників розвідувальних служб.

Міжнародний досвід свідчить, для того щоб зміна керівників держави не спричинювала вакуум у роботі розвідки, для недопущення непрогнозованих дій з боку окремих осіб⁸ щодо її роботи, необхідно мати структуру з чітко визначеними функціями, яка б не допускала їх самостійного функціонування в період міжвладдя і не підлягала б змінам після зміни уряду. Ця структура мала б підпорядковуватися вищим посадовим особам держави, і її функції та керівництво не повинні були б змінюватися після зміни уряду. Такою структурою могла б бути Національна Рада по роботі спецслужб⁹.

⁷ Knott, Stephen. Summer 1998. Executive Power and Control of American Intelligence. Intelligence and National Security. Vol. 13, no.2; pp. 171-176; Davics, Jack. 1995. A Policymaker’s Perspective on Intelligence Analysis. Studies in Intelligence. Vol.38, no.5; pp.7-15.

⁸ Thomas, Stafford T. Summer 1994. Presidential Styles and DCI Selection. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol.7, no.2; pp.175-198.

⁹ Lowenthal, Mark M. 2003. From Secrets to Policy. Washington D.C.: CQPress. Pp.139-152.

У контексті сказаного, враховуючи актуальну політичну ситуацію в Україні, нині опрацьовується питання відновлення роботи Комітету з питань розвідки при Президентові України та створення єдиного аналітично-прогнозного центру, в якому здійснювався б комплексний аналіз всього масиву розвідувальної інформації для підготовки прогнозних матеріалів та сценаріїв можливого розвитку ситуації у сфері національної безпеки та міжнародної безпеки. Адже невдачі розвідувальних органів полягають не лише у сфері збору та аналітичної обробки розвідувальної інформації, а більшою мірою наслідками її застосування чи відсутністю рішень з боку влади.

В. І. БОРОДІЄНКО

ЕФЕКТИВНА СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД РОЗВІДКОЮ — ОЗНАКА ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

Шановний пане головуючий, шановні поважні учасники “круглого столу”. Наявність ефективної системи цивільного контролю над розвідкою є ознакою демократичного суспільства.

Питання необхідності здійснення ефективнішого контролю за розвідками періодично порушується у багатьох країнах світу, в тому числі з розвинутою демократією. Роль цивільного контролю за розвідувальними службами зростає особливо на перехідних етапах розвитку суспільства.

Прийняття Законів України “Про розвідувальні органи України”, “Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави” дало можливість створити багаторівневу систему контролю за діяльністю розвідувальних органів. Зокрема, Закон України “Про розвідувальні органи” встановлює президентський контроль, парламентський контроль, контроль Рахункової палати, прокурорський нагляд.

Таким чином, пророблено великий обсяг роботи.

Разом з тим досвід свідчить, що нині механізм реалізації положень законодавства є достатньо ефективним. Вирішення всіх цих питань знаходиться виключно в практичній площині. Проблема полягає у необхідності реалізації в життя чинних законодавчих положень, що набирає своєї

У контексті сказаного, враховуючи актуальну політичну ситуацію в Україні, нині опрацьовується питання відновлення роботи Комітету з питань розвідки при Президентові України та створення єдиного аналітично-прогнозного центру, в якому здійснювався б комплексний аналіз всього масиву розвідувальної інформації для підготовки прогнозних матеріалів та сценаріїв можливого розвитку ситуації у сфері національної безпеки та міжнародної безпеки. Адже невдачі розвідувальних органів полягають не лише у сфері збору та аналітичної обробки розвідувальної інформації, а більшою мірою наслідками її застосування чи відсутністю рішень з боку влади.

В. І. БОРОДІЄНКО

ЕФЕКТИВНА СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД РОЗВІДКОЮ — ОЗНАКА ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

Шановний пане головуєчий, шановні поважні учасники “круглого столу”. Наявність ефективної системи цивільного контролю над розвідкою є ознакою демократичного суспільства.

Питання необхідності здійснення ефективнішого контролю за розвідками періодично порушується у багатьох країнах світу, в тому числі з розвинутою демократією. Роль цивільного контролю за розвідувальними службами зростає особливо на перехідних етапах розвитку суспільства.

Прийняття Законів України “Про розвідувальні органи України”, “Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави” дало можливість створити багаторівневу систему контролю за діяльністю розвідувальних органів. Зокрема, Закон України “Про розвідувальні органи” встановлює президентський контроль, парламентський контроль, контроль Рахункової палати, прокурорський нагляд.

Таким чином, пророблено великий обсяг роботи.

Разом з тим досвід свідчить, що нині механізм реалізації положень законодавства є достатньо ефективним. Вирішення всіх цих питань знаходиться виключно в практичній площині. Проблема полягає у необхідності реалізації в життя чинних законодавчих положень, що набирає своєї

актуальності з прийняттям нещодавно Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвідувальних органів України”.

Беручи до уваги закритий характер діяльності розвідувальних служб, необхідно визначити глибину контролю та дієвість його механізмів, а також відповідальність осіб, які уповноважені здійснювати такий контроль. Окрім того, демократично-цивільний контроль — це не лише комплекс заходів для забезпечення неухильного дотримання законності розвідувальних служб, а й відповідальність цивільних за рівень ефективності діяльності розвідки. Держава має бути зацікавлена у максимальному використанні сьогоденного потенціалу співробітників розвідувальних служб.

На наш погляд, потребує подальшого вдосконалення такі складові цивільного контролю, як президентська та парламентська. Функціонування комітету з питань розвідки значно посилює президентську вертикаль контролю за діяльністю розвідувальних органів, особливо з таких питань, як удосконалення системи визначення завдань, оцінка ефективності виконання завдань, координація діяльності та взаємодії, вирішення питань щодо розподілу завдань.

Щодо парламентського контролю, то, враховуючи світовий досвід доцільно було б у парламенті нового скликання передбачити створення такого комітету або підкомітету з питань контролю за діяльністю спецслужб у складі Комітету з питань оборони і безпеки та надати йому певні повноваження: брати участь у процесі призначення керівників розвідувальних служб, заслуховувати керівників розвідувальних служб, надавати пропозиції з метою поліпшення життєдіяльності.

Щодо структури органів з нацконтролю, то у багатьох країнах створено один парламентський комітет, у деяких країнах, наприклад, у Німеччині, три такі комісії.

Сьогодні ми почули багато цікавих пропозицій, то, на мою думку, необхідно врахувати цей практичний досвід з метою створення дієвого парламентського механізму.

Розбудовуючи систему цивільного контролю за діяльністю розвідки варто пам'ятати, що діяльність органів служб відбувається у сферах, де проходить інформація з обмеженим доступом.

Підбір осіб для включення до складу контрольних комісій має відбуватися відповідно до чинного законодавства з питань дотримання режиму доступу до інформації, яка належить до державної таємниці.

Ми вважаємо, що контроль над сектором розвідки повинен мати чіткий законодавчо виражений характер, володіти реальним і дієвим

механізмом здійснення та відповідальності як сторони, що контролюється, так і сторони, що здійснює такий контроль. Дієвий контроль повинен, *по-перше*, сформуувати у суспільстві думку про дотримання законності діяльності, розвитку інтересів та забезпечення безпеки оборони держави; *по-друге*, закласти розуміння того, що держава чи суспільство загалом має достатньо можливості для контролю за діяльністю розвідувальних служб.

Запровадження ефективного цивільного контролю в Україні сприятиме встановленню та розвитку громадянського суспільства і зміцненню конституційного правопорядку в державі, здійсненню визначених Конституцією України функцій у сфері національної безпеки і оборони.

О. В. КІНЬКО

ЦІЛІ ТА ГОЛОВНІ СКЛАДОВІ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ В УКРАЇНІ

Процес контролю та нагляду за діяльністю розвідувальних органів у демократичному суспільстві має дві важливі мети. *Перша* — не допустити виходу діяльності розвідок за межі юридично визначеного мандата, *друга* — гарантувати ефективність їх діяльності. Система цивільного контролю у сфері національної безпеки складається з парламентського контролю, президентського контролю, прокурорського та судового нагляду, контролю Рахункової палати.

Не менш важливим є й те, що суспільство, його мозкові центри, засоби масової інформації і окремі громадяни тримають діяльність розвідувальних органів у певних межах. Вони пропонують альтернативні погляди на відповідні завдання для розвідувальних органів, роблять доступними для громадськості скандали, звертаються зі скаргами у випадку неправомірних дій. Є ще й внутрішній контроль самих розвідувальних органів, які беруть на себе виконання завдань із забезпечення заходів безпеки з метою попередження зловживань у використанні розвідувальних даних з боку власного персоналу.

Україна ще молода демократична держава, але систему цивільного контролю за діяльністю розвідувальних органів у державі створено, вона функціонує, розвивається та удосконалюється.

Щодо її першої складової — **парламентського контролю**. У 2001 році прийнято Закон про розвідувальні органи. Ним визначено правові осно-

механізмом здійснення та відповідальності як сторони, що контролюється, так і сторони, що здійснює такий контроль. Дієвий контроль повинен, *по-перше*, сформуувати у суспільстві думку про дотримання законності діяльності, розвитку інтересів та забезпечення безпеки оборони держави; *по-друге*, закласти розуміння того, що держава чи суспільство загалом має достатньо можливості для контролю за діяльністю розвідувальних служб.

Запровадження ефективного цивільного контролю в Україні сприятиме встановленню та розвитку громадянського суспільства і зміцненню конституційного правопорядку в державі, здійсненню визначених Конституцією України функцій у сфері національної безпеки і оборони.

О. В. КІНЬКО

ЦІЛІ ТА ГОЛОВНІ СКЛАДОВІ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ РОЗВІДКИ В УКРАЇНІ

Процес контролю та нагляду за діяльністю розвідувальних органів у демократичному суспільстві має дві важливі мети. *Перша* — не допустити виходу діяльності розвідок за межі юридично визначеного мандата, *друга* — гарантувати ефективність їх діяльності. Система цивільного контролю у сфері національної безпеки складається з парламентського контролю, президентського контролю, прокурорського та судового нагляду, контролю Рахункової палати.

Не менш важливим є й те, що суспільство, його мозкові центри, засоби масової інформації і окремі громадяни тримають діяльність розвідувальних органів у певних межах. Вони пропонують альтернативні погляди на відповідні завдання для розвідувальних органів, роблять доступними для громадськості скандали, звертаються зі скаргами у випадку неправомірних дій. Є ще й внутрішній контроль самих розвідувальних органів, які беруть на себе виконання завдань із забезпечення заходів безпеки з метою попередження зловживань у використанні розвідувальних даних з боку власного персоналу.

Україна ще молода демократична держава, але систему цивільного контролю за діяльністю розвідувальних органів у державі створено, вона функціонує, розвивається та удосконалюється.

Щодо її першої складової — **парламентського контролю**. У 2001 році прийнято Закон про розвідувальні органи. Ним визначено правові осно-

ви їх організації та діяльності. А також окремим четвертим розділом — порядок контролю і нагляду за їх діяльністю. Кілька днів тому парламент вніс зміни до цього та інших законів, що стосуються розвідувальної діяльності. Працюють раніше прийняті закони про Рахункову палату, про демократичний цивільний контроль над воєнними організаціями і правоохоронними органами держави.

Щорічно Верховна Рада України законами про Державний бюджет визначає обсяги фінансування розвідувальних органів.

Щодо другої складової — **президентського контролю**. Загальне керівництво розвідувальними органами здійснює Президент, він призначає їх керівників, разом з прем'єр-міністром є споживачем розвідувальної інформації. Він же здійснює контроль за діяльністю розвідувальних органів, у тому числі через очолювану ним Раду національної безпеки та оборони.

Розвідувальні органи доповідають Президенту та звітують перед ним. І тут необхідно зауважити, що найбільш важливий аспект контролю виконавчої влади — це необхідність здійснення кваліфікованого політичного управління розвідувальними органами.

У цьому контексті було б доцільним створення та функціонування при Раді національної безпеки і оборони України комітету з питань розвідки. Його керівник підпорядковувався б безпосередньо Президенту України — Голові РНБО. Такий комітет координував би діяльність розвідувальних органів і став би одним із інструментів громадського контролю над ними.

Не зупинятимуся на третій і четвертій складовій по нагляду за дотриманням розвідувальними органами законів, які здійснюють Генеральний прокурор, уповноважені прокурори та судові органи.

Хочу зауважити, що контроль з боку Рахункової палати за витрату бюджетних коштів на утримання розвідувальних органів та функціонування їх діяльності відіграє також важливу роль. Рахункова палата отримує від них відповідні документи та заслуховує звіти їхніх керівників. Згідно зі статтею 8 Закону “Про розвідувальні органи” не допускається використання розвідувальних органів будь-ким у партійних інтересах. У розвідувальних органах забороняється створення і діяльність структур політичних партій і організацій, не допускається членство та участь співробітників розвідувальних органів у їхній діяльності. Також їх не можна використовувати для обмеження прав і свобод громадян. І тут доречно згадати Інститут Уповноваженого з прав людини, який наділений повноваженнями розслідувати випадки порушення прав людини, зокрема спецслужбами, готувати допо-

віді Верховній Раді та інформувати громадськість про результати своєї діяльності.

Велику роль у демократичному цивільному контролі відіграють і незалежні засоби масової інформації.

Не існує абсолютно надійного методу забезпечення контролю розвідувальних органів. Але взаємна залежність усіх складових в цьому процесі надає найбільші гарантії в досягненні успішного результату.

В. П. ЧОРНОЗУБ

ПРИНЦИПИ І ОСОБЛИВОСТІ РОЗБУДОВИ ТА СТАНОВЛЕННЯ СЛУЖБИ ЗОВНІШНЬОЇ РОЗВІДКИ УКРАЇНИ

Питання, що обговорюється нині на нашому засіданні, виступи учасників “круглого столу”, які сьогодні звучать, дуже важливі й корисні для нової системи розвідки незалежної України. Мені приємно, що присутні у цьому залі зацікавлені в тому, щоб наша розвідка створювалася справді на демократичних принципах.

Хочу зазначити, що розробка закону про Службу зовнішньої розвідки уже базувалася на тих засадах, які проголошуються сьогодні і які мають бути наріжними в нашій діяльності. Тому більшість тих положень, на яких ми зосереджуємо увагу і обговорюємо, вже закладені в цей закон.

Деякі питання, що тут порушувалися, справді актуальні на сьогоднішній день, і у поточній роботі з розбудови і становлення Служби зовнішньої розвідки заплановано провести серію зустрічей з нашими партнерами та їх спецслужбами, аби запозичити їхній досвід і цивільного демократичного контролю, і досвід проведення безпосередньо оперативної роботи.

У своїй роботі зі створення закону про Службу зовнішньої розвідки велике значення має те, що нині, *по-перше*, розвідка виведена зі складу правоохоронного органу, *по-друге*, це — департиїність, деполітизація розвідки, що не дасть змоги використовувати розвідку в політичних цілях окремих політичних партій.

Хочу наголосити на тому, що ті заходи, які вживаються на рівні керівництва держави і на рівні керівництва Верховної Ради України, сприяють тому, щоб найбільшою мірою забезпечити ті правила й підходи до формування і структури, і кадрового складу розвідки. На мій погляд, одним із

віді Верховній Раді та інформувати громадськість про результати своєї діяльності.

Велику роль у демократичному цивільному контролі відіграють і незалежні засоби масової інформації.

Не існує абсолютно надійного методу забезпечення контролю розвідувальних органів. Але взаємна залежність усіх складових в цьому процесі надає найбільші гарантії в досягненні успішного результату.

В. П. ЧОРНОЗУБ

ПРИНЦИПИ І ОСОБЛИВОСТІ РОЗБУДОВИ ТА СТАНОВЛЕННЯ СЛУЖБИ ЗОВНІШНЬОЇ РОЗВІДКИ УКРАЇНИ

Питання, що обговорюється нині на нашому засіданні, виступи учасників “круглого столу”, які сьогодні звучать, дуже важливі й корисні для нової системи розвідки незалежної України. Мені приємно, що присутні у цьому залі зацікавлені в тому, щоб наша розвідка створювалася справді на демократичних принципах.

Хочу зазначити, що розробка закону про Службу зовнішньої розвідки уже базувалася на тих засадах, які проголошуються сьогодні і які мають бути наріжними в нашій діяльності. Тому більшість тих положень, на яких ми зосереджуємо увагу і обговорюємо, вже закладені в цей закон.

Деякі питання, що тут порушувалися, справді актуальні на сьогоднішній день, і у поточній роботі з розбудови і становлення Служби зовнішньої розвідки заплановано провести серію зустрічей з нашими партнерами та їх спецслужбами, аби запозичити їхній досвід і цивільного демократичного контролю, і досвід проведення безпосередньо оперативної роботи.

У своїй роботі зі створення закону про Службу зовнішньої розвідки велике значення має те, що нині, *по-перше*, розвідка виведена зі складу правоохоронного органу, *по-друге*, це — департиїність, деполітизація розвідки, що не дасть змоги використовувати розвідку в політичних цілях окремих політичних партій.

Хочу наголосити на тому, що ті заходи, які вживаються на рівні керівництва держави і на рівні керівництва Верховної Ради України, сприяють тому, щоб найбільшою мірою забезпечити ті правила й підходи до формування і структури, і кадрового складу розвідки. На мій погляд, одним із

принципів, про який уже велася мова на нашому зібранні, є принцип контролю над постановкою завдань у розвідці. Від поставлених розвідслужбі завдань залежатимуть заходи, що вона здійснюватиме для їх виконання, забезпечення інформацією керівництва держави.

Щодо взаємодії з нашими партнерами — спецслужбами інших держав, зазначу, що нині ми підтримуємо зв'язки, постійно спілкуємося та обмінюємося позитивним досвідом з понад 60 спецслужбами різних країн світу. Особливо хочу висловити слова подяки керівникам та особовому складу спецслужб країн Румунії, Польщі, Словаччини, що мають власний досвід на шляху становлення та демократизації суспільства, який можна використати в Україні.

Ми підготували план взаємодії Зовнішньої розвідки України зі спецкомітетом НАТО. Питання взаємодії обговорювалися на наших спільних засіданнях у червні та листопаді 2005 року. Нині ми готуємо конкретний план дій, в якому визначимо ті критерії і стандарти, які мають відповідати розвідці цивільної демократичної держави. Під час дискусії, що ведеться на нашому зібранні, порушувалося питання щодо створення Комітету Верховної Ради України з питань розвідки. На мій погляд, сьогодні немає гострої необхідності в його створенні. Поясню чому.

Україна не така вже й велика держава і має не так багато розвідок для того, щоб мати спеціальний орган, який мав би координувати цю діяльність. Кожна розвідка, згідно з законом, працює в своїй галузі і, якщо десь і перетинатимуться інтереси розвідок, їх можна узгоджувати на рівні керівників цих структур.

І останнє, щодо контролю за службою розвідки з боку новоутвореного комітету, про який ми говорили. На мою думку, найпозитивніший є контроль, що здійснюється через парламентський підкомітет з питань розвідки та уповноваженого з питань розвідки при Президенті України.

В. Г. ПИЛИПЧУК

**ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ
“СТРУКТУРА ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ”
І “СТРУКТУРА РОЗВІДКИ”**

Представник із Латвії пан Андре Пантелеєв порушив дуже цікаву теоретичну проблему щодо розмежування термінів: “структура внутрішньої безпеки” і “структура розвідки”. Якщо аналізувати напрацювання, які є, то американські науковці дотримуються тієї думки, що поняття “розвідка” охоплює стратегічну розвідку, військову або оперативну розвідку та контррозвідку.

Якщо брати рекомендації ПАРЄ 1402, там визначено лише систему контролю для служб внутрішньої безпеки, а національні розвідувальні органи фактично виведені за рамки цього документа.

Загалом, якщо аналізувати законодавче поле України, то на сьогодні до розвідувальних органів України належить три структури: це Служба зовнішньої розвідки, а також військова та прикордонна розвідка. Це перше питання, на якому я хотів би зупинитися.

А друге питання таке. Гадаю, що воно має загальний характер і може бути цікаве для всіх. У рекомендаціях ПАРЄ 1713 констатується, що останніми роками внаслідок зростання тероризму та рівня злочинності європейська спільнота відчула підвищену потребу в безпеці. У цьому документі висловлюється стурбованість Ради Європи деякими заходами, що впроваджуються у сфері боротьби з тероризмом, які дещо обмежують чи порушують права людини. Зазначене можна прокоментувати тим, що необхідність у безпеці підштовхує уряди вживати виняткові заходи. З цього приводу хотів би зауважити, що Україна на законодавчому рівні подібних заходів не вживала.

Разом з тим, враховуючи, що будь-яка система контролю має бути спрямована насамперед для забезпечення дотримання прав людини, а також те, що від надзвичайних ситуацій не застрахована нині жодна держава світу, на наш погляд, було б доцільно аналогічно з організацією підготовки рекомендації 1402 залучити необхідних експертів та фахівців для розробки концептуальних основ забезпечення безпеки і дотримання прав людини у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Це сприятиме, на нашу думку, вирішенню досить складного завдання, визначеного Радою Європи, пошуку балансу між концепцією свободи і потребою в безпеці.

**ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ РОЗВІДКИ. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ
ЩОДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ РОЗВІДСЛУЖБ
У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

Прагнення законодавчого врегулювання діяльності розвідувальних органів України відповідає Конституції України, згідно із статтею третьою якої людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Забезпечення цієї вимоги на практиці входить у певне протиріччя з необхідністю держави забезпечити загальносуспільні інтереси. При цьому ставиться питання про розширення повноважень державних органів, що здійснюють охорону національної безпеки. Дотримання балансу інтересів кожного окремого громадянина та держави загалом є нелегким завданням нормотворця.

Статтею 27 Закону України "Про розвідувальні органи України" на органи прокуратури покладено завдання здійснення нагляду за дотриманням розвідувальними органами Україн законів України відповідно до Конституції та законів України.

Проте в Конституції України прямо не передбачено нагляд за діяльністю розвідувальних органів.

У Законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" (ст. 24) передбачено лише нагляд за дотриманням законності у сфері контролю. Зокрема зазначено, що нагляд за дотриманням законності при здійсненні цивільного контролю над воєнною організацією та правоохоронними органами держави покладається на органи прокуратури України. Тобто цим законом не передбачено нагляду прокуратури за законністю діяльності усіх складових частин Воєнної організації держави.

Таким чином, відповідно до пункту 3 статті 121 Конституції України органи прокуратури **забезпечують нагляд лише за законністю проведення розвідувальними органами оперативно-розшукової діяльності.**

Є ще пункт 9 “Перехідних положень” Конституції України, який передбачає, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за дотриманням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за дотриманням законів. Але так званий загальний нагляд не можна отожднювати з прокурорським наглядом за процесом добування розвідувальної інформації з метою захисту національних інтересів України та протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України. Така специфічна діяльність потребує окремого законодавчого врегулювання.

