

# ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ВОЄННОЮ РОЗВІДКОЮ



Д-р Гражвідас Ясутіс  
Д-р Теодора Фуйор  
Д-р Міндія Вашакмадзе



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

DCAF

Женевський центр  
з питань урядування  
в секторі безпеки

# Про DCAF

DCAF (Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки) відданий поліпшенню безпеки людей та держав, у яких вони проживають, в межах демократичного управління, верховенства права та поваги до прав людини. DCAF сприяє зміцненню миру та стійкому розвитку шляхом надання допомоги державам-партнерам та міжнародним суб'єктам, які підтримують їх, з метою покращення управління їх сектором безпеки завдяки всеохоплюючим та інклюзивним реформам. Він створює інноваційні продукти знань, просуває норми та передові практики, надає юридичні й політичні консультації та підтримує розбудову потенціалу як державних, так і недержавних зацікавлених суб'єктів сектору безпеки. Діючи в понад 70 країнах, DCAF належить до міжнародно визнаних провідних світових центрів передового досвіду з питань управління сектором безпеки (УСБ) та реформування сектору безпеки (РСБ). DCAF керується принципами нейтралітету, неупередженості, місцевої власності, інклюзивної участі та гендерної рівності. [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).

## Видавництво

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

P.O.Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Switzerland

info@dcaf.ch

+41 (0) 22 730 9400

Автори: д-р Гражвідас Ясутіс, д-р Теодора Фуйор, д-р Міндія Вашакмадзе

Редактор: Том Стенлі

Дизайн і макет: DTP Studio

Переклад українською мовою: Максим Ковальчук

Надруковано: Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР)

Макет україномовного видання: Валерія Чумак

Редактор: Наталія Ленська

ISBN: 978-92-9222-593-3

## Подяки

DCAF дякує Федеральному департаменту оборони, захисту населення та спорту (DDPS) Швейцарської Конфедерації за його щире підтримку в здійсненні цієї публікації. Парламентська асамблея НАТО та DCAF високо цінують і дякують усім делегаціям, які відповіли на запитання й допомогли наповнити змістом це дослідження. Автори висловлюють щире вдячність Єлизаветі Чмих, Ерландасу Снешкусу, Девіду Вотсону, Драгану Лозанчичу, Гжегожу Малецкі, Генріку Бліддалу, Річарду Стейну, Роберті Калоріо, Руксандрі Попа, Сарі-Клод Фільйон, Штеффену Захсу, Валері Джеффрой за всіляке сприяння та корисні зауваження.

## Примітки

Думки, висловлені в цій публікації, належать авторам і не відображають позицію або погляди Федерального міністерства оборони, цивільного захисту та спорту (Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport, DDPS) Швейцарської Конфедерації.

Наведені в цьому документі URL-адреси були дійсними на момент публікації. Ні DCAF, ні автори не несуть відповідальності за подальші зміни будь-яких URL-адрес, цитованих у цій публікації.

© DCAF, 2021. Усі права застережено

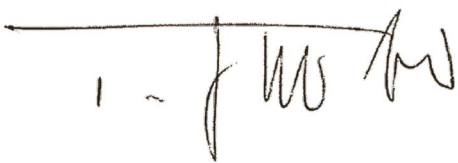
## Передмова

Будучи всесвітньо визнаним центром передового досвіду з управління сектором безпеки, Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки (DCAF) багато років працює для вдосконалення нагляду за сектором безпеки. Ці зусилля значною мірою ґрунтуються на співпраці з Парламентською асамблеєю НАТО, в межах якої DCAF організовував спільні навчання та семінари й проводив спільні дослідження одночасно з розробленням та оновленням досліджень за темою «Контроль та управління» у зв'язку зі змінами в діяльності сектору безпеки, що стосуються парламентів. Крім цього, DCAF розробив кілька інструментів нагляду за сектором розвідки – елементом сектору безпеки, що в останні роки привертає особливу увагу. Тому я як директор DCAF із гордістю презентую цей огляд, покликаний поширити сферу наших досліджень на воєнну розвідку.

У цій публікації розглядається еволюція воєнної розвідки та її місце в межах ширшого парламентського нагляду, визначено ключові характеристики воєнної розвідки та проаналізовано, як вони заважають спробам організації дієвого нагляду за діяльністю служб воєнної розвідки. За допомогою порівняльного аналізу сучасних практик нагляду за воєнною розвідкою в державах – членах НАТО дослідження засвідчує, що практики нагляду в різних державах різняться і загалом він потребує додаткової уваги.