Проте аналіз чинних законодавчих актів, якими врегульовано проведення оперативно-розшукової та розвідувальної діяльності, показує, що на цей час держава не в повному обсязі виконує передбачений Конституцією України обов’язок щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини, оскільки незалежний, позавідомчий контроль за діяльністю спецслужб взагалі та за оперативно-розшуковою і розвідувальною діяльністю зокрема належним чином не налагоджено. Вищий (прокурорський) нагляд за дотриманням і застосуванням законів розвідувальними органами, який покладено на Генерального прокурора України та уповноважених ним прокурорів, законодавчо забезпечено не у повному обсязі.

Так, у статті 2 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” визначено поняття оперативно-розшукової діяльності, складовою частиною якої є розвідувальні та контррозвідувальні заходи, що здійснюються із застосуванням *оперативних та оперативно-технічних засобів*. Згідно із статтею 14 цього Закону нагляд за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукових заходів вважається компетенцією прокуратури.

Законом України “Про контррозвідувальну діяльність” (ст. 5, 6) розвідувальним органам України дозволено проводити окремі контррозвідувальні заходи в інтересах забезпечення охорони державного кордону України, посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, забезпечення безпеки своїх сил і засобів, інформаційних систем та оперативних обліків, а також за погодженням зі Службою безпеки України та у взаємодії з нею заводити контррозвідувальні справи (ст. 8). Статтею 12 цього Закону передбачено, що нагляд за дотриманням під час проведення контррозвідувальної діяльності здійснюється відповідно до Конституції та законів України.

У цьому контексті цікавим для дослідження є п. 6 ч. 2 ст. 7 Закону України “Про контррозвідувальну діяльність”, згідно з яким відповідним підрозділам Служби безпеки України, розвідувальним органам України, Управлінню державної охорони України дозволено “виключно з метою попередження, своєчасного виявлення і припинення розвідувальних, терористичних та інших посягань на державну безпеку України, отримання розвідувальної інформації в інтересах контррозвідки здійснювати на підставі відповідної контррозвідувальної справи заходи, визначені ч. 2 ст. 8 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, лише за рішенням суду, без розголошення третій стороні, а у випадках, передбачених частиною 3 ст. 8 зазначеного закону,— у порядку, погодженому з Генеральним прокурором України та Головою Верховного Суду України.

Нагадаю, що йдеться про негласне проникнення до житла та інших володінь особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією, застосування різних технічних засобів отримання інформації.

Але, якщо Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність” передбачає складання мотивованого подання до суду на отримання дозволу, а щодо контролю за цією діяльністю, принаймні, направлення відповідному уповноваженому прокурору повідомлення про отримання дозволу суду на проведення заходів, що тимчасово обмежують права та свободи громадян, то Закон України “Про контррозвідувальну діяльність” дає змогу уникнути і цього зовнішнього контролю, оскільки дозвіл суду надається лише на підставі контррозвідувальної справи, а про його отримання будь-якому органу, який спроможний відреагувати на порушення закону, не повідомляється.

Проведення оперативно-розшукових заходів у порядку, передбаченому ч. 3 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, на нашу думку, взагалі суперечить Конституції України, оскільки передбачає лише виключно відомчий контроль за законністю проведення заходів, які тимчасово обмежують права та свободи людини.

Таким чином, унеможлиблюється виконання ст. 14 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, згідно з якою прокурор, здійснюючи наглядові повноваження, не може бути обмежений у доступі до відомостей щодо проведення оперативно-розшукових заходів.

Для здійснення дієвого нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, а також у сфері розвіду-

вальної діяльності, **уповноважений прокурор повинен мати закріплене у законі право:**

— перевіряти з вивченням матеріалів справи, на підставі якої воно винесено, законність подання оперативного підрозділу на проведення оперативно-технічних заходів, передбачених ч. 2 ст. 8 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, до його направлення до суду та вимагати усунення порушень закону. З іншого боку, закон має покласти на керівника оперативного підрозділу обов’язок надати прокурору оперативно-розшукову чи контррозвідувальну справу для перевірки;

— брати участь у розгляді судом подання про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів;

— вносити касаційне подання на незаконну постанову апеляційного суду про надання дозволу на проведення заходів, які тимчасово обмежують права та свободи людини. Передбачене п. 10 ч. 2 ст. 10 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” право прокурора опротестувати незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів, не відповідає чинному кримінально-процесуальному законодавству, не має чіткого порядку реалізації, а тому не може бути реально використано на практиці;

— перевіряти законність заведення та закриття оперативно-розшукової справи з вивченням усіх забраних матеріалів та вжити заходи прокурорського реагування до осіб, які безпідставно збирали інформацію щодо особи. Існуючий нині порядок дає змогу підрозділам Служби безпеки України, розвідувальним органам України, Управлінню державної охорони України лише за наявності відомчого контролю завести оперативно-розшукову справу, зібрати необхідні матеріали щодо фізичної або юридичної особи та закрити справу, знищивши всі зібрані матеріали. Прокурору для перевірки надається лише довідка про підстави закриття справи, перевірити обґрунтованість якої неможливо.

Заведення на підставі матеріалів оперативно-розшукової справи розвідувальної або контррозвідувальної справи взагалі позбавляє прокурора можливості перевірити законність проведення оперативно-розшукових заходів, оскільки у законах України “Про контррозвідувальну діяльність” та “Про розвідувальні органи України” не передбачено право прокурора перевіряти дотримання вимог законодавства під час їх ведення та вивчати їх матеріали.

Наведені суперечності у чинних законах дозволяють на практиці у порушення ст. 6 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” у справах контррозвідувальної перевірки здійснювати оперативно-розшукові заходи, що тимчасово обмежують права і свободи людини, передбачені ч. 2 ст. 8 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, без заведення оперативно-розшукової справи, що категорично заборонено ст. 9 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”.

На практиці прокурору для перевірки не надаються і постанови про закриття оперативно-розшукової справи, якщо за її результатами було заведено контррозвідувальну справу. Щодо ведення розвідувальних справ, то порядок їх заведення, закриття, а також здійснення контролю за цією діяльністю та прокурорського нагляду не врегульовано у Законі України “Про розвідувальні органи України”.

Наведені зауваження мають бути враховані під час доопрацювання проектів законів України “Про Службу зовнішньої розвідки України” та “Про внесення змін до деяких законів України (стосовно розвідувальних органів)”.

Розділ 3

ПРОБЛЕМИ ТАЄМНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ РОЗВІДКИ У КОНТЕКСТІ СТВОРЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ

В. Г. ПИЛИПЧУК

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТАЄМНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ФОРМУВАННІ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ СЕКТОРУ РОЗВІДКИ

Вважаю, що представники розвідки, у тому числі, європейських країн, ширше можуть висвітлити порушену проблему. Як науковець, пропоную розглянути окремі питання системного характеру.

Насамперед хочу привернути увагу до предмету обговорення. За оцінками американських вчених поняття “розвідка” охоплює:

- стратегічну розвідку;
- оперативну або військову розвідку;
- контррозвідку.

Рекомендація Ради Європи № 1402 (1999 р.) визначає лише сферу контролю за службами внутрішньої безпеки. При цьому національні розвідувальні органи виведені за рамки вказаного документа.

За законодавством України, до розвідувальних органів належить Служба зовнішньої розвідки, військова та прикордонна розвідки.

Це — головне.

Тепер щодо **міжнародного досвіду** у зазначеній сфері.

Під час міжнародної експертної зустрічі, присвяченої визначенню пріоритетів у сфері безпеки і оборони України, що відбулася у березні 2005 року в Києві, до речі, як і сьогодні, експерти одностайно констатували, що рівень секретності у сфері діяльності спецслужб вищий, ніж у сфері оборони та діяльності правоохоронних органів. І це закономірно.

Аналіз правового регулювання діяльності органів розвідки та безпеки у різних країнах світу вказує на наявність двох основних підходів:

— у більшості країн, у т. ч. в Україні, діяльність спецслужб регулюється на рівні законів, відкритих нормативно-правових актів і таємних правових актів;

— в окремих країнах пріоритет надається регулюванню діяльності спецслужб закритими нормативно-правовими актами.

У кожній країні на правовому рівні визначено порядок доступу до таємних матеріалів, відповідальності за розголошення цих відомостей чи порушення режиму секретності.

Аналогічні законодавчі акти прийнято і в Україні. Водночас вживаються заходи із недопущення тенденцій, які були у нашому недалекому минулому, пов'язаних з тотальною секретністю. Впродовж останніх років проводиться цілеспрямована і значна за обсягами робота щодо уточнення і правового регулювання переліків таємних відомостей. У зв'язку з цим переглядається й кількість суб'єктів, які здійснюють режимно-секретну діяльність. Тобто відбуваються зміни кардинального характеру.

Також хочу привернути увагу на рекомендацію ПАРЕ 1713 (2005) про те, що чутливий баланс між конфіденційністю і підзвітністю у секторі розвідки може бути досягнутий деякою мірою завдяки принципу напівпрозорості, тобто шляхом розсекречування конфіденційних матеріалів після спливу визначених законодавством термінів. Такий підхід свідчить про розуміння європейськими політиками важливості цієї сфери діяльності.

Але повернемося до питання конфіденційності та механізмів контролю гілок влади за діяльністю спецслужб.

Як зазначалося під час обговорення попередніх питань, рекомендацією ПАРЕ 1402 (1999) визначено основні принципи функціонування системи контролю за спецслужбами, які загалом реалізовано в Україні. Основними елементами цієї системи є контроль законодавчої, виконавчої та судової влади.

Парламентський контроль. Рекомендація 1402 (1999) визначає, що парламенти мають формувати праве поле та контролювати використання спецслужбами бюджетних ресурсів.

Справедливою буде оцінка, що в останні роки за ініціативою та участю Комітету з питань національної безпеки і оборони Верховної Ради України проведено велику за обсягом роботу щодо правового регулювання сектору безпеки. Рахункова палата Верховної Ради здійснює реальний контроль за використанням бюджетних коштів спецслужбами. До речі, на відміну від багатьох інших країн, бюджет Служби безпеки України повністю відкритий. Але поки що не реалізовано рекомендацію ПАРЕ № 1713 (2005) щодо ство-

рення спеціального комітету парламенту з питань розвідки. Враховуючи, що в Україні фактично створено систему спецслужб, це питання є актуальним і, вважаю, потребує розгляду у Верховній Раді України.

Для належного забезпечення діяльності цього комітету його завдання, функції і повноваження доцільно врегулювати у правовому полі. Подібний досвід в Україні є стосовно Комітету Верховної Ради з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

На мій погляд, голова спеціального комітету може брати участь у розгляді найвагоміших питань, зокрема на засіданнях колегій розвідувальних органів та інших спецслужб. Водночас для членів комітету мають бути визначені певні застереження, пов'язані з недопущенням використання спецслужб в інтересах тих чи інших політичних сил, фінансово-економічних структур тощо. Такі підходи відповідатимуть принципам Ради Європи.

З урахуванням практики європейських країн, основні питання щодо діяльності спецслужб мають розглядатися за участю політичних сил, які перебувають при владі і в опозиції. Це основа стабільності та безпеки держави і суспільства.

Контроль виконавчої влади. У середині 90-х років на підставі Закону було створено інститут Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки. Сформовано дієві правові механізми реальної участі апарату Уповноваженого у перевірках діяльності органів безпеки відповідно до нормативно-правових актів чинного законодавства, розгляду заяв і звернень громадян тощо.

Вважаю, що робота цього інституту є корисною для суспільства і держави. Також пропоную вивчити можливість поширення дії інституту Уповноваженого Президента на інші спецслужби України.

Судова влада. Рекомендація 1402 визначає, що суд має давати дозвіл на проведення заходів, пов'язаних з можливим обмеженням прав громадян, а також розглядати скарги і звернення громадян про неправомірні, на їхню думку, дії спецслужб.

З цього приводу хочу зазначити, що цей механізм в Україні реально працює. Судді розглядають наявні матеріали, у т. ч. таємні, після чого приймають рішення щодо можливості проведення заходів, пов'язаних з тимчасовим обмеженням прав громадян. До речі, з урахуванням наявної практики цікавим є висновок наших британських колег з Центру дослідження конфліктів, які зазначають, що незахищена від витоку інформації правова система може в майбутньому мати серйозний негативний внесок у спроби координації боротьби з організованою злочинністю, наркобізнесом та іншими бідами в Європі.

Особливістю української системи контролю за спецслужбами також є **прокурорський нагляд**. Функції прокуратури визначено статтею 121 Конституції України, у тому числі щодо нагляду за дотриманням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Останніми роками сформовано необхідні організаційно-правові механізми, які надали можливість органам прокуратури виконувати цю функцію у повному обсязі. Уповноважені прокурори мають реальний доступ до оперативно-розшукових та кримінальних справ. Разом з тим минулого року Конституцію доповнено функцією прокуратури щодо так званого “загального” нагляду. За оцінками Венеціанської комісії, це був крок назад, який не відповідає європейським стандартам. Зазначене питання, на наш погляд, потребує перегляду у контексті реформування органів прокуратури.

Загалом, порівнюючи ситуацію щодо відкритості спецслужб на початку 90-х років минулого століття і на початку XXI століття,— це дві великі різниці. На сьогодні, порівняно з радянськими часами, в Україні немає жодної спецслужби, яка була б монополістом в інформаційній сфері або є повністю закритою від суспільства і держави. Безумовно, ще не всі питання, як хотілося б, вирішені, але зміни, що відбуваються, кардинальні.

Як приклад. Пропоную присутнім повернутися на 10 років назад і запитати: “Чи могли б ми у такому складі, як сьогодні, і на такому рівні обговорювати таке делікатне питання, як демократичний контроль сектору розвідки?” Мабуть, ні. Це і є ознакою змін, що відбуваються в українському суспільстві та країнах Європи.

II. ГІЛЛ

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ ПОСИЛЕННЯ КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ. КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТЬ

Історія Великобританії та України може і відрізняється, але, на мою думку, якщо порівняти значущість подій, які сталися у наших країнах в 1990–1991 рр., це вражає. Українці у серпні 1991 року здобули незалежність, а у Великобританії у листопаді 1990 року Маргарет Тетчер змушена була залишити свою посаду.

Особливістю української системи контролю за спецслужбами також є **прокурорський нагляд**. Функції прокуратури визначено статтею 121 Конституції України, у тому числі щодо нагляду за дотриманням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Останніми роками сформовано необхідні організаційно-правові механізми, які надали можливість органам прокуратури виконувати цю функцію у повному обсязі. Уповноважені прокурори мають реальний доступ до оперативно-розшукових та кримінальних справ. Разом з тим минулого року Конституцію доповнено функцією прокуратури щодо так званого “загального” нагляду. За оцінками Венеціанської комісії, це був крок назад, який не відповідає європейським стандартам. Зазначене питання, на наш погляд, потребує перегляду у контексті реформування органів прокуратури.

Загалом, порівнюючи ситуацію щодо відкритості спецслужб на початку 90-х років минулого століття і на початку XXI століття,— це дві великі різниці. На сьогодні, порівняно з радянськими часами, в Україні немає жодної спецслужби, яка була б монополістом в інформаційній сфері або є повністю закритою від суспільства і держави. Безумовно, ще не всі питання, як хотілося б, вирішені, але зміни, що відбуваються, кардинальні.

Як приклад. Пропоную присутнім повернутися на 10 років назад і запитати: “Чи могли б ми у такому складі, як сьогодні, і на такому рівні обговорювати таке делікатне питання, як демократичний контроль сектору розвідки?” Мабуть, ні. Це і є ознакою змін, що відбуваються в українському суспільстві та країнах Європи.

II. ГІЛЛ

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ ПОСИЛЕННЯ КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ. КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТЬ

Історія Великобританії та України може і відрізняється, але, на мою думку, якщо порівняти значущість подій, які сталися у наших країнах в 1990–1991 рр., це вражає. Українці у серпні 1991 року здобули незалежність, а у Великобританії у листопаді 1990 року Маргарет Тетчер змушена була залишити свою посаду.

Нині мені навіть не хочеться говорити про те, що усунення з посади “залізної леді” мало таке ж велике значення, як і крах залізної завіси, тому що і та, і та подія все-таки призвела до змін у політичному просторі обох країн.

Але як ми скористалися цим простором?

Демократичний контроль над сектором безпеки — це нова справа. Сектор розвідки — це теж нове діло. 15–20 років тому основна інформація щодо особового складу та діяльності розвідувальних органів була засекречена. Наприклад, лише в 1992 році стало відомо про існування в мирний час Британської таємної служби розвідки MI-6. Тоді ж офіційно було визнано, що існує зовнішня розвідка. Поступово MI-6 вийшов із “тіні”, у 1994 році отримав передбачений законом мандат і разом з MI-5 підпав під контроль Комітету з питань розвідки і оборони. Проте MI-5 і нині залишається досить секретною структурою, зокрема, в тому, що більшість файлів MI-5 конфіденційні і не передані до національного архіву. Порівняно зі Східною Європою Великобританії та країнам старої демократії треба працювати над тим, щоб демократизували розвідку. Загалом є велика небезпека для всіх країн в тому, що багато питань засекречуються для того, щоб прикрити шахрайство, корупцію, зловживання, аби догодити тим чи іншим структурам та урядовим колам.

У міру того, як ми намагаємося посилити демократичний контроль, ми маємо розвивати механізми, які підтримували б рівень конфіденційності, запобігаючи при цьому непотрібній чи надмірній секретності.

У минулому, коли розвідувальні служби виявлялися корупційними, вони менше підлягали контролю. Тоді вони не захищали народ, тому весь час закликали до зняття грифу секретності. Це історичне перетягування канату, на мою думку, базується на тому, що посилення секретності і послаблення контролю призводить до більшої ефективності. Проте це спричинює неефективність і збільшує шахрайство та корупцію. Привабливість цього фальшивого аргументу полягає в тому, що ті, хто здійснюють контроль над розвідувальними структурами в інтересах демократії, постійно ведуть боротьбу за обмеження того, що називається перевагою чи вподобанням секретності та конфіденційності. Ми маємо розглядати ці питання секретності щодо розвідувальних служб для громад, уряду чи громадянського суспільства загалом.

Є три категорії отримання інформації. Перша категорія — це інформація, яка отримується в конфіденційний спосіб. І ця процедура абсолютно нормальна щодо забезпечення безпеки, але вона може все-таки впливати

на остаточний результат і завдавати шкоди. Хочу навести деякі приклади і розкрити проблеми, до яких це призводить.

Якщо подивитися на Сполучені Штати Америки, то Комісія з приводу подій 11 вересня 2001 року довела, що розвідувальна структура закрита і саме через засекреченість не було відповідного обміну інформацією. Тому одна з рекомендацій Комісії полягала в тому, щоб треба замінити поняття “холодної війни” і ділитися інформацією. Це та проблема, з якою, по суті, всі країни так чи інакше стикаються. Хоча жодна національна структура розвідки, про яку я знаю, і не тільки Сполучених Штатів Америки, цього не робить. Поліція, прикордонні війська, відповідні розвідувальні служби, військові відмовляються ділитися інформацією. Вони можуть таку інформацію надавати лише на приватних контактах.

Друга категорія — це надходження хибної інформації. Прикладом цьому можуть бути події в Іраку щодо зброї масового ураження і відповідно фіаско розвідслужб Великобританії, які скористалися хибною інформацією, не провівши експертного аналізу. Можливо, вони просто хотіли захистити нове джерело, яке ще тільки випробовувалося чи з'ясовувалося.

Після 11 вересня багато йшлося про необхідність поширити обсяг інформації як у межах країн, так і між країнами. Але ті, хто отримують інформацію, не мають можливості незалежно оцінити її, визначити її достовірність, тому що ці агенції не розповідають про джерела інформації. Отже те, що, по суті, є недостовірною інформацією може поширюватися у міжнародних розвідувальних структурах саме через секретність.

І особливо велику небезпеку викликає третя категорія, тобто інформація з третьої сторони. Значущість отриманої інформації з третьої сторони збільшилася після 11 вересня саме через спроби поділитися інформацією в транснаціональних масштабах, оскільки розвідувальні структури діють і у міжнародному масштабі. Таким чином, розвиваються кордони не лише між розвідувальними службами окремих країн, а й між державами, корпоративним сектором і громадою. Ми, спеціалісти Женевського центру, багато писали про значимість сектору підприємств, корпоративного сектору. Можу сказати, що там не менше таємниць, ніж у державному секторі розвідувальних служб. Найчастіше приватний сектор посилається на таємниці як комерційні.

Україна швидко рухається до ринкової моделі, зокрема з питань безпеки. Але ми мусимо розуміти, що це не зменшить питань секретності та конфіденційності.

Далі. Є ще така небезпека. Створюються різні агенції, що займаються питаннями демократичного контролю і можуть виступати підрядниками

з цих питань. У багатьох випадках ці агенції комплектують працівниками, які раніше працювали у розвідувальних структурах. Це дуже широка категорія, яка означає, що діють абсолютно законні групи громадян, неурядові організації, але це також може означати і створення таких напіввоєнних угруповань кримінальних організацій.

Можна навести приклад Великобританії. Поліцейське судове розслідування встановило, що військові структури MI-5 у Північній Ірландії передавали інформацію лоялістам для того, щоб потім можна було вбивати католиків, які були республіканцями. Тобто фактично не було забезпечено безпеку людей. І у 1989 році, коли було встановлено такі факти, вони брехали у судах, доводили про існування якихось документів. Цей приклад не є чимось унікальним. І я його наводжу для того, аби показати, що практика розгортання секретності може бути й для того, щоб приховати незаконність. Це може відбуватися будь-де, особливо у контексті паніки стосовно безпеки навколо боротьби з тероризмом.

Цей приклад також свідчить і про те, наскільки великі масштаби того виклику, який виникає перед нами щодо конфіденційності перед тими, хто несе відповідальність за здійснення такого контролю. Джерела, методи та інформація третьої сторони може належним чином дотримуватися щодо таємності для зовнішніх сторін загалом, але все-таки ті, хто наглядають чи здійснюють контроль, мають мати доступ до інформації, якщо вони хочуть виконувати належним чином свою роботу. Працівники із Женевського центру виклали деякі основні методи для тих, хто здійснює контроль. Вони повинні мати правові повноваження, щоб проводити розслідування, мати необмежений доступ до всієї інформації, яка необхідна для виконання їхніх повноважень тощо.

Всі ці принципи різні країни можуть розширити, але ми повинні пам'ятати, що правила доступу на папері мало що означатимуть, якщо ті, хто здійснює контроль, не мають політичних можливостей чи політичної волі для того, щоб втілити їх у життя.

І, нарешті, конфіденційність і секретність не захищає самих професіоналів у сфері розвідки, вона захищає лише уряди і міністрів.

Ми знаємо, що демократичний контроль над розвідувальними структурами потрібен для того, щоб розвідувальні агентства не переслідували свої власні інтереси, щоб ці структури не використовувалися у якихось партійних чи приватних цілях. Ті, хто здійснює контроль, дуже уважно мають спостерігати за реакцією, діями політиків, професіоналів, хоча професіонали в сфері розвідки не повинні зловживати демократією. Розвід-

служби також не можна звинувачувати в усіх гріхах за провали на політичній арені.