Дослідження орієнтоване на тих, хто відповідає за нагляд за воєнною розвідкою, у тому числі депутатів і працівників парламентів, членів незалежних органів нагляду, дослідників і громадянське суспільство, а також тих, хто цікавиться дослідженнями питань безпеки.

Виходячи з презумпції, що вся діяльність демократичних держав, включно з воєнною розвідкою, має бути відкритою для парламентського контролю, DCAF і Парламентська асамблея НАТО сподіваються, що це дослідження допоможе вдосконалити нагляд за воєнною розвідкою, що гарантуватиме функціонування служб воєнної розвідки згідно з принципами верховенства права та поваги до прав людини.



Посол Томас Гьорбер,  
директор Женевського центру з питань урядування в секторі безпеки

## Переднє слово

Парламентська асамблея НАТО вже двадцять років підтримує робочі відносини з Женевським центром з питань урядування в секторі безпеки – DCAF (Geneva Centre for Security Sector Governance), якому надає підтримку уряд Швейцарії. Це плідне партнерство, зокрема, вилилось у публікацію серії досліджень кращих практик вирішення парламентами країн – членів і партнерів НАТО питань, що стосуються сектору оборони та безпеки. Згадані дослідження, перекладені кількома мовами, дали змогу здійснити важливий порівняльний аналіз перехідних країн, що запроваджують пильніший парламентський нагляд.

Це дослідження є результатом ще одного спільного проєкту Парламентської асамблеї НАТО і DCAF. З лютого по серпень 2020 року до національних делегацій в Парламентській асамблеї НАТО звертались із проханням відповісти на низку запитань про роль і функції їхніх парламентів та парламентських комітетів у нагляді за воєнною розвідкою. Результати цього опитування стали головним джерелом аналізу, наведеного в дослідженні.

Депутатам парламентів як обраним представникам народу належить важлива роль та відповідальність за забезпечення дієвості, ефективності та підзвітності органів безпеки в їхній політиці, діях та використанні державних коштів, а також у реалізації ними політичних цілей, поставлених парламентами та урядами. Звичайно, парламентарі повинні виконувати зазначені обов'язки старанно, неупереджено й зберігати конфіденційність, необхідну для виконання цими органами своїх важливих завдань.

Будь-який нагляд за органами, що перебувають поза полем зору громадськості, – складна справа, але, мабуть, вона найскладніша, коли йдеться про служби воєнної розвідки. Це дослідження є важливим внеском у цю недостатньо вивчену сферу.

Разом із DCAF Парламентська асамблея НАТО буде підтримувати увагу до парламентського нагляду як ключового елементу системи спільних цінностей, які зробили НАТО найбільш успішним альянсом в історії. Ми завжди готові допомогти країнам, які бажають вдосконалити свою практику парламентського нагляду.



Руксандра Попа,  
Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО



# ЗМІСТ

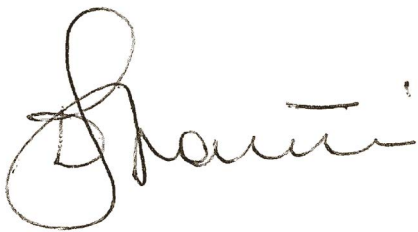
<b>Вступні зауваги</b> .....	<b>1</b>
<b>Короткий огляд</b> .....	<b>2</b>
<b>Глава 1. Поняття воєнної розвідки</b> .....	<b>4</b>
Д-р Гражвідас Ясутіс, Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки	
<b>Глава 2. Парламентський нагляд за воєнною розвідкою</b> .....	<b>17</b>
Д-р Теодора Фуйор, Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки	
<b>Глава 3. Парламентський нагляд за військовими розвідувальними службами: порівняльний огляд</b> .....	<b>40</b>
Д-р Міндія Вашакмадзе	
<b>Висновок. Парламентський нагляд за воєнною розвідкою: рекомендації</b> .....	<b>72</b>
Д-р Теодора Фуйор, Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки	

## Вступні зауваги

Останніми роками цивільні розвідувальні служби все більше підлягають парламентському нагляду, але воєнна розвідка поки що залишається terra incognita. За умов обмеженості порівняльної літератури про воєнну розвідку та недостатньої публічної інформації про цей сектор парламентським комітетам і незалежним наглядовим органам, що відповідають за нагляд за сектором безпеки та оборони, часто бракує знань та стимулів для забезпечення дієвого нагляду за службами воєнної розвідки. Тому мені як заступнику директора DCAF – Женевського центру з питань урядування в секторі безпеки дуже приємно презентувати це дослідження, яке підсумовує спільні зусилля моїх колег з відділу Європи та Центральної Азії DCAF, а також наших партнерів з Парламентської асамблеї НАТО.

У цьому дослідженні показано еволюцію воєнної розвідки та визначено спільні характеристики сучасних військових розвідувальних служб, розглянуто, як ці фактори ускладнюють спроби забезпечити дієвий нагляд за сектором воєнної розвідки, та окреслено основні проблеми вдосконалення парламентського нагляду в цій сфері. Закінчується воно порівняльним аналізом сучасних практик нагляду за воєнною розвідкою держав – членів НАТО, який підтверджує, що потрібні подальші зусилля з удосконалення законодавчої бази, на основі якої здійснюється нагляд.

Дослідження засвідчує щире прагнення DCAF забезпечити відкритість усіх сфер сектору безпеки для парламентського контролю та слугуватиме цінним джерелом для тих, хто зацікавлений у подальшому розвитку нагляду за діями служб воєнної розвідки.



Дарко Станчич,  
заступник директора, керівник відділу Європи та Центральної Азії,  
Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки

## Короткий огляд

Дієвий парламентський нагляд за діяльністю служб воєнної розвідки ускладнюється низкою факторів, серед яких: недосконале законодавче регулювання; зростання складності та масштабів діяльності воєнної розвідки; розпорошеність адміністративних та управлінських структур; підпорядкованість служб воєнної розвідки відповідним міністерствам оборони та/або збройним силам; обмежена поінформованість депутатів і працівників парламентів про ці питання. Ці фактори разом допомагають зрозуміти причини відсутності досліджень воєнної розвідки. Як наслідок, утворилося порочне коло, де брак знань і недостатня громадська увага посилюють одне одного, водночас обмежуючи доступ до інформації, необхідної для поглиблення знань про нагляд за воєнною розвідкою, і послаблюючи стимули для досліджень у цій сфері.

Як всесвітньо визнаний центр поширення передового досвіду управління сектором безпеки DCAF багато років спільно з Парламентською асамблеєю НАТО проводить спільні дослідження, зокрема розроблення та оновлення досліджень за темою «Контроль та управління» у зв'язку зі змінами в діяльності сектору безпеки, що стосуються парламентів. Крім цього, DCAF розробив кілька інструментів нагляду за сектором розвідки та має унікальні можливості для участі в дослідженнях у сфері воєнної розвідки.

Спираючись на відкриті дослідження та результати опитування делегацій у Парламентській асамблеї НАТО, свій внесок у це дослідження зробили троє фахівців із цього питання. Перший із них, д-р Гражвідас Ясутіс, дослідив еволюцію воєнної розвідки та її сучасні характеристики. Він дійшов висновку, що спроби служб воєнної розвідки держав – членів НАТО відповісти та відреагувати на нові загрози безпеці обумовлюють переоцінку їхньої традиційної функції збирання інформації про доктрину, підготовку, озброєння й можливості противника з метою забезпечення національних і міжнародних операцій та реагування на нові внутрішні та зовнішні загрози безпеці. Операції НАТО в Іраку, Косово та Афганістані, а також загрози безпеці зі Сходу виявили потребу в більш гнучкому та комплексному підході з боку воєнної розвідки. Д-р Гражвідас Ясутіс вважає, що, враховуючи зростання потреб у співпраці та спільному використанні можливостей розвідслужбами, можна розглянути поєднання функцій цивільної та воєнної розвідки. Він стверджує, що таке поєднання могло б спростити взаємодію між цими службами та посилити парламентський нагляд за ними обома.

Другий експерт, д-р Теодора Фуйор, дослідила воєнну розвідку в межах ширшого парламентського нагляду за сектором розвідки, наводячи практичні приклади та корисний контрольний список, що може слугувати орієнтиром для здійснення дієвого нагляду.