Отже, конфіденційність і секретність — це необхідний компонент будь-якої ефективної розвідувальної системи. А демократичний контроль підривається лише тією мірою, якою можна приховати неефективність зловживання владою, шахрайство та корупцію.

К. СМІТ

ПРОБЛЕМИ ТАЄМНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ РОЗВІДКИ

Зазначу, що питання, яке розглядається сьогодні на засіданні “круглого столу” дуже вагоме. Хочу сказати, що ставлюся до цього оптимістично. Поєднувати секретність і відвертість, підзвітність і відповідальність — не можна. Але надзвичайно важливо, щоб все-таки цього добитися. І це треба зробити таким чином, як ми щойно про це чули. Тут є два важливих принципи, яких треба дотримуватися: по-перше, щоб ефективно виконувати роботу, розвідувальні структури мають, справді, діяти в таємній атмосфері; по-друге, в демократичному суспільстві надзвичайно важливо мати відповідні гарантії, перестороги, щоб можна було саме за цими структурами здійснювати контроль. І довіра громадськості має дуже велике значення.

Як зазначив у своєму вступному слові пан Колстон, усі країни мають змінюватися, адаптовуватися до тих змін, які відбуваються у світі, і Великобританія не є винятком щодо цього.

На мою думку, дуже важливо пам'ятати, що ці інституції мають відповідати всім тим вимогам, які пов'язані зі змінами в 2005 році.

Якщо ви хочете дізнатися про таємні служби Великобританії, можна увійти на веб-сторінку, якщо потрібна робота, відповідну інформацію теж можна зайти на веб-сторінці. Ще там можна знайти і форми певних заяв. Якщо ви хочете поскаржитися як член суспільства на відповідну службу, то є також веб-сайт, який вам підкаже, як це зробити. Це вже великий поступ уперед щодо прозорості, відкритості.

У Великобританії сталися значні зміни, що призвели до більшої відкритості.

служби також не можна звинувачувати в усіх гріхах за провали на політичній арені.

Отже, конфіденційність і секретність — це необхідний компонент будь-якої ефективної розвідувальної системи. А демократичний контроль підривається лише тією мірою, якою можна приховати неефективність зловживання владою, шахрайство та корупцію.

К. СМІТ

ПРОБЛЕМИ ТАЄМНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ РОЗВІДКИ

Зазначу, що питання, яке розглядається сьогодні на засіданні “круглого столу” дуже вагоме. Хочу сказати, що ставлюся до цього оптимістично. Поеднувати секретність і відвертість, підзвітність і відповідальність — не можна. Але надзвичайно важливо, щоб все-таки цього добитися. І це треба зробити таким чином, як ми щойно про це чули. Тут є два важливих принципи, яких треба дотримуватися: по-перше, щоб ефективно виконувати роботу, розвідувальні структури мають, справді, діяти в таємній атмосфері; по-друге, в демократичному суспільстві надзвичайно важливо мати відповідні гарантії, перестороги, щоб можна було саме за цими структурами здійснювати контроль. І довіра громадськості має дуже велике значення.

Як зазначив у своєму вступному слові пан Колстон, усі країни мають змінюватися, адаптовуватися до тих змін, які відбуваються у світі, і Великобританія не є винятком щодо цього.

На мою думку, дуже важливо пам'ятати, що ці інституції мають відповідати всім тим вимогам, які пов'язані зі змінами в 2005 році.

Якщо ви хочете дізнатися про таємні служби Великобританії, можна увійти на веб-сторінку, якщо потрібна робота, відповідну інформацію теж можна зайти на веб-сторінці. Ще там можна знайти і форми певних заяв. Якщо ви хочете поскаржитися як член суспільства на відповідну службу, то є також веб-сайт, який вам підкаже, як це зробити. Це вже великий поступ уперед щодо прозорості, відкритості.

У Великобританії сталися значні зміни, що призвели до більшої відкритості.

Хочу навести такий конкретний приклад. Служба безпеки нашої країни виконує внутрішні функції захисту Великобританії проти прихованих загроз щодо міжнародної безпеки, міжнародного виміру. Сьогодні багато йшлося про тероризм. У 1992 році Прем'єр-міністр Великобританії, який несе повну відповідальність за ці структури, разом із міністром внутрішніх справ, який відповідає перед парламентом за Службу безпеки, домовилися про прозорість політики в сфері безпеки, тобто проведення саме відкритості, політики відкритості для того, щоб громадськість краще зрозуміла роль саме Служби безпеки.

Давайте повернемося до контролю за роботою служби безпеки. Підкреслю кілька загальних принципів на базі британського досвіду, які, можливо, стануть у пригоді присутнім на засіданні.

Ми говорили про закони у сфері розвідки. Великобританія має своє власне законодавство. Але в рамках чинного законодавства ви визначаєте не тільки обов'язки і відповідальність сектору розвідки та структур безпеки, а й схеми звітності для здійснення контролю над ними. Це все йде паралельно. І громадськість може знати це законодавство більш детально.

Сьогодні саме і обговорюється питання, як парламентський комітет може здійснювати такий нагляд. У Великобританії створено Комітет з питань розвідки і безпеки, який контролює відповідні структури.

Виступаючи на засіданні нашого "круглого столу" зосередили увагу на тих складових, які необхідні для ефективної роботи такого комітету.

До британського комітету входять представники обох палат парламенту, головних політичних партій і після консультацій з керівником опозиції комітет призначає Прем'єр-міністра. Завдання комітету — перевіряти видатки, витрати, адміністрацію, політичні питання тощо. Парламентський комітет може заслуховувати на своїх засіданнях міністрів, керівників розвідувальних установ чи структур, представників громадськості. Члени комітету тісно співпрацюють з журналістами, надають їм відповідну інформацію. Комітет звітує перед Прем'єр-міністром, згодом цей звіт обговорюється в Парламенті. Серед багатьох інших розглядаються і питання таємності, секретності, відкритості й прозорості, як цього досягти. Лише після цього звіти оприлюднюються.

На мою думку, для того щоб мати ефективний комітет для здійснення контролю, треба мати ефективний парламент, представники якого і формують цей комітет.

Питання секретності є дуже важливою функцією, якої необхідно дотримуватися, узгоджуючи позиції між різними політичними партіями.

Тому до комітету мають увійти такі парламентарі, які мають розуміти необхідність збереження таємниці, якщо така надходить.

Подібна система стосується і незалежних комісарів, які здійснюють контроль над роботою таких структур: це вищі судді та два члени комісії. Вони мають повний доступ до тієї інформації, яка є у розвідувальних служб. Вони також щорічно звітують Прем'єр-міністру, висвітлюючи досягнення і недоліки.

Я хочу зупинитися на одному аспекті такого звіту. Це розділ, який має назву "Помилки чи похибки". Члени комісії у своєму звіті, який публікується, наводять приклади того, які помилки допускалися, коли і яких правил спецслужби не дотримувалися. Цей розділ обов'язково додається до опублікованого звіту. Таємні і секретні матеріали теж подаються. Їх може прочитати тільки Прем'єр-міністр у відповідному додатку. А громадськість може ознайомитися зі змістом більш загального характеру.

Щодо довіри громадськості до роботи розвідувальних структур та структур безпеки. Ця функція не відрізняється від інших, які виконує держава. Тобто громадянин має право поскаржитися на дії державних інституцій, і в тому числі, на дії розвідувальних служб. Громадяни повинні бути впевненими, що всі допущені помилки будуть виправлені. У Великобританії є незалежний суд, до якого входять вищі правники. Вони розслідують і аналізують усі скарги від громадськості.

Тепер щодо самих працівників відповідних розвідувальних структур. Вони також відіграють велику роль у здійсненні контролю. Наведу цитату із Положення про розвідувальну службу. В ньому висвітлюється мета і цінності: "...представники розвідслужби віддані ідеї, коли працюють для досягнення певної мети, дотримуються законності, чесності, об'єктивності, мають почуття міри, з повагою ставляться до інших і тих, з ким працюють поза межами своєї структури".

Розглянемо питання законності. Життєво важливим є те, що ті, хто працює у відповідних структурах, повинні самі дуже добре розуміти законодавство, яким вони керуються у своїй роботі. Тобто професіональний працівник розвідувальної структури сам робить позитивний внесок у той процес співробітництва з тими, хто працює за межами цієї структури.

Вже йшлося про помилки. Для прикладу наведу цитату зі звіту одного з членів комісії: "...усі допущені помилки, на яких наголошується і які можуть призвести до негативних наслідків, одразу виправляються. Мені надали все те, що я хотів побачити чи почути. Розвідслужби позитивно ставляться до діяльності такої комісії з погляду отримання порад, оскільки

це дає можливість заспокоїти громадськість, підтвердити законність прийнятих рішень”.

У мене немає навіть сумнівів щодо того, що ці структури намагаються дотримуватися законодавства, У випадку труднощів, співробітники спецслужб отримують рекомендації і настанови вищого керівного органу. Хочу привернути увагу присутніх до такого. Іноді самі розвідслужби можуть доповісти про невирішені питання членам комісії. Якщо було не дотримано певних процедур, про це повідомляється. Якщо внаслідок цього було зібрано невірну інформацію, то її знищують. Нею ніхто не має права користуватися.

Хочу зазначити, що у цьому процесі треба мати дуже жорсткий режим контролю, який би не завдав шкоди секретності і таємності.

Ефективний механізм здійснення контролю — це продукт і символ, міцний символ надійних демократичних інституцій та установ. Тобто це ефективний, дієвий парламент, високопрофесійні, компетентні, не упереджені судді, професійні, чесні державні службовці.

М. МУРСЕПІ

СИСТЕМА ДОЗВОЛУ ТА ДОПУСКУ ДО ТАЄМНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕСТОНІЇ

Передусім я хотів би подякувати Раді національної безпеки і оборони України, Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, а також НАТО за організацію цієї зустрічі. Думаю, що вона вже довела, що її варто було організувати і що ця подія дуже успішна.

Тепер щодо стосується теми моєї презентації — питання дозволу та допуску до таємної інформації в Естонії. Я не скажу, що система у нас ідеальна. Але вона працює досить добре.

В Естонії державні організації, які займаються питаннями дозволу та допуску до таємної інформації, — це Естонська національна прикордонна поліція, Рада інформації та Генеральний штаб міністерства оборони.

Інформаційна рада надає допуски лише своєму власному персоналу, Генеральний штаб — лише військовим. Естонська національна прикордонна поліція надає усім іншим допуски та дозволи в державі.

це дає можливість заспокоїти громадськість, підтвердити законність прийнятих рішень”.

У мене немає навіть сумнівів щодо того, що ці структури намагаються дотримуватися законодавства, У випадку труднощів, співробітники спецслужб отримують рекомендації і настанови вищого керівного органу. Хочу привернути увагу присутніх до такого. Іноді самі розвідслужби можуть доповісти про невирішені питання членам комісії. Якщо було не дотримано певних процедур, про це повідомляється. Якщо внаслідок цього було зібрано невірну інформацію, то її знищують. Нею ніхто не має права користуватися.

Хочу зазначити, що у цьому процесі треба мати дуже жорсткий режим контролю, який би не завдав шкоди секретності і таємності.

Ефективний механізм здійснення контролю — це продукт і символ, міцний символ надійних демократичних інституцій та установ. Тобто це ефективний, дієвий парламент, високопрофесійні, компетентні, не упереджені судді, професійні, чесні державні службовці.

М. МУРСЕПІ

СИСТЕМА ДОЗВОЛУ ТА ДОПУСКУ ДО ТАЄМНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕСТОНІЇ

Передусім я хотів би подякувати Раді національної безпеки і оборони України, Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, а також НАТО за організацію цієї зустрічі. Думаю, що вона вже довела, що її варто було організувати і що ця подія дуже успішна.

Тепер щодо стосується теми моєї презентації — питання дозволу та допуску до таємної інформації в Естонії. Я не скажу, що система у нас ідеальна. Але вона працює досить добре.

В Естонії державні організації, які займаються питаннями дозволу та допуску до таємної інформації, — це Естонська національна прикордонна поліція, Рада інформації та Генеральний штаб міністерства оборони.

Інформаційна рада надає допуски лише своєму власному персоналу, Генеральний штаб — лише військовим. Естонська національна прикордонна поліція надає усім іншим допуски та дозволи в державі.

Допуски до таємної інформації потрібні для того, щоб мати доступ до конфіденційної інформації або інформації більш високого рівня. Допуски до таємної інформації нижчих рівнів не потрібні. В Естонії діють три основних принципи допуску до державних таємниць: *по-перше*, якщо людина обіймає відповідну посаду; *по-друге*, на підставі дозволу мати допуск до таємної інформації; *по-третє*, на підставі наказу постійного прокурора або того, хто проводить розслідування, або судового рішення.

Право допуску до таємної інформації у нашій країні, незалежно від її класифікації, мають Президент республіки, члени парламенту, члени уряду республіки.

Ті, хто обіймає ці посади, не повинні отримувати дозвіл на отримання допуску.

Право на доступ до таємної інформації мають: головнокомандувач силами оборони, судді, міністр юстиції, президент головного банку та голова спостережної ради банку. Всі вони мають отримати спеціальний дозвіл, який надається після того, як вони отримують своє призначення на ці посади.

В Естонії призначення на високі посади держслужбовців вирішує Президент республіки, але перевірку працівників здійснює естонська національна поліція. Для того щоб отримати доступ до інформації, кандидат подає прохання через офіс Президента республіки до національної поліції, а поліція з питань безпеки подає відомості, зібрані під час свого розслідування, і відображає свою точку зору щодо того, чи відповідає конкретна людина вимогам на отримання таємної інформації згідно з тією посадою, яку обіймає.

Я хотів би наголосити, що ми не приймаємо рішень, ми лише надаємо інформацію, висвітлюємо свій погляд, а Президент республіки приймає рішення.

У випадку таємної інформації щодо зарубіжних країн, ситуація дещо відрізняється. Незалежно від того, яку посаду обіймає людина, неодмінно проводиться перевірка і обов'язково надається дозвіл на доступ до такої інформації. Усі громадяни та юридичні особи, які мають доступ до інформації інших держав, повинні мати спеціальний сертифікат, що видає національний орган влади з питань безпеки. У нашому випадку — це департамент міністерства оборони. Сертифікат про проходження перевірки видає орган національної безпеки особі, яка володіє такою інформацією. Щодо безпеки, то ця людина має довести, що їй необхідно володіти конфіденційною інформацією.

Рішення щодо надання такого сертифіката про проходження перевірки на отримання дозволу на доступ до інформації приймає національний

орган з питань безпеки, але це рішення завжди є результатом проведення перевірки, що здійснює естонська національна поліція і відповідні департаменти. Ось дуже стисло охарактеризовано нашу систему.

Тепер про деякі уроки з нашого невеличкого досвіду.

По-перше, після приєднання Естонії до НАТО та Європейського Союзу і ратифікації угоди про таємну інформацію з НАТО у нас виникла низка проблем, пов'язаних з кількома різними рівнями інформації. Наприклад, обмежений рівень інформації та інші. В Естонії раніше, по суті, не було жодних проблем щодо допусків до таємної інформації. Естонські правила поводження з засекреченими матеріалами у багатьох випадках були жорсткішими, ніж правила НАТО. *По-друге*, виникла необхідність введення допусків до такої інформації для юридичних осіб, перед вступом до НАТО цього у нас також не було.

Тепер кілька слів про деякі додаткові уроки щодо, наприклад, перевірки на право доступу до таємної інформації.

Це знову впливає з нашого законодавчого досвіду. На мій погляд, автори юридичних текстів не повинні дуже жорстко зосереджуватися на питанні розподілу повноважень, бо фактично часто не можна повністю розділити законодавчу та виконавчу владу. Вони завжди існують ніби паралельно і в тісному взаємозв'язку. Кандидат, який подає про себе відомості і просить дати доступ до таємної інформації, зобов'язаний подавати повну інформацію. Не повинно бути так, що це стане роботою служби — намагатися видобути інформацію про таку людину.

І, *по-третє*, доступ до державних таємниць є привілеєм, а не фундаментальним правом стосовно отримання дозволу.

А щодо організацій, які здійснюють нагляд та контроль, у нас триває дискусія про можливі негативні наслідки для безпеки країни.

Я. МАРЕС

КОНЦЕПЦІЯ ЗАХИСТУ ТАЄМНОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

У своєму виступі хочу представити вам концепцію захисту таємної інформації в Чеській Республіці. Ми віримо в свободу та демократію у нашому суспільстві, яких у нас не було так довго.

І сам цей факт, разом з іншими причинами, змусив нас вибрати той шлях, який ми нині використовуємо для захисту таємної інформації. Наша

орган з питань безпеки, але це рішення завжди є результатом проведення перевірки, що здійснює естонська національна поліція і відповідні департаменти. Ось дуже стисло охарактеризовано нашу систему.

Тепер про деякі уроки з нашого невеличкого досвіду.

По-перше, після приєднання Естонії до НАТО та Європейського Союзу і ратифікації угоди про таємну інформацію з НАТО у нас виникла низка проблем, пов'язаних з кількома різними рівнями інформації. Наприклад, обмежений рівень інформації та інші. В Естонії раніше, по суті, не було жодних проблем щодо допусків до таємної інформації. Естонські правила поводження з засекреченими матеріалами у багатьох випадках були жорсткішими, ніж правила НАТО. *По-друге*, виникла необхідність введення допусків до такої інформації для юридичних осіб, перед вступом до НАТО цього у нас також не було.

Тепер кілька слів про деякі додаткові уроки щодо, наприклад, перевірки на право доступу до таємної інформації.

Це знову впливає з нашого законодавчого досвіду. На мій погляд, автори юридичних текстів не повинні дуже жорстко зосереджуватися на питанні розподілу повноважень, бо фактично часто не можна повністю розділити законодавчу та виконавчу владу. Вони завжди існують ніби паралельно і в тісному взаємозв'язку. Кандидат, який подає про себе відомості і просить дати доступ до таємної інформації, зобов'язаний подавати повну інформацію. Не повинно бути так, що це стане роботою служби — намагатися видобути інформацію про таку людину.

І, *по-третє*, доступ до державних таємниць є привілеєм, а не фундаментальним правом стосовно отримання дозволу.

А щодо організацій, які здійснюють нагляд та контроль, у нас триває дискусія про можливі негативні наслідки для безпеки країни.

Я. МАРЕС

КОНЦЕПЦІЯ ЗАХИСТУ ТАЄМНОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

У своєму виступі хочу представити вам концепцію захисту таємної інформації в Чеській Республіці. Ми віримо в свободу та демократію у нашому суспільстві, яких у нас не було так довго.

І сам цей факт, разом з іншими причинами, змусив нас вибрати той шлях, який ми нині використовуємо для захисту таємної інформації. Наша

концепція захисту таємної інформації базується на певних демократичних принципах, які я хотів би тут згадати.

Ми прийняли рішення надати загальні повноваження, ексклюзивні повноваження в площині таємної інформації та дозволи на неї адміністративним органам влади. Національний орган Чехії з питань таємної інформації було засновано 8 років тому, як відповідну потребу захищати таємну інформацію шляхом, який би не збігався з потребами захищати права та свободу окремих громадян. Жодна служба розвідки, будь-які компоненти Міністерства внутрішніх справ чи інших державних департаментів не можуть краще захищати, здійснювати демократичний контроль.

Водночас ми стали членами НАТО і нам довелося розбудовувати у себе найголовніші структури, які займалися б таємною інформацією і ділилися б нею з іншими країнами.

Національний орган з питань безпеки намагається досягти точності та повноти інформації, що збирається, належним чином її оцінити та проаналізувати. Ми прагнемо отримати важливу інформацію від усіх служб розвідки Чехії. Але останнє рішення щодо того, хто матиме доступ до таємної інформації — є компетенцією національних органів з питань безпеки.

Національний орган з питань безпеки є незалежним. Це важливе положення чітко зафіксовано в акті 1998 року. Новий акт щодо захисту таємної інформації набуде чинності 1 січня 2006 року. Він глибше роз'яснює та посилює позицію цього органу в рамках юридичної системи Чеської Республіки. Національний орган очолює директор, якого призначає, а також звільняє уряд після консультації з комітетом палати депутатів, що відповідають за питання безпеки. Директор національного органу звітує лише тільки Прем'єр-міністру або ж вище названому комітету палати депутатів, який також здійснює нагляд за діяльністю Національного органу з питань безпеки. Щорічний бюджет органу з питань безпеки є незалежним і не залежить від інших департаментів уряду.

Цивільний демократичний контроль за структурами розвідки був би лише пустим місцем, якби не існувала система юридичного захисту. Одне із делікатних питань, якому необхідно було приділити досить серйозну увагу — це як нам створити юридичний статус усіх учасників процесу отримання таємної інформації. Після прийняття у 1998 році Акту захисту таємної інформації, було прийнято три важливих поправки, які стосуються юридичного підходу до процесу надання дозволів на інформацію.

Перша вводить ідею скарги кандидата, яку можна подати директору Національного органу з питань безпеки. Друга стосується Інституту апеля-

ції до незалежного суду, так званої колегії: кандидат стає учасником у слуханнях і має дозвіл до всіх документальних матеріалів, окрім таємної інформації. На додачу до права апеляції може паралельно додаватися адміністративна дія.

Новий закон розв'язав проблему взаємоконфліктних рішень і ввів також ідею нового інструменту, в рамках якого рішення може приймати сам національний орган з питань безпеки, або ж всі матеріали подаються директору органу. Потім відбувається судовий перегляд у вигляді адміністративної дії, що може поставити під сумнів рішення директора, а Національному органу — доступ до певної інформації, і у такому випадку учасник також має право подати апеляцію до Вищого адміністративного суду.

З нашої точки зору, цей інструмент заборони, разом з інструментом судового перегляду адміністративними судами, створює необхідний баланс між необхідністю захищати інформацію та права окремих людей. Національний орган з питань безпеки вважає, що юридичний контроль є фундаментальним для всього елементу допуску.

Ми маємо завжди конфлікт інтересів безпеки та індивідуальних прав. І наша основна мета полягає в тому, щоб дати можливість людям зрозуміти, що немає ніякої загрози їхньому приватному життю або життю їхніх сімей. І всі учасники процесу повинні отримувати об'єктивне професіональне ставлення з боку адміністративних та судових органів. Вважаємо, що це можна досягти тільки завдяки юридичному контролю над процесом допуску. Ми пройшли схожі зміни та мали такі самі проблеми, як наші українські колеги мають сьогодні.

Від імені національного органу Чеської Республіки з питань безпеки я хотів би запропонувати нашу допомогу в процесі впровадження механізмів цивільного контролю над сектором безпеки та розвідки України.

I. Г. ГЛОВА

КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРИКОРДОННОЇ РОЗВІДКИ УКРАЇНИ

Перш за все, шановні колеги, я не знаю жодного розвідувального органу в світі, який працював би абсолютно відкрито. Також я погоджуюся з виступаючими, які говорили про те, що сьогодні в Україні немає жодного монополіста в інформаційній сфері, який працював би в абсолютно закри-

ції до незалежного суду, так званої колегії: кандидат стає учасником у слуханнях і має дозвіл до всіх документальних матеріалів, окрім таємної інформації. На додачу до права апеляції може паралельно додаватися адміністративна дія.

Новий закон розв'язав проблему взаємоконфліктних рішень і ввів також ідею нового інструменту, в рамках якого рішення може приймати сам національний орган з питань безпеки, або ж всі матеріали подаються директору органу. Потім відбувається судовий перегляд у вигляді адміністративної дії, що може поставити під сумнів рішення директора, а Національному органу — доступ до певної інформації, і у такому випадку учасник також має право подати апеляцію до Вищого адміністративного суду.

З нашої точки зору, цей інструмент заборони, разом з інструментом судового перегляду адміністративними судами, створює необхідний баланс між необхідністю захищати інформацію та права окремих людей. Національний орган з питань безпеки вважає, що юридичний контроль є фундаментальним для всього елементу допуску.

Ми маємо завжди конфлікт інтересів безпеки та індивідуальних прав. І наша основна мета полягає в тому, щоб дати можливість людям зрозуміти, що немає ніякої загрози їхньому приватному життю або життю їхніх сімей. І всі учасники процесу повинні отримувати об'єктивне професіональне ставлення з боку адміністративних та судових органів. Вважаємо, що це можна досягти тільки завдяки юридичному контролю над процесом допуску. Ми пройшли схожі зміни та мали такі самі проблеми, як наші українські колеги мають сьогодні.

Від імені національного органу Чеської Республіки з питань безпеки я хотів би запропонувати нашу допомогу в процесі впровадження механізмів цивільного контролю над сектором безпеки та розвідки України.

I. Г. ГЛОВА

КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРИКОРДОННОЇ РОЗВІДКИ УКРАЇНИ

Перш за все, шановні колеги, я не знаю жодного розвідувального органу в світі, який працював би абсолютно відкрито. Також я погоджуюся з виступаючими, які говорили про те, що сьогодні в Україні немає жодного монополіста в інформаційній сфері, який працював би в абсолютно закрит-

тому режимі. Цього бути і не може, тому що ефективність діяльності від абсолютної закритості тільки знижується.

Спеціальні служби завжди відрізнялися від інших структур тим, що мали перевагу невтручання у свої дії. Порівняно з іншими структурами державного сектору їх набагато важче контролювати та вимагати від них відповідальності. Найважче завдання для спеціальних служб — не втратити ефективність роботи, дотримуючись, з одного боку, принципу відкритості, а з другого — принципу секретності. Спецслужби не поширюють інформацію про власні дії, оскільки в протилежному випадку таємні плани розвідки можуть стати відомі суспільству. Фінансування, результати заходів та самі заходи теж є таємницею. В будь-якій демократичній державі вміння контролювати інформацію має вагомe значення, бо збір інформації, яку неможливо здобути іншими засобами, окрім як за допомогою розвідувальної інформації, її контроль та надання вищому керівництву держави є прерогативою спецслужб.

Водночас саме розвідувальні органи та спеціальні служби звинувачують у тому, що вони є потенційною загрозою для органів влади, демократії загалом. Розвідувальні служби можуть бути засобами виявлення та попередження потенційно небезпечних ситуацій, проте вони можуть також бути самі використані в якості засобів тиску на владу. Ось чому суспільство вважає необхідним організувати ефективний контроль над їх діяльністю.

У сучасному демократичному суспільстві необхідною умовою є існування системи противаг, яка має забезпечувати створення дієвої та чіткої законодавчої бази, на основі якої спецслужби могли б здійснювати власну діяльність.

Щодо України, то на сьогоднішній день готовий вам доповісти, що прикордонна розвідка, як і інші розвідувальні органи, діють відповідно до Закону “Про розвідувальні органи”, який був прийнятий у 2001 році. Законодавець, шановний Георгій Корнійович Крючков, присутній на нашому зібранні, і члени Комітету з питань національної безпеки і оборони Верховної Ради України дуже виважено підійшли до питання чіткого визначення відповідно до частини другої статті 19 Конституції, спираючись на принцип верховенства права, про те, що державі органи та їх посадові особи повинні діяти виключно у межах і порядку, визначеному законом.

Реалізуючи цю норму Конституції, в Законі “Про розвідувальні органи України” була затверджена стаття 14, яка має назву: “Захист відомостей про розвідувальні органи України”, де чітко викладено, які відомості можуть бути віднесені до державної таємниці. Це насамперед відомості про особо-

вий склад, який здійснює розвідувальну діяльність; засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення; форми, методи, результати розвідувальної діяльності, а також про осіб, які співробітничать або раніше співробітничали на конфіденційній основі з розвідувальними органами. Перераховані мною відомості становлять державну таємницю і підлягають захисту у порядку, визначеному Законом України “Про державну таємницю”. Закон України “Про державну таємницю” також чітко визначає, яка інформація статті вісім не може бути віднесена до державної таємниці. Нині поле діяльності розвідувальних органів України у сфері допуску до державної таємниці та роботи з таємною інформацією чітко врегульовано.

І останнє, шановні колеги. Усі прекрасно розуміють, що рівень діяльності, відкритості розвідки залежить від рівня довіри до неї. Чим більше довіра, тим відкритішою буде розвідка. Ще 15 років тому ми не могли собі уявити такий рівень відкритості й обговорення цих проблем у такій широкій аудиторії. Тому, на мою думку, прийняття закону і такі “круглі столи”, дають змогу збільшити відкритість та зменшити таємність у співробітництві.

В. А. БОГДАН

ПРОБЛЕМИ РОЗБУДОВИ СЛУЖБИ ЗОВНІШНЬОЇ РОЗВІДКИ УКРАЇНИ

Ми дуже вдячні за той досвід, з яким сьогодні поділилися наші зарубіжні колеги.

Аналізуючи те, що сьогодні вже було сказано, створюється враження, що і українська розвідка, і наш законодавець уже багато зробили для того, щоб демократизувати діяльність розвідки, зробити її більш відкритою, спрямованою в інтересах суспільства і громадянина.

Було б дуже позитивним почути на нашому зібранні досвід, безпосередньо, кадрових працівників провідних розвідок СІС, ЦРУ, БНД тощо, які є членами Альянсу і які вже тривалий час працюють у цьому напрямі.

Сьогодні ми почули від наших колег із Великобританії, країни старої демократії, що її розвідка також потребує демократизації. І це зрозуміло. Я хочу із задоволенням зазначити, що робота, проведена в Україні законо-

вий склад, який здійснює розвідувальну діяльність; засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення; форми, методи, результати розвідувальної діяльності, а також про осіб, які співробітничать або раніше співробітничали на конфіденційній основі з розвідувальними органами. Перераховані мною відомості становлять державну таємницю і підлягають захисту у порядку, визначеному Законом України “Про державну таємницю”. Закон України “Про державну таємницю” також чітко визначає, яка інформація статті вісім не може бути віднесена до державної таємниці. Нині поле діяльності розвідувальних органів України у сфері допуску до державної таємниці та роботи з таємною інформацією чітко врегульовано.

І останнє, шановні колеги. Усі прекрасно розуміють, що рівень діяльності, відкритості розвідки залежить від рівня довіри до неї. Чим більше довіра, тим відкритішою буде розвідка. Ще 15 років тому ми не могли собі уявити такий рівень відкритості й обговорення цих проблем у такій широкій аудиторії. Тому, на мою думку, прийняття закону і такі “круглі столи”, дають змогу збільшити відкритість та зменшити таємність у співробітництві.

В. А. БОГДАН

ПРОБЛЕМИ РОЗБУДОВИ СЛУЖБИ ЗОВНІШНЬОЇ РОЗВІДКИ УКРАЇНИ

Ми дуже вдячні за той досвід, з яким сьогодні поділилися наші зарубіжні колеги.

Аналізуючи те, що сьогодні вже було сказано, створюється враження, що і українська розвідка, і наш законодавець уже багато зробили для того, щоб демократизувати діяльність розвідки, зробити її більш відкритою, спрямованою в інтересах суспільства і громадянина.

Було б дуже позитивним почути на нашому зібранні досвід, безпосередньо, кадрових працівників провідних розвідок СІС, ЦРУ, БНД тощо, які є членами Альянсу і які вже тривалий час працюють у цьому напрямі.

Сьогодні ми почули від наших колег із Великобританії, країни старої демократії, що її розвідка також потребує демократизації. І це зрозуміло. Я хочу із задоволенням зазначити, що робота, проведена в Україні законо-

давчою і виконавчою владою та безпосередньо розвідувальними підрозділами, уже дала позитивні результати. Нині очевидно, що демократизація безпекової сфери, зокрема служби зовнішньої розвідки, відбувається успішно. Аналізуючи виступи учасників “круглого столу”, можна дійти висновку про те, що в чомусь ми вже досягли успіхів, у чомусь ми вже пішли далі за наших зарубіжних колег і, звичайно, де в чомусь ми ще поступаємося і потребуємо подальшого вдосконалення.

Тому нам хотілося б почути від вас, шановні друзі, певну оцінку, наскільки це можливо, того, що вже зроблено в нашій державі на цьому шляху, і з тим, щоб якось визначитися з курсом на подальше реформування цього сектору.

Щодо безпосередньо теми, яка в цій сесії нині обговорюється, хочу зазначити, *по-перше*, що вона досить чутлива. Розвідка, її діяльність завжди була латентною, завжди охоплювала досить вузьке коло і спрямована безпосередньо на інтереси держави.

Тому при формуванні цього напрямку, звичайно, ми виходимо із рівня розумності, відкритості діяльності Служби зовнішньої розвідки. *По-друге*, щодо відкритості, ми обов'язково враховуємо безпеку громадянина, суспільства і держави, тому що відкритість може завдати шкоди всім цим складовим, про які я щойно говорив. *По-третьє*, недопустимо використання внаслідок витоку інформації розвідки в якихось політичних, корпоративних і інших інтересах, що теж може завдати великої шкоди державі і суспільству загалом.

Хочу наголосити, про це вже йшлося у попередніх виступах, що Служба зовнішньої розвідки за час свого існування установила і підтримує контакти із зарубіжними партнерами, бере участь у низці спеціальних операцій. І в цьому зв'язку дуже важливим залишається питання таємності цих заходів, спрямованих на боротьбу із організованою злочинністю, міжнародним тероризмом та наркотрафіком. А тому нам, звичайно, був би цікавий досвід партнерів із країн НАТО і не тільки досвід, а й спільні заходи, спрямовані на забезпечення безпеки і таємності в цій сфері.

Я. ГОФІЯР

КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ТА ПРОЗОРІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ РОЗВІДКИ

На початку свого виступу хотів би зробити деякі коментарі.

Без сумніву, таємність є однією з важливих умов будь-якої діяльності розвідки і до певної міри певний рівень таємності пов'язаний завжди з цією площиною у будь-якій країні. Водночас ми можемо тут побачити зацікавленість юридичну чи не юридичну щодо різних суб'єктів з тим, щоб отримати інформацію про те, що відбувається у структурах розвідки.

Намагання краще зрозуміти розвідку і отримати розуміння такого делікатного матеріалу характеризує кожна демократичну країну. Багато урядів та організації, що займаються розвідкою, відчують на собі тиск з боку громадян, з боку суспільства з тим, щоб досягти більшої відкритості розвідки.

У будь-якому разі дуже важко знайти необхідний рівень такої відкритості. Найлегше було б, звичайно, мати розвідку якомога більш закритою, використовуючи так звану концепція максимальної секретності, коли навіть саме існування певних органів розвідки тримається у таємниці. Але люди хочуть знати, як використовуються їхні гроші, вони хочуть бути певними, що бюджет розвідувальних служб належним чином витрачається. Також вони хочуть бути переконаними у тому, що засоби розвідки не використовуються проти них, до того ж абсолютно безпідставно.

Для цього необхідно визначити певні правила, потім мати механізми контролю і, нарешті, виконувати їх. Здається, просто, правда? Найскладнішим тут є те, що потрібно знайти або з'ясувати, де є ці обмеження, що можуть захищати громадян, з одного боку, і розвідку та її джерела, з другого.

Візьмемо Словаччину, як приклад. Я тут можу сказати, що ми виконали всі ці три кроки, але завжди є можливість того, що ми можемо пересунути ці обмеження для того, щоб поліпшити умови контролю. Сьогоднішній Закон про розвідки висвітлює певні правила щодо діяльності нашої розвідки, а здійснення цивільного контролю і намагання проводити розслідування у сфері розвідки, це ніби втручатися у їхнє життя. Підходимо до дуже делікатного моменту. Де межа цього контролю? Чи варто ставити під загрозу наші джерела і чи ми можемо якимось чином гарантувати захист найцінніших наших джерел?

Нещодавно ми працювали над новим законом з питань розвідки, намагалися конкретизувати повноваження на здійснення контролю для нашого спеціального комітету. Ми провели кілька таких мозкових штурмів з цього питання і з'ясували, що є різні можливості для того, щоб утримувати сучасний стан, створюючи певну форму контролю або збільшуючи повноваження тих, хто здійснює контроль, надаючи членам комітету спеціальну можливість розслідувати окремі справи, якщо є достатня підозра в тому, що відбулося зловживання засобами розвідки, не маючи, тим не менше, повного доступу до файлів.

Наступний варіант схожий на попередній, але до цього додається ще й доступ до файлів тоді, скажімо, коли органи розвідки відмовлять в допуску до найважливіших джерел інформації. Звичайно, на це мають бути причини, про них має знати Президент, прем'єр-міністр і парламент. І, нарешті, останній варіант — це надати повний доступ до всіх файлів.

Ще одна цікава пропозиція, яку ми взяли з-за кордону — створити незалежний деполітизований орган — раду, до якої входитимуть особи, які користуються абсолютним авторитетом. Їм надавати повноваження проведення розслідувань, а також доступ до всіх файлів. У будь-якому разі всі ці пропозиції спрямовані на те, щоб розширити повноваження структур, які займаються контролем.

Усі люди, які матимуть доступ до таких файлів, повинні пройти перевірку на допуск, вони зобов'язані зберігати в таємниці всю цю інформацію від усіх інших, хто не проходить такої процедури.

Насамкінець хочу додати: таємниця є дуже важливим принципом для розвідувальної діяльності, а відкритість, на сьогодні є базовою потребою відкритого суспільства. Для того щоб утримувати інформацію в таємниці, дуже важливо знати, що саме треба захищати і чому?

Пріоритезація таємниць могла б допомогти нам визначитися, що і яку інформацію можна надавати за певних умов. Зняття секретності може відбуватися тільки шляхом поваги до принципу. Всі ті, хто матимуть доступ до таємної інформації, мусять проходити процедуру допуску. Хоча ця процедура не повинна стосуватися всіх категорій інформації. Нарешті, важливо зрозуміти, що належне балансування таємності та прав громадян є базовим питанням, яке має вирішити будь-яке відкрите суспільство.

**Заключний виступ
заступника директора
Женевського центру демократичного контролю
над збройними силами (DCAF)
Ф. ФЛУРІ**

Сьогодні на засіданні “круглого столу”, незважаючи на обмежений час, ми обговорили різноманітні проблеми сектору безпеки, зокрема спецслужб. Але, звичайно, багато питань залишилися ще відкритими. З огляду на це, я повністю поділяю точку зору пана Шерра про те, що засідання “круглого столу” було дуже успішним в тому сенсі, що ми змогли щиро, відкрито обговорити цілу низку надзвичайно важливих питань.

На мій погляд, цей “круглий стіл” треба розглядати як перший, а не останній за цією тематикою.

Вдома нам доведеться оцінювати з нашими колегами з організаційного комітету наслідки нашого засідання. Ми побачимо, що без відповіді залишилася досить велика кількість запитань. Думаю, що до них нам треба буде повернутися згодом, на більш пізніх стадіях у процесі нашої співпраці.

У виступі представника України, здається, пана В. Богдана, було запропоновано міжнародній громадськості, яка представлена тут, оцінити стан реформи сектору безпеки та розвідки в Україні і надати певні пропозиції щодо того, що в Україні можна було б поліпшити.

Мені здається, що це повинні бути наші спільні висновки, тому що як представники міжнародної громадськості ми не можемо і не маємо права надавати певні оцінки тому процесу, в якому перебуває нині Україна. Але, з моєї точки зору, ми могли б спробувати задокументувати процес реформ у сфері розвідки або в цілому в секторі безпеки, а потім запросити міжнародну громадськість провести оцінку цих документів. Гадаю, що це міг би бути проект, який можна було б наразі запропонувати. Цей проект ми обговорили з паном С. І. Пирожковим з Ради національної безпеки і оборони України.

Швейцарія, наприклад, у рамках програми “Партнерство заради миру” хотіла б запросити наших українських колег розглянути такий, скажімо, попередній звіт щодо стану Служби безпеки, служби розвідки та стану безпеки загалом. Ми могли б розглянути стан реформ у різних сферах сектору безпеки: збройні сили, розвідка, прикордонні служби, управління надзвичайними ситуаціями і таке інше. Вважаю, що це могло б бути насамперед

таким описовим підходом. І ми попросили б, щоб наші українські колеги подали згідно з відповідними анкетами, які будуть розроблені та узгоджені, той стан реформ, в якому перебуває країна, і певні елементи сектору безпеки. Цей підхід я хотів би запропонувати вже на майбутній нашій зустрічі вже на початку наступного року.

Закони, які ми маємо українською та російською мовою, думаю, будуть, як запропонував Георгій Корнійович Крючков, перекладені і англійською мовою.

Щодо Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, то ми були б дуже зацікавлені в тому, щоб зробити наш внесок у справу контролю якості остаточної версії цього англійського перекладу. Ми також подумуємо над тим, як нам опублікувати результати нашої конференції, бо сьогодні були оприлюднені дуже цікаві думки.

Нині словацькі й чеські колеги запропонували свою допомогу нашим українським партнерам. На мій погляд, для нашої подальшої роботи потрібні не тільки аналітичні, а й оперативні інструменти.

Із задоволенням зазначу, що сьогодні ми спостерігаємо добру співпрацю з Україною і в інших сферах, наприклад, в секторі безпеки та оборони. Це система поєднання зусиль, система співпраці на рівні високопосадовців, які мають регулярно зустрічатися, працюючи над спільними темами, проблемами допомоги один одному у справі прийняття рішень, розробки планів.

Це могло б бути тим механізмом, який наші колеги з Чехії та Словаччини можуть надати нашим українським партнерам і це могло б бути таким оперативним видом допомоги та співпраці, який колеги з Словаччини та Чехії можуть розглянути.

На завершення хочу висловити подяку нашим партнерам і усім присутнім за співучасть у засіданні “круглого столу”.

Ми сподіваємося, що продовжуватимемо цей процес. Ми готові до такої роботи.

**Заключний виступ
голови Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони
Г. К. КРЮЧКОВА**

Мої колеги і я задоволені тим, що “круглий стіл” відбувся саме в столиці нашої держави. Мабуть, ми всі погодимося з тим, що “круглий стіл” вдався. І я підтримую думку Філіппа Флурі про те, щоб узагальнити і видати матеріали нашого “круглого столу”. Вони будуть дуже для нас корисними.

Хотів би висловити щире задоволення характером і змістом розмови, яка тут відбулася.

Я виділив би такі моменти. Перш за все — це висока компетентність учасників зібрання, це глибина аналізу, конкретність, а також відвертість і щире бажання поділитися своїм досвідом без його нав’язування.

Дуже важливо, що у змістовних доповідях і виступах було розкрито повчальний і так потрібний нам досвід забезпечення діяльності органів розвідки у правовому полі, гарантій недопущення порушень конституційних прав і свобод громадян, пошуку оптимального співвідношення конфіденційності й прозорості, транспарентності у діяльності спецслужб, здійснення парламентського і громадського контролю над сектором розвідки та з ряду інших важливих питань.

Я повторюся, але скажу, що все це є особливо потрібним і цінним для нас сьогодні, коли відбувається реформування нашої силової сфери. Тому ми глибоко вдячні колегам, які виступили на засіданні “круглого столу”, і всім учасникам. Особлива наша подяка відповідним інституціям НАТО, в тому числі офісу зв’язку НАТО в Україні, Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, Раді національної безпеки і оборони України, персонально пану Джону Колстону, доктору Філіппу Флурі і всім, хто причетний до організації і проведення “круглого столу”.

Поділяю думку про те, що це не остання наша зустріч з цих проблем. Я, принаймні, хотів би запропонувати дві позиції щодо цього.

Перша, наскільки нам відомо, тільки у Великій Британії проведено загальний огляд у безпековій сфері. І нині, коли ми прийняли рішення про проведення Комплексного огляду сфери безпеки в Україні, досвід британських колег нам був би дуже корисний. Якби британські колеги взяли на себе місію щодо організації цієї роботи, це було б дуже добре.

Друга позиція. Мені здається, що вона недостатньо була висвітлена, але для нас вона є дуже складна. Ми не маємо ніякого досвіду щодо того, як парламенти повинні впливати на вирішення кадрових питань у силовій сфері, в безпековій сфері і, зокрема, у сфері розвідки. У нас немає такого досвіду, як, скажімо, в Сполучених Штатах Америки, у Британії, Німеччині, в інших державах, де парламенти конкретно беруть участь у вирішенні цих питань.

Ми переходимо до системи парламентсько-президентської республіки і для нас це дуже-дуже потрібно.

І на завершення, дозвольте мені, від імені моїх колег, від парламентарів України щиро поздоровити вас з наступаючими святами — Різдом Христовим і наступним Новим 2006 Роком, побажати вам, вашим рідним і близьким, вашим колегам міцного здоров'я, особистого щастя і всім нам успіхів у побудові мирної, демократичної, процвітаючої, великої Європи, Європи без ліній, які розділяли б цей континент, Європи, невід'ємною складовою частиною якої є моя Батьківщина, моя рідна і прекрасна Україна.

Заключний виступ
першого заступника директора
Національного інституту проблем міжнародної безпеки
А. Ф. ГУЦАЛА

Радий нагоді поздоровити всіх, хто причетний до організації нинішнього міжнародного “круглого столу”, з реальною результативною роботою. Представники такої кількості спецслужб різних країн в одному залі в Україні, напевно, ще не збиралися. Коли на початку 2005 року Національний інститут проблем міжнародної безпеки, Верховна Рада України та Женевський центр демократичного контролю над збройними силами розпочинали новий цикл науково-практичних заходів, найбільше наше прагнення полягало у тому, щоб актуалізувати питання безпеки для нової влади. Сьогодні ми проробляємо конкретні і дуже глибокі питання.