Д-р Теодора Фуйор розглянула особливості воєнної розвідки й те, як вони ускладнюють спроби нагляду за нею навіть порівняно з іншими компонентами сектору розвідки. До них належать недосконала правова база, недостатній інтерес громадськості та обмеженість аналізу на підставі відкритих джерел і літератури, що обумовлює недостатні знання та увагу наглядачів. Вона зробила порівняльний огляд трьох основних типів органів, уповноважених парламентами наглядати за воєнною розвідкою, доповнивши його прикладами з практики трьох держав. Вона порівняла комітети з питань оборони та безпеки, з нагляду за розвідкою та непарламентські експертні органи, звернувши увагу на обсяг їхніх повноважень та переваги кожної моделі. Також д-р Теодора Фуйор розглянула основні інструменти парламентського нагляду (запит звітів, проведення слухань, виїзди на місця та ініціювання спеціальних розслідувань) і пояснила, як їх слід застосовувати при повсякденному нагляді комітету, навівши приклади з практики, які можуть бути корисними для взаємодії з воєнною розвідкою.



Третій фахівець, д-р Міндія Вашакмадзе, здійснила порівняльний огляд сучасних практик парламентського нагляду за воєнною розвідкою держав – членів НАТО (та інших країн). На підставі висновків опитування делегацій у Парламентській асамблеї НАТО навесні 2020 року вона показала, що обсяг парламентського нагляду за воєнними (оборонними) розвідслужбами в різних державах різний. У деяких сферах парламентський нагляд залишається слабким, особливо щодо поточних розвідувальних операцій, транскордонної взаємодії та обміну розвідданими. Вона розрізняє різні компоненти системи нагляду – парламентські та непарламентські – і вважає, що всі рівні нагляду пов'язані між собою. Також вона наголошує, що хоча й парламентські, й непарламентські наглядові органи відіграють важливу роль у загальному процесі нагляду, співпраця та координація між ними можуть бути організаційно оформлені й ще більше зміцнені.

В останній главі, написаній Теодорою Фуйор, міститься огляд стратегій удосконалення парламентського нагляду за воєнною розвідкою – від оновлення нормативної бази воєнної розвідки та покращення доступу комітету до інформації та професійних знань до ухвалення детального регламенту комітету й організації спільної роботи та взаємодії між відповідними комітетами з нагляду.

Дослідження орієнтоване на всіх осіб та організації, що займаються дослідженнями воєнної розвідки, а також тих, хто відповідає за нагляд за нею, у тому числі депутатів і працівників парламентів, дослідників і громадянське суспільство. Виходячи з презумпції, що вся діяльність демократичних держав, у тому числі воєнна розвідка, має бути відкритою для парламентського контролю, DCAF і Парламентська асамблея НАТО сподіваються, що це дослідження допоможе вдосконалити нагляд за воєнною розвідкою, що гарантуватиме повне дотримання нею принципів верховенства права та поваги до прав людини.

# Глава 1. Поняття воєнної розвідки

Д-р Гражвідас Ясутіс,  
Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки

## Вступ

Визначення поняття розвідка в секторі безпеки та оборони – нелегке завдання. Річ у тім, що результат відповідних зусиль може бути менш важливим, ніж процес його досягнення, а спільнота дослідників і практиків досі піддає ці поняття сумнівам<sup>1</sup>. Визначення поняття воєнна розвідка – ще складніший процес насамперед через таємний, традиційно секретний характер операцій воєнної розвідки. Попри це в останні роки уряди іноді надавали інформацію про такі операції, що підтверджувало участь служб воєнної розвідки країн НАТО в різних місіях.

Наприклад, 13 квітня 2018 року Служба воєнної розвідки та безпеки Нідерландів за підтримки Служби загальної розвідки та безпеки Нідерландів і британських колег зірвала кібероперацію, яку проводила група російських військових розвідників. З інформації, наданої урядом Нідерландів, випливає, що операцію здійснювали з території Російської Федерації (РФ), а її ціллю мала бути Організація із заборони хімічної зброї, розташована в Гаазі<sup>2</sup>. У 2019 році воєнна розвідка Норвегії оприлюднила звіт, де стверджувалось, що в останні роки РФ суттєво посилила свою присутність в Арктиці. Джерела зазначають, що такі зміни, а також активізація Збройних сил РФ на Крайній Півночі, ймовірно, триватимуть і мають оцінюватись у контексті двох довгострокових воєнних завдань РФ: охорона природних ресурсів і забезпечення стратегічної стабільності. У зв'язку з цим останнім часом звичним явищем стала постановка завад з кількома випадками пригнічення сигналу GPS для авіації Норвегії та НАТО під час навчання НАТО «Trident Juncture» восени 2018 року<sup>3</sup>.