Джеймс Шерр наприкінці свого виступу згадав про культуру. На мою думку, ті питання, які сьогодні обговорювалися, мають відношення до дуже важливого процесу — до формування в Україні нової розвідувальної культури. Ця робота, звичайно ж, ведеться не з нуля. Розвідоргани держави мають певний ресурс сил, засобів та прийомів ведення розвідувальної роботи. Багато з них у технічному і технологічному сенсі є ефективними. Але не вони в головному визначають культуру розвідки. Над розвідкою, як і над іншими спецорганами, тяжіє тоталітарне, імперське минуле, в якому домінувала глобальність завдань та зневажливість щодо моральних та етичних принципів у контексті політичної доцільності.

Ми намагаємося розвивати нову культуру, яка ґрунтується на демократичних засадах. Водночас крупіці того старого досвіду сьогодні можуть допомогти у вирішенні розвідувальних питань глобального рівня.

Думається, такі зустрічі якраз дають можливість особисто долучитися до обговорення актуальних питань, а тим самим і до вироблення солідарних підходів щодо шляхів реформування розвідувальної спільноти.

Інше актуальне і навіть знакове питання, яке фактично пронизувало наше обговорення — формування довіри у широкому сенсі цього слова. З одного боку, це формування довіри суспільства до влади через формування довіри суспільства до символічних структур цієї влади. Саме спеціальні органи, у тому числі й розвідка, є найбільш знаковими органами держави, за діяльністю яких і виноситься вердикт щодо рівня демократизму влади. З другого боку, нерідко саме розвідки є найчутливішими елементами, що

символізують рівень довіри між країнами. Не потребує особливих доказів те, що нерідко конфлікти між державами починаються з шпійонських скандалів, внаслідок яких насамперед страждають розвідники, які стають персонами “нон грата”.

Сьогодні складовою процесу формування нової культури демократичних відносин між Україною і країнами євроатлантичної спільноти і є відпрацювання нової системи відносин між розвідками. Думається, що ні в західних країнах, ні в Україні ніхто не бажає, щоб хтось ставив диктофон під софою президентам або іншим високопосадовцям. На жаль, сьогодні цієї практики виключити неможливо. Таким чином, нова система взаємовідносин між розвідками пов'язана з тим, щоб формувати систему довіри між країнами.

Інше важливе питання, яке опосередковано виникало в обговореннях,— розвідка працює не тільки на національні уряди, а й в інтересах формування безпечного світу, нової системи міжнародної безпеки. І у цьому контексті одним з актуальних є питання про те, яким чином сформувати таку довіру між органами розвідувальними, яка дала б змогу ефективно вести спільну боротьбу з тими глобальними викликами, які нині існують.

Необхідно враховувати і те, що певною мірою функції глобальної розвідки властиві й іншим міжнародним інституціям, зокрема, таким як FATF і МАГАТЕ.

На мій погляд, те, що сьогодні запропонував Філіпп Флурі, можна розцінити як крок на шляху формування довіри країн з розвиненою демократією до тих процесів, які відбуваються в Україні. У цьому ми повинні бути справді відвертими і відкритими. Саме у тому, що відповідає нашим бажанням формувати демократію у себе в країні і ступати до світової демократичної спільноти. Те, наскільки ефективно ми співпрацюватимемо у сфері розвідки, для професіоналів буде найкращим, по суті, символічним сигналом того, що Україна вже безповоротно прямує до демократії.

Рада безпеки і оборони України та Національний інститут проблем міжнародної безпеки працюватимуть саме у напрямі підвищення ефективності національної розвідки, водночас вписуючи українські національні інтереси у глобальний контекст розвитку світових процесів у сфері безпеки.

Дякую всім, хто взяв участь у наших обговореннях, хто уважно слухав і отримав наснагу впроваджувати конструктивні ідеї і думки в практичну роботу.

Заключний виступ заступника Генерального секретаря НАТО з питань планування оборонної політики Дж. КОЛСТОНА

Насамперед хочу підкреслити важливість і унікальність цієї події, яка сьогодні відбувається. Професор С. І. Пирожков, пан В. П. Горбулін зазначили у своїх виступах, що цей “круглий стіл” — перший захід такого роду, який відбувається в Україні. Перший захід з того моменту, коли Україна здобула свою незалежність у 1991 році. Це вже само по собі є дуже важливим.

Сьогодні ми багато говорили про досягнення належної рівноваги, балансу між прозорістю і відкритістю, з одного боку, та секретністю і конфіденційністю, з другого. Гадаю, що сьогоднішня дискусія є чудовим кроком у досягненні такого належного балансу між відвертістю та секретністю, тому що зібралися за цим столом представники багатьох країн, багатьох парламентів, багатьох розвідувальних служб, які зуміли щиро спілкуватися, відверто говорити про всі ті виклики та вимоги, що постають перед нами.

Це також перший “круглий стіл”, який організовано в рамках співробітництва між НАТО та Україною і це ще раз свідчить про те, скільки успіхів ми досягли з початку цього року, з моменту започаткування інтенсифікованого діалогу.

На засіданні “круглого столу” розглядалися дуже актуальні питання. Актуальні для всіх наших країн, які мають відношення не тільки до поточного стану справ в Україні.

З огляду на ту роль, яку відіграють розвідувальні служби та служби безпеки у демократичному суспільстві, це тема, яку ми сьогодні розглядали, має надзвичайно велике значення для майбутнього демократичних країн. Я вдячний країнам — членам НАТО, що були представлені на такому високому рівні і які брали участь у цій важливій події. Це ще раз очевидно демонструє бажання з боку країн — членів НАТО допомогти Україні у зміцненні демократичного виміру в сфері безпеки.

Я вдячний українським колегам, які зробили такий вагомий внесок в успіх цього заходу, так відкрито і конструктивно. Вважаю, що це є безпрецедентним рівнем широти та відвертості з боку всіх учасників “круглого столу”.

Я також дуже задоволений тим, що наша зустріч призвела до конкретних рекомендацій, яким чином рухатися далі вперед і, особливо, завдячую тим країнам — членам НАТО, які запропонували двосторонню допомогу Україні впродовж сьогоднішньої дискусії.

Огляд з національної безпеки і оборони, який започаткувала Україна, надасть чудову можливість для залучення експертів з боку країн — членів НАТО в наданні допомоги Україні щодо тих вимог здійснення демократич-

ного контролю, цивільного контролю над сектором безпеки у країні. Я також вдячний тому, що тут надійшли пропозиції надати подальшу допомогу з боку Женевського центру демократичного контролю над збройними силами. На мою думку, і НАТО, і Женевський центр демократичного контролю над збройними силами повинні і далі співпрацювати разом.

Спільна робоча група з оборонної реформи допоможе розглянути у 2006 році під час “круглих столів” саме цю тему — здійснення цивільно-демократичного контролю над сектором безпеки.

Ми повинні подумати і організувати такий експертний робочий семінар, на якому розглянули б конкретні питання цивільного демократичного контролю над сферою розвідки і допоміг би нашим українським колегам просунути цю роботу вперед. Тут два конкретних виміри, які мені спали на думку, коли ми сьогодні обговорювали це питання.

Перше, щодо демократичної звітності, відповідальності і зовнішнього управління сектором безпеки. Дуже важливо, співпрацювати з представниками Верховної Ради, намагатися подивитися, яким чином якнайліпше розробити механізми для здійснення контролю над сектором безпеки з боку парламентської системи.

Друге. Демократичний контроль, внутрішнє управління розвідувальним сектором зобов’язує працювати над тим, щоб досягти чіткості у визначенні завдань перед сферою розвідки, яким чином забезпечити такий стан справ, щоб різні складові сектору розвідки працювали логічно, послідовно і тісно.

У міру того, як країна рухається вперед на шляху реалізації своїх прагнень до євроатлантичної інтеграції, стає очевидним, що сектор розвідки має дуже велику низку питань, які належним чином спрямовані і які потребують свого вирішення.

Перш ніж завершити свій виступ, хочу подякувати від імені усіх нас Раді національної безпеки і оборони України, Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, Філіпу Флурі зокрема, Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, і пану Г. К. Крючкову особисто, а також моїй власній команді за чудову організацію нашого “круглого столу”.

Моя щира подяка усім учасникам, які знайшли час взяти участь у цьому заході.

Насамкінець хочу зробити найважливіший висновок сьогоднішнього засідання: розвідувальні служби, сили внутрішньої безпеки завжди мають розгорнутися на захист демократії та демократичного суспільства. Це означає, що вони мають бути під демократичним контролем і підлягати демократичній звітності.

Мені приємно, що ця основоположна цінність була очевидною під час нашого обговорення впродовж усього дня.

Panel: Problems of secrecy and openness of an intelligence sector in the context of developing mechanisms of democratic control.

Gill P.

Presentation: Will secrecy inevitably undermine democratic control of intelligence?

Introduction

It is a pleasure to be able to speak here today and thanks to DCAF, NATO, the National Security and Defence Council and Parliament's National Security and Defence Committee for inviting me. The histories of Ukraine and UK have been very different in many respects but one interesting comparison struck me as I prepared for today, specifically the significance of events in both our countries in 1990-91. For you, these culminated in independence in August 1991; for us, Margaret Thatcher was voted from office late in November 1990. Now, without suggesting for one moment that the removal of the Iron Lady was as significant as the collapse of the Iron Curtain, both did open up political space for change. Have we made good use of that space in order to reduce secrecy and democratise intelligence?

Democratic control of the intelligence sector is a young enterprise, dating back no more than thirty years except for such examples as (West) Germany. Until 15-20 years ago, most information relating to personnel and activities of intelligence agencies was kept secret from all those outside the community. For example, it was only in 1992 that the existence in peacetime of the British Secret Intelligence Service (SIS or, MI6) for foreign intelligence was officially acknowledged. Since then MI6 has emerged slowly from the shadows: it received a statutory mandate in 1994 and, along with MI5 and GCHQ, became subject to Intelligence and Security Committee review of its expenditure, administration and policy. Yet, compared with MI5 it remains highly reticent, for example, none of its files have been deposited in the National Archives, and it certainly received more publicity than it would have wished in the series of inquiries into the political and intelligence failure over Iraq. Recently, in October 2005 it did launch its own web-site (www.sis.gov.uk).

Secrecy: a necessary evil

Therefore, newer democracies of eastern Europe have less 'catching up' to do with older democracies to democratise intelligence in general than may be the case with civilian control of the military or police. Indeed, we could argue that, with respect to secrecy specifically, they have no catching up to do at all since *all* states must wrestle with the problem of how to conduct intelligence with a degree of secrecy that is *necessary* for effective operations but that extends no further. There is an ever-present danger in all nations that matters may be kept secret simply for the convenience of agencies and governments or to conceal fraud, corruption and abuse of power. As we seek greater democratic control, we need to develop mechanisms that can maintain necessary levels of secrecy *yet* prevent unnecessary or excessive secrecy. There is no easy or permanent solution to this: all mechanisms may well be temporary since political conditions change. For example, from the 1970s onwards through the 1990s democratisation in both older and newer democracies, including not just Europe but Latin America and South Africa flowed steadily towards greater openness as a means of

preventing the authoritarianism, scandals and abuses with which intelligence had everywhere been associated. The US was in the vanguard of intelligence reform from the 1970s and a combination of political culture, freedom of information laws, legislative oversight and energetic civil society groups such as ACLU, EPIC and FAS¹ established as open a political context for intelligence as we have seen anywhere. Since the September 11 2001 attacks on New York and Washington DC, however, governmental secrecy has been reasserted as the focus of much governmental and public concern has shifted towards the question of intelligence *failure*. Not only did the congressional and special inquiries into 9/11 face difficulties in gaining access to documents and personnel, but legislation such as the USA PATRIOT Act has increased the secrecy surrounding security operations.

Since the US was the primary victim of the 9/11 attacks, this may not seem surprising but this is just an example of a general historical pattern – when intelligence agencies are shown to have abused rights or acted corruptly, there are calls for less secrecy in the interest of greater democratic control; when they fail to protect people, there are calls for reduced secrecy in the interest of greater effectiveness. Now, this historical see-saw is based on a false assumption that increased secrecy and less oversight will lead to greater effectiveness. In fact, it is more likely to lead to greater inefficiency and increased fraud and corruption.

But the seductiveness of this false argument means that those who oversee intelligence agencies in the interests of democracy face a constant struggle to limit the normal preference of practitioners for secrecy. We need to consider questions of secrecy

- a) within intelligence ‘communities’,² and
- b) between those communities, other parts of government and civil society more generally.

The mechanics of secrecy

The closer an individual comes to the security core of the state, the higher the ‘clearance’ they require through the process of ‘vetting’ – the following is a US example of levels of classification where the determining factor is amount of *damage* to national security that would be caused by unauthorised release, e.g.,

- Top Secret (exceptionally grave damage...)
- Secret (serious damage...)
- Confidential (damage..)
- Sensitive but Unclassified (not related to national security...)
- Unclassified³

But even an official with the highest clearance may not actually have access to all information because of ‘compartmentation’. In order to maximise information security, only those with a ‘need to know’ will be indoctrinated into specific operations. Thus secrecy operates both ‘vertically’ and ‘horizontally’.

¹ American Civil Liberties Union www.aclu.org/ Electronic Privacy Information Center www.epic.org/ Federation of American Scientists Intelligence Resource Program www.fas.org/irp

² The use of this term does not imply that different national agencies work co-operatively and harmoniously. Because of a combination of different mandates, priorities, short-sightedness, jealousy, the contest for budget resources and so on, they frequently engage in what are known in the US as ‘turf wars’.

³ Born H. & Leigh I., *Making Intelligence Accountable*, Oslo: Parliament of Norway, 2005, p.137.

What must be kept secret?

There are three core areas of information that, it is generally accepted, must remain secret:

- sources
- methods
- information received in confidence from foreign partners

Problems with secrecy

Now these secrecy procedures are perfectly reasonable security precautions but can have damaging effects on effectiveness and oversight. To take just two examples regarding ‘sources and methods’: the 9/11 Commission in the US showed how agencies in the highly fragmented US intelligence structure failed to share information *in part* because of security concerns.⁴ One of their most challenging recommendations for agencies to tackle is that the Cold War notion of ‘need to know’ should be replaced by a ‘need to share’ that, they say, is essential for effective counter terrorism.⁵ Now, although no other national intelligence structure is as fragmented as that in the US, this is a problem that affects all to some extent. Police, border guards, security intelligence, military and other agencies with some security intelligence function may refuse to share information, do so only on the basis of personal contacts or do not know how to even if they want to.

Second, one aspect of the UK intelligence fiasco regarding Iraqi wmd was that information that subsequently turned out to be wrong was not passed to those who could provide expert analysis on the grounds that the collection agency wanted to protect a ‘new source on trial’.⁶ Again, this is a more general and growing problem. Since 9/11 much has been said about the need to extend intelligence sharing. But recipients have no means of independently assessing the validity of the intelligence they receive because the originating agency do not want to pass on information about the source.⁷ Therefore poor information may circulate throughout the international community precisely because of secrecy.

There are particular dangers regarding the third category, for example, suspicions that this reason is used by agencies to conceal information that could quite properly be seen by overseers. The significance of this ‘third party rule’ has increased since 9/11 because of the attempts to increase transnational sharing and co-ordination, as we saw above. But intelligence networks are developing between intelligence sectors *within* nations as well as transnationally. This involves not only blurring of the boundaries between formerly separate *state* intelligence disciplines (police, military, foreign, internal) but also between state, corporate and, community *sectors* where organisations may have security functions.

⁴ Other reasons included differing mandates, misunderstandings of legal requirements and bureaucratic divisions between foreign and domestic collection agencies. Kean & Hamilton, *The 9/11 Report: the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, 2004, 11.4.

⁵ Kean & Hamilton, 2004, 13.3.

⁶ Butler, *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*, HC898, London, The Stationery Office 2004, paras 573-78. www.butlerreview.org.uk

⁷ A specific controversy currently is whether agencies make use of information obtained by means of torture – agencies would not be told even if they asked!

Marina Caparini and Fred Schreier (who is here) from DCAF have written an important exploration of the significance of these developments in the corporate sector.⁸ Here, I want to note that there is no less secrecy in the corporate sector than there is in the state sector – although it is likely to be referred to as ‘commercial confidentiality’. So, for example, the Ukrainian economy may be moving rapidly towards a market model, including in security matters, but this will not reduce the problem of secrecy. Indeed, for overseers the problem may be intensified as increased information sharing takes place between agencies in different sectors. Bi-lateral intelligence sharing can be very hard to audit even where there are *formal* agreements for such sharing; it is virtually impossible where the security networks remain largely *informal*, depending as they do on personal relationships between practitioners who have dealt with, trust and help each other.

Further, there is clearly a danger that, as the democratic control of state intelligence agencies increases, illegal operations may be ‘sub-contracted’ to other agencies. These may be in the private sector, staffed in many cases by people who were formerly employed in one or other state agency, or in what I called the ‘community’ sector. This is a very broad category that includes entirely legitimate groups such as community organisations and non governmental organisations but may also include paramilitary groups and criminal organisations. Just to give a well-attested example from the UK –police and judicial inquiries have now established that military intelligence, police special branch and MI5 in Northern Ireland were involved in passing information to Loyalist (Protestant) paramilitaries that they used in killing Catholics alleged to be Republicans. In other cases, the state agencies failed to act to protect people whose lives were known to be in danger. Further, when inquiries were first initiated in 1989, the agencies concerned reacted by lying about the existence of documents, lying in court and, on one occasion, setting fire to the offices of the police inquiry.⁹ The significance of this example, I suggest, is that such practices – deploying secrecy to conceal illegality - may occur anywhere, especially in the context of security panics surrounding counter-terrorism.

His example also makes clear the size of the challenge posed by secrecy to those who have specific oversight responsibilities. Sources, methods and third party information may properly be kept secret from outsiders in general but overseers must have access if they are to do their job of keeping the agencies honest and reassuring the public that this is so. Without access to information there is a danger that overseers will be co-opted into providing a veneer of legitimacy while unreformed practices continue. Hans Born and Ian Leigh have set out the basic ‘toolkit’ for overseers as follows:

- they should have the legal power to initiate investigations;
- they must have unrestricted access to all information which is necessary for their task;
- they should have the power to subpoena witnesses and take testimony under oath;
- disputes over access should be finally determined by Parliament.¹⁰

Now, all countries will make these principles concrete in ways that are consistent with their own systems of government but it must be remembered that, however elegant the rules of access are on paper, they will not count for much if overseers do not have the political will to insist that they are honoured.

⁸ Schreier F. & Caparini M., [Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies](#), Occasional Paper, Geneva: DCAF, 2005 www.dcaf.ch/docs

⁹ The Canadian judge Peter Cory has produced six reports that were published during 2003-04 and John Stevens, then Metropolitan Police Commissioner, published a brief version of his Third Report in 2003. All can be accessed via <http://cain.ulst.ac.uk/issues/collusion/source.htm>

¹⁰ Born & Leigh, *Making Intelligence Accountable*, 2005, pp. 91-93.

Conclusion

Secrecy does not just protect intelligence professionals; it also protects governments and ministers. We know that 'democratic control' of intelligence needs prevent intelligence agencies from pursuing their own private objectives (the 'rogue elephant' model) and ministers from using agencies to pursue the partisan goals of a particular governing party. Similarly, whether we are talking about intelligence 'failures' in the sense of the abuse of human rights or failing to prevent surprise attacks, overseers must pay careful attention to the actions or inactions of both the professionals and the politicians. While intelligence professionals must not be permitted to abuse democracy, nor should they be made scapegoats for political failures.

Secrecy is a necessary component of any effective security intelligence system but it will undermine democratic control only to the extent that it is permitted to conceal inefficiency, abuse of power, fraud or corruption on the part of either intelligence professionals or ministers.

The Association for Regional Security and Cooperation Alliance

Ionescu R.

Many times, and in many countries, **people see security and democracy as incompatible.**

This happens because a democratic state is first of all supposed to ensure the free exercise of its citizens' rights and freedoms.

On the other hand, in order to ensure the security of its citizens, a state needs strong institutions and an efficient security sector, which may, in times of emergency, limit citizen's rights and freedoms.

One of the most important missions of Parliament is to enable security and democracy to be compatible. Being elected by the people and representing the will of the people, Parliament is the most important guardian of democracy.

This is why, Parliamentary control of security sector has special importance. Security is one of the core tasks of a state; the agencies within the security sector concentrate a huge power that needs to be counterbalanced and controlled.

Why is intelligence oversight a topic that rises so much interest?

- Intelligence agencies violate human rights on a regular basis – of course for the good purpose of safeguarding state's interests
- Parliaments make the laws that shape the institutions of a country, including intelligence agencies, and give them powers.

The large public is more and more interested in all subjects related with **security** because **this** is no more an abstract notion used by politicians and scholars who meet for seminars and workshops. Today, when they take the metro every day to

go to work, or when they choose their holiday destination, people think about security, and feel that their **personal security is on stake**.



The first function of Parliament is to **represent the citizens**. This explains its pre-eminence among state institutions, and its oversight prerogatives in relation to the executive. Of all governmental institutions, parliaments are the most accessible to the public.

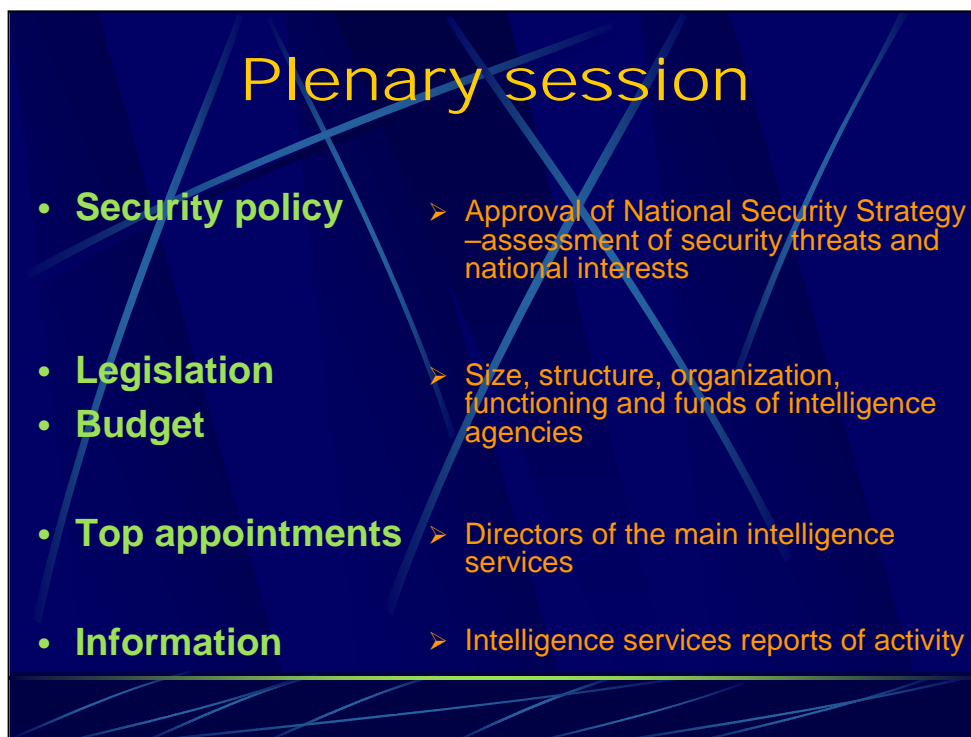
The *proactive* function of Parliament, oriented toward future policies and activities of the executive, is the **creation of the national legal framework**. Through laws, Parliaments shape the size, the structure, the organization of all state actors and assign them powers.