В умовах COVID-19 директор Управління воєнної розвідки Литви заявляв про готовність надати допомогу національній системі охорони здоров'я, доповнивши її можливості з аналізу медичної інформації у відповідь на уроки пандемії. Тим самим директор вказав на роль воєнної розвідки в забезпеченні можливостей з аналізу та оцінювання медико-біологічних ризиків у контексті всіх загроз і ризиків на національному рівні<sup>4</sup>.

17 січня 2020 року маловідомий медичний підрозділ Розвідувального управління Збройних сил Канади доповідав про COVID-19 міністру оборони Харджиту Санджану<sup>5</sup>.

На відміну від інших відомств Розвідувальне управління Міністерства оборони США доволі прозоре, а його представники регулярно розповідають про його діяльність на публічних заходах. Наприклад, його директор генерал-лейтенант Роберт Ешлі 29 травня

<sup>1</sup> Central Intelligence Agency, 'A Definition of Intelligence', 1995, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p\\_0001.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p_0001.htm).

<sup>2</sup> Government of the Netherlands, 'Netherlands Defence Intelligence and Security Service disrupts Russian cyber operation targeting OPCW,' 4 October 2018, <https://www.government.nl/latest/news/2018/10/04/netherlands-defence-intelligence-and-security-service-disrupts-russian-cyber-operation-targeting-opcw>.

<sup>3</sup> High North News, 'Norwegian Intelligence Services Say Russian Build-Up in the North Continues', 12 February 2019, <https://www.highnorthnews.com>.

<sup>4</sup> The Baltic Times, 'Lithuanian health minister welcomes help from military intelligence', 1 June 2020, [https://www.baltic-times.com/lithuanian\\_health\\_minister\\_welcomes\\_help\\_from\\_military\\_intelligence](https://www.baltic-times.com/lithuanian_health_minister_welcomes_help_from_military_intelligence).

<sup>5</sup> CBC, 'Military intelligence unit briefed Sajjan on COVID-19 risk', 17 January 2020, <https://www.cbc.ca/news/politics/military-intelligence-unit-covid-19-briefing-1.5657796>.

2019 року прокоментував тенденції ядерної модернізації Росії та Китаю в Гудзонівському інституті, відверто сказавши, що Китай найближчими роками проводитиме курс на подвоєння свого ядерного арсеналу: «Ми очікуємо, що така модернізація триватиме, і ця тенденція відповідає баченню керівником Китаю Сі [Цзіньпіном] китайського війська, яке він виклав на XIX партійному з'їзді, заявивши, що китайське військо буде «повністю перетворене на першокласну армію» до 2050 року»<sup>6</sup>.

Певний рівень прозорості також можна спостерігати у Франції, де посадовці брали участь у заході під назвою «La Fabrique Défense», що пройшов 17–18 січня 2020 року. Унікальність заходу полягала в тому, що він зібрав для «інформування, обговорень та дебатів»<sup>7</sup> представників громадськості та високопосадовців військового відомства, у тому числі представників служб воєнної розвідки. В останні роки намагається підвищити свою прозорість Управління воєнної розвідки Великої Британії, традиційно менш відкрите для громадськості. Маючи завдання спостерігати за нестабільністю у світі та відстежувати загрозу для Британії, його аналітики, зокрема, консультують високопосадовців, формуючи підхід уряду до нових загроз та підтримуючи британські війська в різних частинах світу<sup>8</sup>.

Інформація в академічних і спеціалізованих виданнях про воєнну розвідку та її роль у сучасних структурах безпеки обмежена. Дж. Морен вивчав використання воєнної розвідки для допомоги цивільній владі в Англії та Уельсі, підкресливши масштаби розробки її керівниками принципів воєнної розвідки за багато років до появи офіційної доктрини<sup>9</sup>. Р. Бест описав роль воєнної розвідки в операціях НАТО в Косово, важливість розвідки для нинішніх і майбутніх оперативних можливостей військ та виклики підтримки таких операцій для американської розвідувальної спільноти. У його аналізі стверджується, що авіаудари НАТО в Косово та Сербії, що змусили Сербію відступити за дуже низьких втрат союзників, стали результатом застосування високоточних боєприпасів, а також можливостей воєнної розвідки, отриманих американськими військами у 1990-ті роки. Водночас він зазначає, що такі ресурси обмежені і в разі масштабних міждержавних бойових дій їх може не вистачити<sup>10</sup>.