As termed by Winston Churchill, *parliament is the workshop of democracy and it is within that workshop that the limits to, the powers necessary, and the control of activities of the state are determined*.

The **exercise of parliamentary oversight** is the *reactive* instrument used by Parliament in order to evaluate activities and policies that have already been implemented. In a democracy, the representatives of the people hold the supreme power. No sector of state should be excluded from their control.

There are **three levels of action**, each of them necessary and with a strong impact on security sector, but developed differently from Parliament to Parliament:

- plenary sessions,
- committees, and
- individually actions undertaken by Members of Parliament.



Parliaments debate and adopt in their plenary sessions, documents and decisions that shape security policy and offer guidelines for all security institutions, like the National Security Strategy.

The essential role of parliaments in relation with intelligence is to make laws that define clearly the tasks and the means of intelligence. Otherwise, intelligence services will task themselves. Clear definition of mandate means limitation of power and prevention of abuse.

The collection of information requires special powers that intelligence services possess. This special powers include allowance to limitations of human rights, especially the right to privacy. The legislation governing this exceptional powers should be comprehensive, clear and specific, in order to avoid arbitrary use and abuse of special powers.

The other important control instrument of the parliament is the Budget Law. It allows Parliament to decide the size of financial and human resources of intelligence services, to know where the public money goes and why.

A key aspect of parliamentary oversight in many countries is the approval of intelligence services directors. Personal qualities and qualification, integrity and independence are necessary to avoid the misuse of intelligence by certain groups of interests.



Committees are created to divide the labour of Parliament among specialised groups of Parliamentarians, who in turn **advise the plenary**. All decisions and laws adopted by the plenary are previously prepared and discussed in detail in committees.

In some parliaments the legislation and the oversight of intelligence services is the competence of committees with a large mandate, that covers sometimes all security sector. But most parliaments have established special **committees for the oversight of intelligence**. This committees may be created following

- a functional approach – one committee that deals with all state agencies that perform intelligence activity,
- or an institutional approach – one committee for each major intelligence service.

Independent of the plenary and enjoying a lot freedom in their actions and schedules, intelligence oversight committees exercise **broad oversight powers**.

One can distinguish between two oversight strategies, which are complementary and used by most committees:

- a proactive one, when committees engage in “police patrol” activities, which are regular and planned together with the intelligence agency: meetings with the leadership of the agencies, visits to their premises, analysis of regular reports, discussions about the budget execution. This is a preventive approach; the committee may sometimes become co-responsible for the developments it reviews.
- a reactive one, when committees act only after a “**fire alarm**” sounds, and they organize hearings or inquiries to investigate facts signalled in parliamentary debates, motions, complains or in the media.

Besides the **concentration of expertise**, the advantage of working in committee meetings is the lack of publicity and media coverage, which encourage open dialogue, and the share of classified information which is essential for intelligence oversight.

The chairman of the committee has an essential role in determining how the committee conducts its activities. In some parliaments the chairmanship of intelligence oversight committee is given to a member of opposition, or the chairmanship rotates between opposition and government party. It is considered a way to strengthen the legitimacy and the trust in the oversight body.

A fine line has to be drawn between encouraging continuity in committee membership, as a way of maximizing expertise, and discouraging continuity for many mandates, as a way of preventing legislators from developing too friendly relationships with the intelligence services.



One of the most important conditions for an effective oversight is **access to information**.

Parliamentarians usually have to rely on the information offered by the executive and the intelligence agencies themselves. Intelligence agencies are very reluctant to share information and extremely reluctant to share classified information.

There are two different philosophies and consequently two different practices in allowing **access to classified information for members of parliament**:

- members of parliament do not need to undergo vetting procedures because they are invested with the trust of the electorate, therefore, they already have the required legitimacy to obtain access to classified information.
- MPs are subject to security vetting. They get access to classified information only after receiving a security clearance. Vetting process should make sure that the persons who will get access to classified information are not blackmailable and threatenable.

In both situations, access to classified information is a responsibility parliamentarians need to handle very carefully.

We have to be realistic: total access to classified information is unachievable. No one in the parliament really sees all the details. We should be aware that total transparency is important, but just as something to strive towards: an ideal.

More than that: access to classified information has its dangers: the services can mislead politicians, showing them selectively classified info. Classified info. can also be used as an instrument to reduce to silence the parliament – MPs receive a lot of classified information about issues they are not able anymore to reveal to the media.

The most important condition for an effective oversight is **political will**. MPs have to be aware of their duty to hold the executive and the intelligence services accountable. If there is a lack of a firm political will, the constitutional powers given to the Parliament lose their relevance and they don't go further the good intentions of the written words.

Party discipline imposes many times a benevolent attitude of the parliamentarians towards their colleagues from the executive. The numerical majority of parliamentarians from the party in power may have negative consequences on their vigilance and availability to point out wrongdoings or insufficiencies within the executive power; they may thus be less eager to actually use the control powers they have been given.

Challenges for an efficient parliamentary oversight

- **Specific nature of intelligence activity**
- **Insufficient legal authority**
- **Weak committees**
- **Limited access to information**
- **Lack of resources**
- **No political will**

When we speak about intelligence, we have to recognize that parliamentary oversight is more often an *ex-post* and a limited control. This happens first of all because of the specific features of intelligence activity: complexity, secrecy, strong involvement of the executive.

Sometimes parliamentarians complain for not having sufficient legal authority in relation with intelligence services. At least in principle, **the legal powers parliaments have are those powers that parliaments want to assume**. And the powers parliaments do not have, are in fact self-imposed limits. It is an open question: to what extent should parliaments involve in the activity of the intelligence? Should they be aware of covered operations? Approve them? Be informed only after? Should they check how much a spy costs per day? The limit is to be decided by each parliament. But members of parliament must be aware that the deeper is their involvement in security issues, the more responsibilities and need for knowledge and resources they will have.

Committees are the most powerful organization of parliamentary work.

Woodrow Wilson, stated in 1885 that “*Congress in session is Congress on public exhibition, whilst Congress in its committee-rooms is Congress at work*”. This statement holds true today, in all well institutionalized parliaments. Without strong committees a parliament is not able to influence the policy-making process. In order to perform their role efficiently committees need strong leadership, organization, staff and not last, political will. If MPs are appointed in committees only on political criteria, not on their interests and expertise, this will hamper the efficiency of committee work.

For new members of Intelligence Oversight Committees, the work begins by starting to know what agencies perform intelligence activity in their country, which is their legal base, what activities they carry out, and at what cost. This may sound like an easy thing, but it is not.

Following the **party lines** is of course a reality and a normal thing. But MPs should be aware that their role is not only to vote according with their party perspective everything that their colleagues from the government send them. Especially on national security issues, which have to be resolved having in mind national interests, not party priorities. It is important to strengthen the identity of the committee, to work as a team that, with the time, develops its expertise and also an independent ethos.

It is the only way for being efficient in oversight, but also for transforming the parliament from an arena of obedient voters of executive proposals, in a real centre of power.



The world of the 21st century is full with new perils, more uncertainty and less predictability than ever before. The strategic environment has undergone unprecedented change in several respects.

Intelligence services have been accused of failing to predict, not sharing intelligence, accommodating politicians in the misuse of intelligence, resisting reorganization and reform.

Transition from autocratic regimes to democracy, lead in many countries to decentralization, institutional autonomy and specialization of intelligence. This phenomena added more problems for the intelligence activity: lack of communication and sharing, excessive secrecy, overlapping, excessive costs. Besides this, political decision makers receive different information analysis from different intelligence agencies.

For all these reasons the necessity of an intelligence community is addressed by more and more countries. The solutions are different:

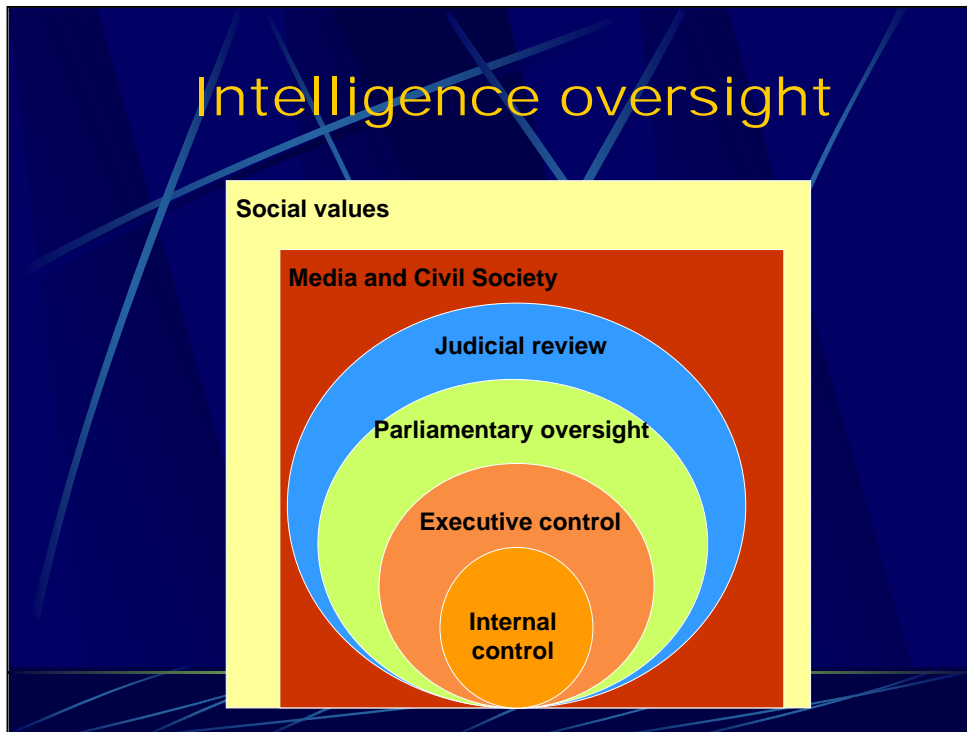
- intelligence community may be only a conceptual umbrella that governs over the relation amongst intelligence agencies in country
- it may be a directorate or a structure within another executive agency, like National Security Council
- it may be an independent institution

Concept or institution, the intelligence community has the essential purpose to organize and to coordinate coherently the whole intelligence activity in a country. Generally, the higher the number of intelligence agencies, the greater will be the need for coordination. The benefits are many:

- It ensures that the intelligence community is properly focused on priorities defined by executive
- Offers guidance for the production of intelligence and coordination in threat prevention
- Rapid reaction and efficiently in intelligence sharing
- Avoids overlapping, duplication, redundancies and also rivalry between agencies
- Helps to mobilize all available resources (data basis and technical equipment) effectively
- Offers to the intelligence beneficiary only one integrated product

Last, but not least, intelligence community is an important instrument of executive control of the intelligence.

It assures that all capabilities and agencies are being watched over by one body



We have to be aware that parliamentary oversight of intelligence is just one of the levels of intelligence scrutiny.

As strong and efficient as it could get, parliamentary oversight will never replace the executive control.

The effective control of intelligence is exerted by ministers, by National Security Council, by the Intelligence community, who have governmental structures well equipped to direct and manage such review, and to involve *ante facto* in the activity of intelligence agencies.

Sometimes politicians, parliamentarians, and especially voices from the civil society, speak as if intelligence was something wrong. This tends to give the public a wrong impression.

Intelligence is necessary but it is not an end in itself. It needs to be in service of national and international institutions.

What is the crucial level of transparency, and how can it be achieved?

Parliaments in every country have to establish the fair balance between protecting secrets and ensuring the necessary transparency and accountability.

Legal and Democratic Oversight

J. Mares

Ladies and gentlemen,

I would like to take this opportunity to thank you for inviting me to join this important Roundtable. In my presentation I want to introduce you the concept we use to secure classified information in the Czech Republic. In our society we strongly believe in freedom and democracy, which we had lacked for so long and this fact together with other reasons made us choose the way we are dealing with secrecy nowadays. Our concept is based on certain democratic principles, which I would like to mention.

a) (Administrative authority)

First of all, we decided to vest the overall exclusive competence in the area of classified information and security vetting with an **administrative authority**. The National Security Authority of the Czech Republic was established eight years ago as a response to the need to protect classified information in a manner consistent with guarantees of the individual rights and freedoms. Neither an intelligence service, nor a component of the Ministry of Interior or of any other Governmental Department could better maintain democratic control. At that time we became a NATO member nation and had to build crucial structures for handling classified information shared with other member nations.

The National Security Authority aims to achieve accuracy and completeness of the information gathered in order to provide no less accurate assessment of this information. Carrying out our duties we actively seek relevant information from intelligence services of the Czech Republic, but the final decision who is to be authorised the access to classified information is in competence to the National Security Authority.

b) (Independence of the NSA)

The National Security Authority's **independence** has been firmly anchored in the founding Act of 1998. The New Act on the protection of Classified Information to come into force on 1 January 2006 further clarifies and strengthens its position in the legal system of the Czech Republic.

The Authority is headed by a director who shall be appointed as well as removed by the government, after consideration in the committee of the Chamber of Deputies in charge of the security matters. The director of the Authority reports only to the Prime Minister or to the committee of the above mentioned Chamber of Deputies, which shall undertake supervision of the activities of the National Security Authority. The annual budget of the National Security Authority stands independently among those of other Government Departments.

c) (Legal status of participant of security procedure)

A civil and democratic control of the intelligence structures would be nothing but empty phrases without functioning legal protection. One of the delicate issues, which received broadest attention was how to set up **legal status** of the participant in the security procedure. In this case we have witnessed and participated in a continuous process when applicants for a Personnel Security Clearance and a Facility Security Clearance got much stronger since adopting current Act on Protection of Classified Information of 1998. Since then three significant amendments concerning legal remedies in the security proceedings were adopted

The first of them introduced a **complaint** of an applicant in 1998, which could be lodged with the NSA director.

The second came the institute of **appeal** to an independent tribunal, so called Collegium in 2002. The applicant became a participant in the proceedings and was allowed to access documentary materials excepting Classified Information. In addition, to the appeal, **administrative action** was concurrently possible.

The new Act (to come into force next year) resolved the possibility of contradictory decisions and introduced a **remonstrance** as a new instrument. The remonstrance shall be decided upon the NSA security department itself, or (together with all documentary materials) forwarded up to the NSA director. A **judicial review** taking form of an administrative action challenging the NSA director's decision on remonstrance is heard before administrative courts and the participant is entitled to appeal before the Supreme Administrative Court.

From our point of view, the **remonstrance** together with the **judicial review** by administrative courts constitute the best balance between the necessity of protection of information and rights of an individual.

d) (Legal control means democratic control)

NSA considers the legal control to be a fundamental element of the whole vetting procedure. We are presented with a conflict of security concerns versus individual rights. Our main goal is to assure individuals that there is no threat to privacy of their own or their families and no discrimination. Participants must feel treated impartially and professionally by both administrative and judicial bodies. We believe that this can be reached only through legal control of security vetting. We have undergone the similar transformation and faced the same challenges as our ukrainian counterparts these days. On behalf of the NSA of the Czech Republic I would like to offer our assistance in the process of implementation of the civil oversight mechanisms for the intelligence sector in Ukraine.

UKRAINE PRESENTATION

M. Kamin

Viewgraphs:

- 1) Cover (DoD Logo)
- 2) “Who we are”
- 3) “Our Mission”
- 4) Organizational Placement
- 5) Governing Law and Regulations
- 6) US Person Defined
- 7) Cover page of DoD 5240.1-R
- 8) What’s allowed
- 9) What’s allowed (2nd page)
- 10) International Outreach
- 11) 1st Viewgraph

Good Morning: My name is Mike Kamin. This morning...in about 12 minutes... I will briefly tell you about our office and intelligence oversight in the Department of Defense;

I’ll discuss our staff, our history and mission,—why we were created; and where we fit in the Department of Defense organization; I’ll address how the DoD intelligence oversight program is constructed. I’ll tell you about our outreach program, and I’ll say a few words about what I believe the role of intelligence oversight should be in any democracy; (2nd Viewgraph-Who we are!)

We are a small office of professional personnel with qualifications in all the major sub-disciplines of intelligence (for example: human intelligence, signals intelligence, counter-intelligence and the law of intelligence). Each of us has at least 30 years of experience. All military departments are represented. Some of our people are veterans of Vietnam and Iraq. I am a veteran of both. All of our staff are veterans of the Cold War.

Our History: Our office was created in 1976 by the then youngest Secretary of Defense, Donald Rumsfeld. (It continues now under Mr. Rumsfeld as the “oldest” secretary). We were created in response to the abuses and improprieties committed by the Defense Intelligence Community in the 1960s and 70s--during the Vietnam War protest and US civil rights movement demonstrations. I tell you directly that the Intelligence community made serious mistakes in those days. It engaged in inappropriate behavior and, in many cases, violated the constitutional/civil rights of Americans by the use of intrusive methods of surveillance—both physical and electronic. The Intelligence Community used its personnel to penetrate lawfully assembled domestic organizations for the purpose of learning their intentions and in some cases to sow the seeds of disinformation; The intelligence community recruited and in some cases, intimidated personnel of these organizations into cooperation with its investigations. It short...It violated the constitutional rights of our citizens. It violated US citizens’ rights against unreasonable search and seizure; right of lawful assembly; and right of due process. We do not hide from an admission of these mistakes. On the contrary we learned from them, and—I believe—we acted appropriately and decisively in our reaction.

US Congressional committees investigated these and other abuses committed by the intelligence community...and in anticipation of Congressional action, the President, then Gerald Ford issued an executive order defining and limiting the actions that could be taken by the U.S. Intelligence Community. This Executive Order was subsequently reissued both under Presidents Carter and Reagan. Today, we operate under the direction of the Executive Order 12333 signed by President Reagan in 1981. This order--entitled "U.S. Intelligence Activities"--among other things, prohibits use of psycho-tropic drugs in intelligence operations and prohibits assassination as an instrument of public policy.

(3rd Viewgraph-Our Mission)

We are charged with assuring that the DoD intelligence community complies with the Executive Order 12333 and that intelligence operations are conducted in accordance with current laws, directives, and ultimately in accord with the US Constitution. Our office has the mission of administering the DoD intelligence oversight program, and the authority to examine any DoD intelligence program, organization or component...to assure that it is operating within the bounds of the Executive Order and departmental regulations. Although we do not report to any Congressional committee, we are sensitive to their activities and inquiries, and give testimony when required.

(4th Viewgraph-Organization)

Within the Executive branch, we report directly to the Secretary of Defense. We do not fall under the Defense Department Inspector General; We do not work for the Undersecretary of Defense for Intelligence. We are not part of the Defense Intelligence Agency. We do coordinate with each of these offices, and with the DoD General Counsel, but we are clearly independent of them.

Our reports and findings are submitted directly to the Secretary of Defense. With the coordination of the DoD General Counsel, our reports are then forwarded on a quarterly basis...as are reports from other agencies and departments of the US Intelligence Community, to the Intelligence Oversight Board—a committee of the President's Foreign Intelligence Advisory Board. This is an independent presidential advisory panel of appointed members-- civilians prominent in their own right—all of whom are independent from any affiliation or allegiance to any intelligence entity.

(5th Viewgraph: Governing Law/ Regulation)

Briefly, how we in administer the DoD IO program. Our office both sets intelligence oversight policy for the Department and insures compliance with that policy.

First: The setting of policy. As the viewgraph shows, we are ultimately grounded in the US Constitution. Policy flows down from the Executive Order 12333. We in the DoD implement the provisions of Executive Order primarily through Departmental Regulation 5240.1-R. DoD intelligence agencies and the Services implement 5240.1-R through their own regulations and instructions. Below the Service level, individual commands and intelligence organizations issue specific instructions to their personnel in their subordinate units.

(6th Viewgraph-US Person Defined)

The Executive Order 12333 specifically addresses the rights of "US PERSONS". Note that it is not covers rights of US Citizens. The definition of a US PERSON includes not only a US Citizen, but

also any legal permanent resident alien; any corporation incorporated in the US (For example; Microsoft or General Motors), and any unincorporated organization substantially composed of U.S. Persons (For example, “Mothers for Peace”, civic study groups or local fraternal, environmental or academic organizations).

(7th Viewgraph-DoD 5240.1-R)

Looking at DoD Regulation—DoD 5240.1-R ...Note that our Regulation is signed both by the Secretary of Defense and the US Attorney General. This is unusual for a DoD Regulation,—I believe it is the only one today with dual signatures—and demonstrates its importance. It was seen to be so important that it was reviewed by the senior legal office in the Executive Branch; and any future changes to it must again receive Attorney General review and approval

Our regulation clearly specifies under what circumstances intelligence collection may be directed against US persons. Furthermore it states that the regulation is binding upon all DoD personnel—Military, civilian, contractor and consultant. Keep in mind that collection against US Persons is not summarily forbidden, but rather the circumstances which allow that collection are closely defined. Specifically: The unit or intelligence entity can only perform the collection IF it has the clearly authorized mission to conduct such operations. For example, an infantry unit commander cannot unilaterally conduct surveillance (physical or electronic) against what he/she deems to be a local Counterintelligence or force protection threat. The unit commander must defer to a unit with that CI or force protection mission. In other words, if counter-intelligence information or information regarding criminal activity is obtained by a commander who do not have the specific mission to act upon that information, he/she must pass that information to the proper military or civilian authority.

(8th Viewgraph-What’s Allowed)

And in the case where the unit does have such an assigned, authorized intelligence mission, the intelligence activity (the collection) must be justified by falling under one of 13 allowable categories seen here.

I won’t go into more detail, but know that our regulation further defines when and how material gathered may be retained or disseminated, and when it must be destroyed. What I emphasize here is that we have a system to assure that field intelligence units do not conduct unauthorized activity and do not keep information improperly collected. At the same time, our system is meant to assure that information we need is lawfully collected and passed on to those who can lawfully act upon it.

Training: We rely on continuous training and field inspections to assure that DoD intelligence personnel understand and are following our policy. Training of all intelligence personnel is mandatory and closely monitored. Each military or civilian intelligence analyst, operator, clerk, specialist of any rank are briefed upon reporting to a new command. This briefing explains their obligations to protect the rights of US persons and to report any observance of professional misconduct. Each person is explained in detail the regulation regarding forbidden activities and to whom he/she must report unauthorized activity. Many units give their members “pocket card”—reminders of their obligations, to keep in their wallets at all times. Now initial training is followed up with mandatory annual training. Each intelligence unit has an Intelligence Oversight Officer with responsibility to conduct oversight training and to assure program compliance.

Inspections are conducted to assess program integrity.

Now we are a small office and the Department is quite large... so we rely on the individual services and major intelligence commands to monitor their members' proper performance and observance to the regulations. The Inspectors General of subordinate commands have a mission to review compliance. We watch the watchers—We conduct spot checks to assure that field commands take their IO responsibilities seriously, and that their programs are in good order.

(9th Viewgraph-International Outreach)

We are eager to carry the intelligence oversight message forward, and believe ourselves to be good salesmen and women, precisely because we believe so strongly in our “product”. In the US, we frequently address audiences of senior intelligence officials. Abroad, we have addressed mid and senior level officers from Africa and Latin America.. We have regularly taught at the Marshall Center in Garmisch, Germany. Through the Marshall Center we have reached hundreds of students from over 15 countries. We have also discussed intelligence oversight one-on-one with MOD representatives of many NATO member and aspirant countries.

(CONCLUSION)

Why we are important –. Each American in Federal Service takes an oath upon appointment...an oath routinely repeated upon promotion to higher rank. This is a solemn oath to defend the Constitution of the United States. It is not an oath of allegiance to the Army, or to the Defense Intelligence Agency, or to any high government official. In our democracy, it is the Constitution that is supreme and it is to uphold the Constitution that we are bound in a sacred trust. And embodied in the Constitution are rights of our citizens...rights which must never be violated-not for expediency, not for ideology, not for circumstances however seemingly exigent. The events of 911 were of course most profound. The direct attack of our nation demands immediate, forceful and decisive reaction. And such has been our response. But never must we allow our reaction to evil to negate or diminish the very principles for which we stand. We are at war, but the Constitution has not been suspended. Now more than ever must the rights of all Americans be protected...for we cannot, must not, will not stoop as low as our enemies. If we do, if we lose our ideals, if we lose the direction that our moral compass has set before us for over 200 years in order to achieve victory, then the victory will indeed be hollow and meaningless. Intelligence oversight is as critical as ever today.

You may well think it hyperbole when I tell you we have one of the most important jobs in the Department of Defense. I and the men and women of the Office of the Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence oversight are missionaries. Our job is not to convert the heathen—Those who scorn and would destroy us: but to encourage and help the believers in perpetuating the principles of our democracy; to encourage and strengthen the resolve of those like-minded who cherish the principles of freedom and individual liberty. I leave you to consider our challenge – the challenge to how to protect the fundamental rights of our people in a hostile world—in a world where we operate against an enemy not compelled to follow democratic norms or to observe civil rights. This challenge is truly daunting, but one we must meet without fail.

Thank you.

ESTONIAN EXPERIENCE

PARLIAMENTARY COMMITTEES FOR INTELLIGENCE OVERSIGHT

Teodora FUIOR

VISITING EXPERT — DCAF

As the elected representatives of the people, parliaments are at the heart of the democratic system. Parliaments allow security and democracy to be compatible: they debate and adopt the laws that shape the security institutions of a country, assigning them the necessary powers and money; in the same time, parliaments guard on how security institutions respect the rule of law and the rights of the people. They represent the link between citizens, security sector and executives. Elected representatives are not necessarily better decision makers than the executive representatives, but possessing the mandate from the people, they provide democratic legitimacy to decisions that involve the use of security structures.

Parliamentary oversight extends to all sectors of government, including intelligence activity which is funded by public money and has the authority to make use of special powers that might limit, in specific situations, citizens' rights and freedoms. Parliamentary intelligence oversight is only one of five distinct levels of intelligence scrutiny that ought to be complementary in each democracy. The other four levels are internal control by the intelligence services, executive control, judicial review and external oversight by the media and civil society.

For intelligence, the need for public acceptability and accountability is even higher than for other organizations or agencies of government, because intelligence services are prone to suffer from attacks to their legitimacy and legality, variously originating from the media, civil society, the executive or legislative powers, or even from foreign intelligence services. The public suspicion and lack of confidence in intelligence activity is higher in countries with former autocratic regimes that made use of intelligence to their own purposes. Making sure that intelligence agencies occupy an appropriate place in the nation's priorities and their activity is aimed to safeguard citizen's interests, parliaments grant the intelligence community the needed legitimacy and public acceptability.

Through their oversight over intelligence, most parliaments endeavour to ensure that the national intelligence community fulfils the following democratic standards:

- The intelligence agencies are clearly accountable to the government and the parliament, and they work within the judicial framework laid out by the constitution.

- The identity of the intelligence agencies, their tasks and their powers are clearly and transparently defined in laws.

- The political monopoly over intelligence is avoided, through a bi-partisan approach to intelligence matters. Parliamentary intelligence oversight is open to a wider range of political opinion and allows the formulation and the debate of minority reports.

- The intelligence agencies do not misuse the need for secrecy to hide information that should be in the public domain.

- Training for the intelligence agencies ensures that intelligence officers possess high professional qualifications, including a sound ethical basis.

- The media and the general public are informed about the activities of the intelligence agencies and are able to monitor and question their (non-classified) activities without fear of sanction.

1. What are parliamentary committees for intelligence oversight?

Committees are created to divide the wide labour of parliament between specialized groups of parliamentarians. Committees function as workshops where plenary decisions are prepared and discussed in detail. They are the place where inter-party and also government-parliamentary negotiations occur, often resulting in significant changes to the government's draft legislation.

There are two main types of committees. Some are **ad hoc**, appointed with a specific and narrow mandate, such as to deal with a particular bill or issue under investigation. Others are **permanent** committees that advise on their specialised field during an entire legislative period. Permanent committees provide for greater continuity and coherence to the consideration of issues, and facilitate the development of members' expertise.

Committees for intelligence oversight are bodies of parliaments created to review the intelligence activity in a country and make sure they operate within the judicial framework laid out by the constitution. They also give advice and make recommendations to the plenary on decisions parliament has to make in connection with intelligence.

Having permanent parliamentary committees which are specialized to deal with intelligence is very important because of the particular features of this field:

- **Complexity.** Besides the intrinsic complexity of intelligence activities (collection, analysis, and counterintelligence), recent changes in the strategic environment have started an expansion of both the intelligence agencies and consumers.

- **Secrecy.** This field is traditionally less transparent than other governmental activities, due to the need to protect information vital to national security. Maintaining secrecy has become in recent years ever more problematical in both technical and political terms.

- **Strong involvement of the executive.** Members of the executive typically play a very important role in the area, being the beneficiaries of intelligence products.

- **Weak involvement of civil society.** In most countries, there is a lack of NGOs dealing with the security sector in general, and intelligence especially. The public tends to be poorly informed or even malevolent regarding intelligence.

In **transition societies**, as political reform usually precedes security sector reform, democratic mechanisms may clash with institutional behaviours held over from past regimes. As parliaments are often the first and easiest institutions to reform, permanent committees can be an efficient instrument to help foster intelligence reform, transparency and accountability and encourage the development of a correct and informed public awareness about the need for intelligence.

2. Which are the powers of parliamentary committees?

The parliament adopts and reviews the laws on the intelligence agencies as well as the laws that assign powers to the intelligence oversight bodies. This means that parliament itself decides the limits of its oversight authority over intelligence agencies.

In most parliaments, committees have no power of enforcement. Parliamentary committees prepare the deliberations and the decisions of the plenary but usually they are not authorized to take final decisions on any matter. They have to rely on the force of argument, on publicity and on the fact that usually their reports enjoy multi-partisan support.

- 1. The power to legislate.** Committees with competence over the intelligence activity report to the plenary on all the bills that define and regulate the

size, the structure, the organization and the powers of intelligence agencies. Permanent committees have great possibilities of amending or rejecting proposed bills. The plenary usually adopts the bills in the form negotiated and accepted by the committee. If appropriate, permanent committees can initiate and adopt their own proposals or can request the executive to propose a new law.

2. The power of the purse. It is potentially a very effective parliamentary tool that ensures parliament involvement in the main phases of the budget cycle: preparation, approval and execution. Approving the budget of each intelligence agency through the Budget Law, the parliament designs the level of activity and the human resources employed by each agency.

3. The power to approve senior intelligence positions. Considering the influence of senior members of a nation's intelligence community, most parliaments, or their specialized committees, have an important role in the approval of intelligence agencies directors.

4. The power to oversee the intelligence activity. In the exercise of their oversight power committees are more independent of the plenary, deciding on the frequency of their meetings and setting their agenda. Their means may comprise:

- Organizing hearings or inquiries to investigate public policy issues, defective administration, accusations of corruption or scandals.
- Summoning civil servants, agency directors or experts to committee meetings to answer questions or even testify under oath.
- Demanding documents, including classified information from intelligence agencies.
- Keeping under scrutiny the transparency and the efficiency of public spending, demanding information about the execution of the budget.
- Ordering the competent authorities to carry out a financial audit on budget execution.
- Examining petitions and complaints referring to abuses or misuse of intelligence agencies' special powers.

Committee meetings may be open or closed to the public, depending on member's decision. One can distinguish between two oversight strategies, which are complementary and used by most committees:

- a proactive one, when committees engage in "**police patrol**" activities, which are regular and planned (eventually together with the overseen institution): visits, inspections and controls at different agencies offices; it is a preventive approach; the committee becomes sometimes co-responsible for the developments it reviews;

- a reactive one, when committees act only after a “**fire alarm**” sounds, and they organize hearings or inquiries to investigate facts signalled in parliamentary debates, motions, complains or in the media.

Both through their legislative and oversight powers, parliamentary committees make sure that in their activity intelligence agencies respect the following principles:

- Are committed to democracy and the rule of law;
- Have a clearly defined legal framework within which to operate under the rule of law that recognizes human rights and the fundamental freedoms of the citizens;
- Provide effective intelligence essential to the security of the state and its population;
- Are subordinated to a central control and coordination mechanism;
- Have an effective management system ensuring responsible direction and efficiency;
- Are fully accountable to the president, the prime minister, or to ministers who are responsible to the parliament;
- Are open to internal and external review and to judicial supervision to ensure that powers are not abused and that the service is not misused by the government;
- Do their best to be professional and politically neutral or non-partisan.

Representing the sovereignty of people, parliaments establish by law the powers of state authorities. For this reason, at least in principle, the powers parliaments have are those powers that parliaments want to assume. And the powers parliaments do not have, are in fact self-imposed limits. The powers parliaments and parliamentary committees have remains an open question: to what extent should they involve in the activity of the intelligence community? They have to ensure the respect of the law without harming the national interests or holding back the efficiency of intelligence. Parliaments need to be aware that the deeper their involvement in security issues, the more responsibilities and need for knowledge and resources they will have.

3. What kind of committees are involved in intelligence oversight?

The permanent committee structure of parliament parallels the structure of government. In most parliaments there is a specialized committee for each ministry. But when intelligence activity is concerned, the issue is more complicated because there is a great variety in structures and organizational ap-

proaches to intelligence. Very few countries have only one intelligence service, instead national intelligence communities comprise several independent agencies and departments with intelligence activity that may function within the Defence, Home Affairs or Justice Ministries.

There can be distinguished four different categories of intelligence that usually generate separate intelligence services or agencies: foreign, domestic, military, and, in some countries, criminal intelligence. Furthermore, different collection methods, especially the use of sophisticated technical means, can give rise to more specialized intelligence agencies. The result is that worldwide, there exist at least 3 times more intelligence services than there are states. To give just several examples: US have 15 agencies, France 13, Germany six, Romania seven, Check Republic four, Italy two, UK four.

Depending on the national intelligence architecture and the resources parliaments have, intelligence activity in a country may be covered by one or by several parliamentary committees. We can distinguish three types of parliamentary committees involved in intelligence activity:

1. Narrow mandate: committees whose mandate is limited to intelligence oversight. Their focus is to scrutinise whether the agencies that carry out intelligence activities respect the rule of law and the human rights. They do not report on the legislation in the field, but may be consulted by the competent committees. These committees may be created on a functional approach (one committee to oversight all major intelligence agencies in a country), or on an institutional approach (different committees for specific agencies).

2. Broad mandate: committees whose mandate cover not only intelligence oversight but also the legislation regarding intelligence activity in a country.

3. Combined mandate: committees whose mandate cover large parts or even the whole security sector. They deal not only with intelligence, but with defence, national security or home affairs. They have legislative competence in national security and also oversight powers over security agencies. We often meet committees with such a broad mandate in small parliaments or in new parliaments elected in young democracies.

Sometimes we can meet this types of committees involved in intelligence in the same parliament: one committee with a narrow mandate oversees the main national intelligence agency, a committee with a broad mandate oversees but also has legislative competence over the foreign intelligence agency, and a committee with a combined mandate has general legislative competence in security field and oversees the intelligence departments within the defence, interior and justice ministries.

Besides committees involved in the activity of intelligence agencies on a daily bases, we have to mention other two committees that may have an important say about intelligence: the **budget committee**, which in most parliaments reports to the plenary on the whole State Budget Law, and the **committee for human rights** that may analyze not only complaints regarding abuses, but also the legislation regarding the specific situations when human rights can be limited by intelligence agencies.

At times, different committees may hold **joint sessions** on bills or other issues that are relevant to their mandates; they may also jointly organise hearings or other oversight activities.

Committees with broad mandates may organise themselves into several **subcommittees**. This split can follow again a functional approach (for a special bill, investigation or hearing) or an institutional approach (for a specific institution or agency that are covered by one committee's mandate). Subcommittees may also be formed to coordinate several main committees working on selected topics.

Coordination and dialogue between committees are required especially when the legislative and the oversight authority over intelligence are divided between several committees. To ensure this coherence between legislative and oversight powers, in Romania for example, the members of the Intelligence Oversight Committee are selected from the members of the Committee for Defence, Public Order and National Security, which reports on national security legislation.

Committee mandates are defined in the Standing Orders of the Parliament, in Laws or even the Constitution. They are usually well detailed in the committee's Standing Order, document adopted by committee members. As with any other decision-making body, standing rules of conduct and procedure are necessary to enable the proper and smooth functioning of these committees.

4. Who sits in the committees?

Committee members are elected by the Parliament. The nominations are usually made by parliamentary groups, so that political parties in parliament are proportionally represented. Members are most often chosen because of their special knowledge of the mandate covered by the committee, which leads to a collective expertise. Most committees are characterized by equilibrium between party politics and expertise.

There are also committees composed of experts who are not parliamentarians, but they are appointed by the parliament and report to the parliament. This is the case of the intelligence committee in Norway and Canada. Belgium and Holland have mixed intelligence committees composed by parliamentarians and experts.

Committee membership tends to be permanent for the duration of the legislative term, and further, tends to last across of number of legislative terms. This encourages the development of an independent ethos, a greater capacity for unbiased thought and action, and also trust and better working relations with the administrative agencies.

Committee staff prepare and organise committee meetings, maintain contacts with government and officials, collect information and help interpret government information. Adequate staff numbers and training is essential to make intelligence able to meet their responsibilities.

Committees' chairmanships are usually negotiated among the larger parties. Because intelligence committees have an important oversight function, their chairmanship is allocated in some Parliaments to the opposition party, or the chairmanship rotates between the main opposition and the government party.

Another facilitator of committee's efficient work is the **budget** at their disposal. The greater the budget, the more possibilities are available for undertaking parliamentary inquiries, to organise hearings, and to hire both staff and outside expertise.

In order to exercise comprehensive oversight, parliament needs to have access to all relevant documents, including classified information. There are two main ways of approaching parliamentarians' **access to classified information**. In some parliaments, members of parliament do not need to undergo vetting procedures because it is assumed that through election they have been given the trust of the electorate, which entitles them to have access to classified information. In other parliaments, members of committees for defence and security obtain access to classified information only after receiving a security clearance. In some countries the outcome of a vetting process, which is in the hands of the intelligence services, is merely advisory, and parliament can decide on committee membership despite an adverse report. Access to classified information is a responsibility parliamentarians need to handle carefully. Intelligence agencies may sometime resort to classifying information as a way of keeping certain issues secret and out of the public that should be subject to popular scrutiny.

5. What makes a committee strong and efficient?

Strong committees are a precondition for a well institutionalised parliament because they are the means for effective parliamentary influence in the policy-making process. Strong committees are essential if there is to be effective parliamentary influence in the policy-making process. To ensure that the committees can play their role, three requirements need to be met.

Authority. For a committee to enjoy the necessary authority, its prerogatives in the field of intelligence must be clearly delineated in legislation. There must also be legislation securing committee members' access to the information necessary for the work of the committees.

Ability. Committees must be provided with adequate resources — e. g., staff, budget, information and external expertise. Moreover, committee appointments should be given to those members with the appropriate education, experience, and knowledge. To this end, parliamentarians should be provided with the necessary training and instruction.

Attitude. Committees rely on members of parliament being willing to hold government accountable and being prepared to work for the common good, notwithstanding partisan politics. This can be enhanced by committees meeting behind closed door so as to avoid media pressure. Committee leadership has also a decisive role in making the committee efficient.

6. Related issues

- Parliamentary oversight over the security sector.
- Parliamentary committees on defence and security.
- Intelligence reform and executive control of intelligence.
- Democratic governance.
- Democratic deficit.

7. Further information

• Born, Hans and Ian Leigh (eds.) *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo, 144 p, 2005. At: http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/legal_intel_oversight/entrypage.html.

• Born, Hans, *Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services*, DCAF, March 2005, 17 p. (in Russian). At: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/160.pdf.

• DCAF Intelligence Working Group, *Intelligence Practice and Democratic Oversight — A Practitioner's View*, DCAF Occasional Paper No. 3, Geneva, July 2003. At: http://www.dcaf.ch/publications/Occasional_Papers/3.pdf.

• Born, Hans (ed. and lead author), Philipp Fluri, and Anders B. Johnsson (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, DCAF & Inter-Parliamentary Union, 2003, 194 p. (available in Albanian, Arabic, Armenian, Azeri, Bosnian, Bulgarian, Croatian, English, French, Georgian, German, Hungarian, Kyrgyz, Latvian, Macedonian, Mongolian, Polish, Romanian, Russian, Serbian, Spanish, Turkish and Ukrainian). At: http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/Handbook_eng/coverpage.html.

• Born, Hans, Philipp H. Fluri, and Simon Lunn (eds.), *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and Its Reform*, DCAF, Brussels/Geneva, 2003. At: http://www.dcaf.ch/publications/DCAF_Documents/DOC4.pdf.

Т. ФУИОР

ПАРЛАМЕНТСКИЕ КОМИТЕТЫ ПО КОНТРОЛЮ СЛУЖБ БЕЗОПАСНОСТИ

Парламенты, как избранные народные представители, находятся в центре демократической системы. Парламенты позволяют сочетать систему безопасности с демократией: они обсуждают и принимают законы, которые оформляют институты безопасности страны, наделяя их необходимыми полномочиями и финансовыми средствами; в то же самое время парламенты контролируют соблюдение институтами безопасности правовых норм и прав граждан. Парламенты являются связующим звеном между гражданами, сектором безопасности и исполнительной властью. Не всегда избранные представители в принятии решений лучше, чем представители исполнительных органов, но, получив мандат от народа, они обеспечивают демократическую легитимность тех решений, которые связаны с использованием сил безопасности.

Парламентский контроль распространяется на все подразделения правительства, включая деятельность служб безопасности, финансируемой из общественного бюджета, и эти службы в определенных ситуациях

Т. ФУИОР

ПАРЛАМЕНТСКИЕ КОМИТЕТЫ ПО КОНТРОЛЮ СЛУЖБ БЕЗОПАСНОСТИ

Парламенты, как избранные народные представители, находятся в центре демократической системы. Парламенты позволяют сочетать систему безопасности с демократией: они обсуждают и принимают законы, которые оформляют институты безопасности страны, наделяя их необходимыми полномочиями и финансовыми средствами; в то же самое время парламенты контролируют соблюдение институтами безопасности правовых норм и прав граждан. Парламенты являются связующим звеном между гражданами, сектором безопасности и исполнительной властью. Не всегда избранные представители в принятии решений лучше, чем представители исполнительных органов, но, получив мандат от народа, они обеспечивают демократическую легитимность тех решений, которые связаны с использованием сил безопасности.

Парламентский контроль распространяется на все подразделения правительства, включая деятельность служб безопасности, финансируемой из общественного бюджета, и эти службы в определенных ситуациях

имеют право использовать свои особые полномочия ограничивать права и свободы граждан. Парламентский контроль деятельности служб безопасности — это только один из пяти уровней надзора за спецслужбами, который должен быть обязательным в каждом демократическом обществе. Другими четырьмя уровнями являются внутренний контроль спецслужб, контроль со стороны исполнительной власти, судебный надзор и внешний контроль со стороны СМИ и гражданского общества.

Необходимость в подотчетности общественности и признании ею работы служб безопасности даже выше, чем для других правительственных организаций и структур, так как именно спецслужбы часто страдают от резкой критики легитимности и законности их действий, исходящей от СМИ, гражданского общества, исполнительной и законодательной ветвей власти и даже от иностранных спецслужб. Недоверие общества и его подозрительное отношение к деятельности служб безопасности выше в тех странах, где господствовали диктаторские режимы, использовавшие спецслужбы для осуществления своих собственных целей. Убедившись, что структуры служб безопасности занимают соответствующее место в системе национальных приоритетов и их деятельность направлена на обеспечения безопасности граждан, парламенты обеспечивают службы безопасности необходимыми законодательными актами и дают возможность общественного признания их работы.

Посредством контроля деятельности служб безопасности большинство парламентов стараются, чтобы спецслужбы соответствовали следующим демократическим стандартам:

- Спецслужбы полностью подотчетны правительству и парламенту, и они действуют в правовых рамках, предписанных конституцией.
- Особенности спецслужб, их задачи и полномочия четко и открыто определены законами.
- Устраняется политическая монополия на спецслужбы путем межпартийного подхода к вопросам безопасности. Система парламентского контроля над деятельностью спецслужб открыта широкому спектру политических взглядов и позволяет представлять и обсуждать отчеты меньшинства.
- Спецслужбы не злоупотребляют секретностью для утаивания информации, которая находится в ведении общества.
- Подготовка специалистов для служб безопасности гарантирует, что сотрудники спецслужб имеют высокий уровень квалификации, в том числе и прочные морально-этические принципы.

- СМИ и общественность информируются о деятельности служб безопасности и могут наблюдать и изучать (не имеющую грифа секретности) деятельность спецслужб без страха применения санкций с их стороны.

1. Какие бывают парламентские комитеты по контролю деятельности служб безопасности?

Комитеты учреждаются для распределения большого объема работы среди специальных групп парламентариев. Работа комитетов организована по типу семинаров, где пленарные решения детально готовятся и обсуждаются.

Существует два основных типа комитетов. **Специальные временные комитеты**, наделенные особыми и узконаправленными полномочиями, такими как работа с конкретным законопроектом или вопросом, по которому ведется расследование. **Постоянные комитеты**, дающие свои рекомендации по вопросам в той области, в которой они специализируются на протяжении всего периода работы законодательного органа.

Комитеты по контролю деятельности служб безопасности — это органы, учрежденные в парламенте для наблюдения за деятельностью спецслужб в стране и обеспечения того, чтобы эта деятельность велась в правовых рамках, предписанных конституцией. Они также консультируют и дают рекомендации по тем решениям, которые парламент должен принять по поводу служб безопасности.