Д. Чартерс проаналізував роль Управління воєнної розвідки Канади (CF MI) в Афганістані, поставивши два фундаментальні питання: як CF MI адаптувалось до свого призначення й чи виконало оперативні завдання? Він дійшов висновку, що воно адаптувалось, використавши відповідний досвід операцій воєнної розвідки з підтримання миру й стабільності після холодної війни, застосовуючи структури й доктрини, розроблені для звичайної війни, а також навчаючись в процесі поточних операцій. Він також зазначив, що CF MI ефективно адаптувалось на тактичному рівні, надаючи надійну розвідувальну інформацію військам, що переслідували повстанців і виявляли саморобні вибухові пристрої.

Попри таку позитивну оцінку, його аналіз виявив, що забезпечення командирів та особового складу даними про обстановку, яке вимагало розуміння складних чинників під-

<sup>6</sup> Defense Intelligence Agency, 'DIA Statement on Lt. Gen. Ashley's Remarks at Hudson Institute', 13 June 2019, <https://www.dia.mil/News/Speeches-and-Testimonies/Article-View/Article/1875351/dia-statement-on-lt-gen-ashleys-remarks-at-hudson-institute/>.

<sup>7</sup> Ministère de la Défense, 'Participation de la DRM à La Fabrique Défense', 29 Janvier 2020, <https://www.defense.gouv.fr/english/ema/transformation/actualites/participation-de-la-drm-a-la-fabrique-defense>.

<sup>8</sup> Wiredgov, 'Chief of Defence Intelligence comments on threats the UK will face in coming decades', 14 September 2020, <https://www.wired-gov.net/wg/news.nsf/articles/Chief+of+Defence+Intelligence+comments+on+threats+the+UK+will+face+in+coming+decades+14092020111000?open>.

<sup>9</sup> J. Moran, 'British military intelligence in aid of the civil power in England and Wales', 2018, *Journal of Intelligence History*, 17:1, p. 1–17.

<sup>10</sup> CRS Report for Congress, 'Kosovo: Implications for Military Intelligence', 5 November 1999, [https://www.everycrsreport.com/files/19991105\\_RL30366\\_fb37a2ab7103f2cb51abadd9b733cdba2110a286.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/19991105_RL30366_fb37a2ab7103f2cb51abadd9b733cdba2110a286.pdf).

тримання повстання, було нелегким завданням. Це разом з іншими факторами допомогло зрозуміти складність стримування повстання канадськими військами в зоні їх оперативної відповідальності<sup>11</sup>.

М. Бенг досліджував оцінки розвідувальної інформації та діяльність розвідслужб на основі вивчення роботи Управління воєнної розвідки Швеції в Афганістані з 2008 по 2012 рік<sup>12</sup>. Одне з найбільш авторитетних досліджень воєнної розвідки під назвою «Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan» підготували високопоставлені співробітники американської розвідки. У ньому вони стверджують, що хоча США приділили повстанським угрупованням переважну частину ресурсів, призначених для збирання та аналізу інформації, їхній розвідувальний апарат так і не зміг відповісти на фундаментальні питання про ситуацію, у якій діють ці угруповання, зокрема, як забезпечити зміни в поведінці на рівні громад. Вони навели сумнозвісні слова генерала Стенлі Мак-Крістала: «Наші вищі керівники – голова комітету начальників штабів, міністр оборони, Конгрес, президент Сполучених Штатів – не отримують належної інформації для прийняття рішень... Процесом керують ЗМІ. Нам необхідно вибудувати цей процес від датчика аж до політичних керівників»<sup>13</sup>. Це дослідження критикували Лео Бленкен і Джастін Овербоу, які стверджували, що звіт намагається розширити реальні завдання діячів воєнної розвідки, водночас руйнуючи нетривіальні аспекти діяльності організаційних структур. На їхню думку, реалізація пропозицій доповіді Флінна погано узгоджуватиметься з традиційним характером воєнної розвідки та реаліями обмеженості людських ресурсів. Крім того, отриманий від такої системи обсяг нефільтрованих даних міг би завалити керівників інформацією, а не допомогти їм. Нарешті, вони дійшли висновку, що проблеми, озвучені в доповіді Флінна, слід відносити не на рахунок апарату воєнної розвідки як такої, а, швидше, на рахунок нездатності політичного керівництва США сформулювати чітке бачення поточних операцій – як в Афганістані, так і в діях проти повстанців загалом<sup>14</sup>.

У тематичному дослідженні RAND розглянуто, як окремі органи воєнної розвідки та воєнна розвідка загалом підходять до вирішення завдання аналізу даних з усіх джерел. Воно рекомендувало змінити парадигму не лише в підході воєнних до об'єднання даних з усіх джерел, а й у тому, як служби та розвідувальні органи Міністерства оборони США набирають, готують, навчають та просувають свої аналітичні кадри<sup>15</sup>. С. Ешли, Т. Муралі та Дж. Мак-Ічен розглянули виявлені у воєнній розвідці проблеми, які, схоже, можна успішно вирішити за допомогою технології блокчейн. З диверсифікацією джерел інформації продовжують виникати питання щодо достовірності та точності вхідних даних. За умов продуманого впровадження технологія блокчейн могла б дати нам змогу відсіяти дані від неправильно налаштованих датчиків і навіть дезінформацію з боку противника<sup>16</sup>. І. Печт та Е. Тишлер розробили динамічну модель, яка інтегрує воєнну розвідку до воєнного потенціалу країни та оптимально розподіляє її бюджет. Вони стверджують,

<sup>11</sup> Charters A D 'Canadian Military Intelligence' in Afghanistan'. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 2012, 25:3, p. 470–507.

<sup>12</sup> M. Bang 'Institutional influence on assessments: the institutional analysis and development framework applied to military intelligence', *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*. 2018. Volume 20. Issue 1. P. 47–70.

<sup>13</sup> M.T. Flynn, M Pottinger, D P. Batchelor, 'Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan', January 2010, [https://online.wsj.com/public/resources/documents/AfghanistanMGFFlynn\\_Jan2010.pdf](https://online.wsj.com/public/resources/documents/AfghanistanMGFFlynn_Jan2010.pdf).

<sup>14</sup> L. Blanken, J. Overbaugh, 'Looking for Intel? ... or Looking for Answers? Reforming Military Intelligence for a Counterinsurgency Environment', *Intelligence and National Security*, 2012, 27:4.

<sup>15</sup> RAND 'Military Intelligence Fusion for Complex Operations A New Paradigm', 2012, [https://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP377.html](https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP377.html).

<sup>16</sup> S. Ashley, T. Murali, J. McEachen (2019), 'Military Intelligence Applications for Blockchain Technology. Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences', <https://pdfs.semanticscholar.org/4db1/edd97c5867ced07692e4c1e277c0fa3205ae.pdf>.

що дієвість воєнної розвідки країни обумовлюється якістю кадрів, що вказує на довгострокову пряму залежність між різними цивільними видатками уряду та його здатністю забезпечити економічно ефективну розвідку, а отже, обороноздатність<sup>17</sup>. К. Моул проаналізував, як філософія, зокрема гносеологія, допомагає аналізу поліцейської та воєнної інформації<sup>18</sup>.

Спрямованість та обмежений обсяг літератури про воєнну розвідку свідчать, що вона досі оповита завісою секретності і роль воєнної розвідки в структурах національної безпеки вимагає додаткової уваги. Тому в цій праці ми намагаємось оцінити функціональність воєнної розвідки в сучасних умовах безпеки. Вона складається з трьох частин: у першій розглянуто традиційні функції служб воєнної розвідки; друга досліджує їхню здатність усунути ширші загрози безпеці; а в третій запропоновано модель об'єднання військових і цивільних розвідувальних служб, яка набула поширення в останні роки.

Праця ґрунтується на опитуванні колишніх і нинішніх офіцерів воєнної розвідки з широким використанням відкритих досліджень, джерел і повідомлень ЗМІ. Вона не претендує на охоплення всіх аспектів ролі воєнної розвідки, намагаючись натомість показати еволюцію воєнної розвідки та нові проблеми, що впливають на завдання служб воєнної розвідки, які працюють в сучасних умовах безпеки.

## 1. Сутність воєнної розвідки та її функції

Згідно з «NATO Allied