Наличие постоянных парламентских комитетов, специализирующихся на вопросах безопасности, очень важно в виду особых характеристик этой области:

- **Сложность.** Кроме чрезвычайной сложности в деятельности спецслужб (сбор, анализ, контрразведка), последние изменения стратегического характера способствовали как расширению деятельности спецслужб, так и росту внимания к этой деятельности со стороны общественности.

- **Секретность.** Эта область традиционно менее прозрачна, чем другие виды деятельности государственных органов, в виду необходимости защиты информации первостепенной важности для обеспечения национальной безопасности. В последние годы обеспечение секретности и технически, и политически стало намного более проблематичным.

- **Значительное вовлечение исполнительной власти.** Представители исполнительных органов, как правило, играют очень важную роль в области безопасности, так как именно они пользуются результатами деятельности служб безопасности.

• **Слабое вовлечение гражданского общества.** В большинстве стран недостаточно НГО участвуют в работе сектора безопасности в целом и спецслужб в частности. Существует тенденция слабого информирования общественности или даже умышленного неинформирования о деятельности спецслужб.

В **обществах переходного типа**, где политическая реформа обычно предшествует реформе сектора безопасности, демократические механизмы могут прийти к столкновению с оставшимися со времен прежних режимов моделями поведения государственных институтов. Так как парламенты часто являются первыми и наиболее простыми с точки зрения их реформирования институтами, их постоянные комитеты могут быть эффективным инструментом помощи в ускорении реформы сектора безопасности, в обеспечении открытости и подотчетности, а также могут способствовать развитию осведомленности общественности и понимания ею необходимости наличия спецслужб.

2. Каковы полномочия парламентских комитетов?

Парламент принимает и пересматривает законы о спецслужбах, также как и законы, которые наделяют полномочиями органы, контролирующие спецслужбы. Это означает, что парламент сам определяет рамки своих полномочий по контролю над спецслужбами.

В большинстве стран комитеты не имеют полномочий по правоприменению законов. Парламентские комитеты готовят рассмотрение и решения для пленарных сессий, но обычно они не имеют права принимать окончательное решение по какому бы то ни было вопросу.

1. Полномочия выступать с законодательной инициативой.

Комитеты, имеющие полномочия по контролю над деятельностью спецслужб, отчитываются перед парламентом по всем законопроектам, которые определяют и регулируют размер, структуру, организацию и сферу полномочий спецслужб. У постоянных комитетов есть большие возможности вносить изменения в законы или отвергать предложенные законопроекты. Обычно парламент принимает законопроекты в форме, предложенной комитетом. В предусмотренных случаях постоянные комитеты могут инициировать и принимать свои собственные предложения или делать запрос правительству о подготовке нового закона.

2. Полномочия по распределению бюджетных средств. Инструмент, позволяющий парламенту участвовать в основных циклах форми-

рования бюджета — его подготовке, одобрении и исполнении, — является потенциально эффективным. Одобрив бюджет каждой структуры спецслужб посредством закона о бюджете, парламент определяет уровни деятельности и персонал для каждого подразделения спецслужб.

3. Полномочия по назначению высших должностных лиц служб безопасности. Учитывая влияние высших должностных лиц национальных служб безопасности, большинство парламентов или их специализированные комитеты играют важную роль в процедуре назначения руководителей служб безопасности.

4. Полномочия по надзору за деятельностью спецслужб. В ходе исполнения своих контролирующих функций комитеты являются менее зависимыми от парламента в целом в вопросах определения частотности своих заседаний и плана работы. Видами деятельности могут быть:

- Организация слушаний и расследований по изучению вопросов государственной политики, неэффективного управления, обвинений в коррупции или скандалов;

- Вызов государственных служащих, руководителей служб, экспертов на заседания комитета для предоставления необходимых сведений или дачи показаний под присягой.

- Запрос у спецслужб необходимых документов, в том числе содержащих секретную информацию.

- Содержание под пристальным вниманием вопросов прозрачности и эффективности расходования государственных средств, требование отчетов об исполнении бюджета.

- Предписание компетентным структурам проводить финансовый аудит исполнения бюджета.

- Изучение ходатайств и жалоб на злоупотребления спецслужбами своих полномочий.

Заседания комитета могут быть открытыми для общественности или закрытыми в зависимости от решения членов комитета. Можно легко провести различия между двумя стратегиями контроля:

- проактивной стратегией, когда комитеты задействованы в действиях под условным названием “**полицейское патрулирование**”, носящих регулярный и запланированный характер (в конечном счете вместе с институтами по надзору): посещения, инспекции и проверка различных подразделений спецслужб; этот подход является превентивным; иногда комитет разделяет ответственность за контролируемые им процессы.

- реактивной стратегией, когда комитеты действуют только после объявления “**тревоги**”, и они организуют слушания или расследования для установления фактов, указанных в ходе парламентских дебатов, ходатайств, жалоб или информации в СМИ.

Как посредством принятия законов, так и при помощи функций надзора парламентские комитеты могут удостовериться, соблюдают ли спецслужбы следующие принципы в ходе своей деятельности:

- Привержены принципам демократии и главенства закона.
- Имеют четко определенные правовые рамки, в пределах которых действуют согласно принципу господства права, признающего права человека и основополагающие свободы граждан.
- Эффективно выполняют свои обязанности, обеспечивающие безопасность государства и его граждан.
- Подчиняются центральному управляющему и координирующему органу.
- Имеют эффективную систему управления, гарантирующую ответственное руководство и продуктивность.
- Являются полностью подотчетными президенту, премьер-министру или министрам, которые в свою очередь подотчетны парламенту.
- Открыты внутренним и внешним проверкам и судебному надзору для обеспечения гарантий того, что с их стороны нет злоупотреблений полномочиями и что спецслужбы не используются правительством в корыстных целях.
- Делают все возможное, чтобы действовать профессионально, политически нейтрально и незаангажировано.

Представляя верховную власть народа, парламенты, по закону, устанавливают полномочия государственных органов. По этой причине, по крайней мере, полномочия, которые имеют парламенты,— это те полномочия, которые они хотят на себя взять. А полномочия, которые они не имеют,— это, фактически, возложенные на себя ограничения. То, какие полномочия имеют парламенты и парламентские комитеты, остается открытым вопросом: до какой степени они могут вникать в деятельность служб безопасности? Они должны обеспечить соблюдение закона без нанесения вреда национальным интересам и не останавливая эффективную работу спецслужб. Парламентам необходимо учитывать, что чем глубже они вникают в вопросы безопасности, тем больше ответственности на них возлагается и больше знаний и ресурсов им необходимо.

3. Какие комитеты вовлечены в деятельность по контролю служб безопасности?

Структура парламентских постоянных комитетов аналогична структуре правительства. В большинстве парламентов существуют специализированные комитеты для каждого министерства. Но в случае со службой безопасности вопрос усложняется, потому что существует большое разнообразие структур и организационных подходов к вопросам безопасности. Только у некоторых стран существует только одна спецслужба в отличие от того, что, как правило, система национальной безопасности складывается из нескольких независимых служб и подразделений, работающих в рамках министерств обороны, внутренних дел и юстиции.

Можно выделить четыре разные категории спецслужб, которые обычно формируют отдельные службы или подразделения: спецслужбы по иностранным, внутренним, военным и, в некоторых странах, уголовным вопросам. Более того, разнообразные методы сбора информации, особенно с использованием сложных технических средств, могут дать начало формированию большего количества специализированных служб. В результате в мире существует, по крайней мере, в 3 раза больше спецслужб, чем государств. Всего лишь несколько примеров: в США 15 спецслужб, во Франции — 13, в Германии — 6, в Румынии — 7, в Чехии — 4, в Италии — 2, в Великобритании — 4.

В зависимости от структуры национальной системы специальных служб и ресурсов, имеющих у парламента, деятельность спецслужб в стране может покрываться одним или несколькими парламентскими комитетами. Мы можем выделить три типа парламентских комитетов, занимающихся вопросами спецслужб:

1. С узкими полномочиями: комитеты, чьи полномочия ограничены только контролем деятельности спецслужб. Их главной задачей является отслеживание, соблюдают ли спецслужбы принцип главенства права и права человека. Они не готовят отчетов по законодательной деятельности в этой области, но могут получать консультации от компетентных в этом вопросе комитетов. При создании комитетов с узким спектром полномочий может использоваться функциональный подход (один комитет для контроля над всеми главными службами безопасности в стране) или институциональный подход (разные комитеты для каждой специализированной службы безопасности).

2. С широкими полномочиями: комитеты, в полномочия которых входит не только контроль спецслужб, но и работа над законодательством по вопросам деятельности спецслужб в стране.

3. С комбинированными полномочиями: комитеты, чьи полномочия покрывают большие части сектора безопасности или полностью весь сектор. Они занимаются не только вопросами спецслужб, но и вопросами обороны, национальной безопасности и внутренних дел. У них есть компетенция заниматься вопросами национальной безопасности, а также контролировать полномочия служб безопасности. Чаще всего такие комитеты с широкими полномочиями встречаются в небольших парламентах или в новых парламентах, избранных в странах новой демократии.

Иногда все эти типы комитетов, занимающихся вопросами служб безопасности, встречаются в одном парламенте: комитет с узкими полномочиями осуществляет надзор за главными национальными службами безопасности, комитет с широкими полномочиями осуществляет контроль, но также наделен правами и компетенцией заниматься вопросами иностранных спецслужб, и комитет с комбинированными полномочиями наделен правами и компетенцией общего законодательного характера в области безопасности, а также может осуществлять контроль над деятельностью спецподразделений в министерствах обороны, внутренних дел и юстиции.

Кроме комитетов, занимающихся на регулярной основе вопросами деятельности спецслужб, мы должны отметить еще два комитета, которые имеют важное влияние на сектор безопасности: **бюджетный комитет**, который в большинстве парламентов отчитывается перед парламентом о законе о государственном бюджете в целом, и **комитет по правам человека**, который изучает не только жалобы о злоупотреблениях, но и анализирует законодательство в тех сферах, где права человека могут быть ограничены действиями спецслужб.

Периодически различные комитеты могут проводить **совместные заседания** по законопроектам и другим вопросам, относящимся к сфере их деятельности; они также могут организовывать совместные слушания или другие контролирующие мероприятия.

Комитеты с широкими полномочиями могут формировать внутри себя **подкомитеты**. Такое выделение подкомитетов может использоваться опять как функциональный подход (для определенного законопроекта, расследования или слушания), так и институциональный подход (для конкретного института или службы, сфера деятельности которого покрывает

вается полномочиями одного комитета). Подкомитеты могут создаваться также для координации работы нескольких комитетов по отобранной тематике.

Координация и диалог между комитетами необходимы, особенно когда полномочия по законодательной деятельности и контролю служб безопасности разделены между несколькими комитетами. Для обеспечения такой слаженности действий между законотворчеством и контролирующими функциями в Румынии, например, члены комитета по контролю над деятельностью спецслужб отбираются из числа членов комитета по обороне, общественному порядку и национальной безопасности, который отчитывается по вопросам законодательства в области безопасности.

Сфера деятельности комитетов, их полномочия определены в регламенте парламента, законах и даже конституции. Детали обычно зафиксированы в регламенте комитета, документе, принимаемом членами комитета. Как и для других директивных органов, для нормального и спокойного функционирования этих комитетов необходимы постоянно действующие правила поведения и осуществления действий.

4. Какова организационная структура комитетов?

Члены комитетов избираются парламентом. Кандидаты на посты членов комитетов подаются, как правило, парламентскими фракциями таким образом, чтобы представительство в них политических партий, заседающих в парламенте, было пропорциональным. Членами комитетов избираются те парламентарии, которые обладают необходимыми знаниями и опытом работы в данной сфере. В большинстве случаев члены комитетов вынуждены балансировать между партийными интересами и компетентной работой.

Также существуют комитеты, состоящие из экспертов, не являющихся парламентариями, но назначаемых парламентом и подотчетных парламенту. Такова, например, ситуация с комитетами по контролю над деятельностью спецслужб в Норвегии и Канаде. В Бельгии и Голландии существуют смешанные комитеты, состоящие как из парламентариев, так и из независимых экспертов.

Членство в комитете распространяется на весь срок парламентских полномочий депутата, и он может работать в том же комитете, если он вновь избран в парламент на следующий срок. Таким образом обеспечивается независимый характер работы комитетов, непредвзятое отношение

в их действиях, доверие и взаимодействие с органами исполнительной власти.

Помощники членов комитета готовят проведение заседаний, поддерживают связи с членами правительства и государственными служащими и помогают парламентариям в обработке информации. Количественный и качественный состав помощников является основным условием адекватной работы комитетов по контролю над деятельностью спецслужб.

Председатель комитета обычно избирается после проведения консультаций между лидерами основных политических партий. В связи с тем, что комитеты по деятельности спецслужб обладают большими полномочиями по осуществлению наблюдательных функций, председателями данных комитетов в ряде стран избираются представители оппозиционных партий, или же назначение на данную должность чередуется между представителями оппозиционных и правительственных партий.

Еще одним фактором усиления эффективности работы комитетов является наличие у них возможности формировать свой собственный бюджет. Чем больше финансирование, тем больше возможностей имеет комитет для проведения парламентских расследований, слушаний, привлечения к своей работе большего количества помощников и независимых экспертов.

Для проведения эффективного контроля над деятельностью спецслужб, парламент должен иметь возможность доступа к необходимым материалам, включая секретную документацию. В вопросе доступа парламентариев к секретной информации существует два принципиальных подхода. В ряде парламентов депутаты не проходят проверку на благонадежность, так как считается, что сам факт их избрания в парламент является доказательством оказания им доверия со стороны избирателей и, как следствие, дает им право доступа к секретной информации. В других странах члены комитетов по контролю над деятельностью спецслужб получают доступ к секретной информации только после прохождения процедуры проверки на благонадежность. В ряде государств проверка на благонадежность, которая проводится секретными службами, носит рекомендательный характер, и парламент вправе принять решение об избрании депутата членом комитета, несмотря на неблагоприятный отчет секретных органов. Доступ к секретной информации влечет за собой большую ответственность парламентария. В некоторых случаях исполнительная власть под грифом "секретно" выдает ту информацию, которая должна была бы стать достоянием общественности, с той лишь целью, чтобы избежать огласки своей неправомерной деятельности.

5. Что способствует эффективной работе данных комитетов?

Сильные парламентские комитеты лишь тогда эффективны, если сами парламенты имеют достаточное влияние на определение политического курса государства. Существует три основных условия, обеспечивающих эффективную работу парламентских комитетов.

Полномочия. Для того чтобы комитет мог эффективно использовать свои полномочия, его права должны быть четко определены в законодательной базе. Должны иметься законы, гарантирующие членам комитетов свободный доступ к информации, необходимой для осуществления их работы.

Возможности. Комитеты должны обладать адекватными ресурсами — сотрудниками, денежными средствами, информацией и возможностью привлечения к работе компетентных специалистов. Более того, членами комитетов должны становиться лишь те парламентарии, которые имеют соответствующее образование, опыт работы в данной сфере и необходимые для этой работы знания. В связи с этим, парламентарии должны иметь возможность получения необходимых навыков и умений, т. е. получения дополнительного образования.

Отношение. Членами комитетов по обороне и безопасности должны становиться лишь те парламентарии, которые готовы нести ответственность за деятельность государственных органов власти и которые хотят работать на общее благо страны, невзирая на политические амбиции партий, которые они представляют. С этой целью целесообразно проводить заседания данных комитетов “за закрытыми дверями” с целью недопущения оказания влияния на парламентариев со стороны средств массовой информации. Роль председателя комитета в данной ситуации трудно переоценить.

Вопросы, связанные с данной проблематикой

- Парламентский контроль над деятельностью сектора безопасности.
- Парламентские комитеты по обороне и безопасности.
- Реформирование спецслужб и контроль со стороны исполнительной власти.
- Демократическое управление.
- Дефицит демократии.

Источники информации для дальнейшей работы по теме

- Born, Hans and Ian Leigh (eds.) *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo, 144 p, 2005. На сайте: http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/legal_intel_oversight/entrypage.html.

- Born, Hans, *Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services*, DCAF, March 2005, 17 p. (на русском языке). На сайте: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/160.pdf.

- DCAF Intelligence Working Group, *Intelligence Practice and Democratic Oversight — A Practitioner's View*, DCAF Occasional Paper No. 3, Geneva, July 2003. На сайте: http://www.dcaf.ch/publications/Occasional_Papers/3.pdf.

- Born, Hans (ed. and lead author), Philipp Fluri, and Anders B. Johnsson (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, DCAF & Inter-Parliamentary Union, 2003, 194 p. (имеется на албанском, арабском, армянском, азербайджанском, боснийском, болгарском, хорватском, английском, французском, грузинском, немецком, венгерском, киргизском, латвийском, македонском, польском, румынском, русском, сербском, испанском, турецком и украинском языках). На сайте: http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/Handbook_eng/coverpage.html.

- Born, Hans, Philipp H. Fluri, and Simon Lunn (eds.), *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and Its Reform*, DCAF, Brussels/Geneva, 2003. На сайте: http://www.dcaf.ch/publications/DCAF_Documents/DOC4.pdf.

СПИСОК АВТОРІВ

БЛАЧКОВСЬКІ

Петр - перший секретар Постійної делегації республіки Польща в НАТО

Богдан

Василь Антонович - представник Служби зовнішньої розвідки України

БОЛЛОВА

Дагмара - член спеціального Комітету контролю за діяльністю Служби військової розвідки парламенту Словаччини

БОРОДІЄНКО

Валерій Іванович - начальник управління Міністерства оборони України

ГІЛЛ

Петер - професор з питань політики та безпеки школа соціальних наук, Ліверпуль, Великобританія

ГЛОВА

Ігор Григорович заступник начальника управління Державної прикордонної служби України

Горбулін

Володимир Павлович - Радник Президента України – виконуючий обов'язки Керівника Головної служби оборонної політики Секретаріату Президента України, Голова Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України

ГОФІЯР

Ярослав - заступник директора Служби військової розвідки Словаччини

Гуцал

Анатолій Феодосійович - перший заступник директора Національного інституту проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України

ІОНЕСКУ

Разван - Колишній голова Комітету оборони, суспільного порядку та національної безпеки парламенту Румунії

КАМІН

Майкл - Помічник з інспекцій Офісу помічника з питань контролю розвідки Секретаря оборони США

КІНЬКО

Олександр Вікторович - перший заступник Начальника управління державної прикордонної служби України

КОЛСТОНА НАТО

Джон - заступник Генерального секретаря НАТО з питань планування оборонної політики

КУЗЬМУК

Олександр Іванович - народний депутат України

КРУТОВ

Василь Васильович - перший заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України

КРЮЧКОВ

Георгій Корнійович - Голови комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

Ландсверк

Фінн - спеціальний консультант, координатор розвідки департаменту політики Міністерства оборони Норвегії

МАЛАН

Лучіо - член Парламентської Асамблеї НАТО

МАРЕС

Ян - директор влади національної безпеки Чеської Республіки

МАЛОМУЖ

Микола Григорович - голова Служби зовнішньої розвідки України

МІЛЕНОВ

Георгій - Служба національної розвідки Болгарії

Мурсепп

Майт - керівник Естонської національної прикордонної поліції

ПИЛИПЧУК

Володимир Григорович - Служба безпеки України начальник Науково-координаційного центру "Інститут оперативної діяльності та державної безпеки"

ПИРОЖКОВ

Сергій Іванович - заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України з питань безпеки у зовнішньополітичній сфері

Рябенко

Григорій Миколайович - заступник начальника слідчого управління Генеральної прокуратури України

Сміт

Клер - радник Міністерства закордонних справ Великобританії

ТОКАР

Любомир Петрович - вчений секретар Інституту проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України

ФЛУРІ

Філіпп - заступник директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF)

ЧОРНОЗУБ

Валерій Петрович - заступник Голова Служби зовнішньої розвідки України

ШРЕЙЄР

Фред - Консультант Департаменту досліджень Женевського центру демократичного контролю над збройними силами

List of Authors

Piotr BLACHOWSKI - First Secretary of the Permanent Delegation of the Republic of Poland to NATO

Vasyl BOHDAN – Representative of the Foreign Intelligence Service of Ukraine

Dagmara BOLLOVÁ - Member of the Special Committee on Supervision of the Activities of the Military Intelligence Service of the Parliament of Slovakia

Valeriy BORODIYENKO – Head of Administration of the Ministry of Defence of Ukraine

Peter GILL – Professor of the School of Social Science, Liverpool, the United Kingdom

Ihor GLOVA - Deputy Head of Division of the State Border Guard Service of Ukraine

Volodymyr HORBULIN - Advisor to the President of Ukraine, Acting as Head of Defence Policy Service of Secretariat of the President of Ukraine, Head of National Centre for the Euro-Atlantic Integration of Ukraine

Jaroslav GOFIAR - Deputy Director of the Military Intelligence Service of Slovakia

Anatoliy GUTSAL - First Deputy Director of the National Institute of International Security Problems of National Security and Defence Council of Ukraine

Razvan IONESCU - Former Chairman of the Committee for Defence, Public Order and National Security, House of Deputies, Parliament of Romania

Michael KAMIN - Assistant for Inspections of the Office of the Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight, US

Oleksandr KINKO - First Deputy Head of Division of the State Border Guard Service of Ukraine

John COLSTON - Assistant Secretary General for Defence Policy Planning

Oleksandr KUZMUK – People’s Deputy of Ukraine

Vasyl KRUTOV - First Deputy Secretary of the National Security and Defence Council of Ukraine

Georgiy KRYUCHKOV – Chairman of the Verkhovna Rada Committee on National Security and Defence Issues

Finn Helge LANDSVERK - Special Advisor, Intelligence Coordinator of the Department of Security Policy, Ministry of Defence of Norway

Lucio MALAN - Member of the NATO Parliamentary Assembly

Jan MARES – Director of the National Security Authority of the Czech Republic

Mykola MALOMUZH – Head of the Foreign Intelligence Service of Ukraine

Georgi MILENOV - National Intelligence Service of Bulgaria

Mait MÜÜRSEPP – Superintendent of the Estonian Security Police Board

Volodymyr PYLYPCHUK – Security Service of Ukraine, Head of Scientific-Coordination Centre “Institute of Operation Activities and State Security”

Serhiy PYROZHKO - Deputy Secretary for Security in Foreign Policy Sphere of the National Security and Defence Council of Ukraine

Gryhoriy RYABENKO – Deputy Head of Investigative Department of the Office of the Prosecutor General of Ukraine

Claire SMITH – Counselor of the Foreign and Commonwealth Office of UK

Lyubomyr TOKAR - Academic Secretary of the National Institute of International Security Problems of National Security and Defence Council of Ukraine

Philipp FLURI - Deputy Director of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

Valeriy CHORNOZUB - Deputy Head of the Foreign Intelligence Service of Ukraine

Fred SCHREIER - Consultant of the Research Department of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces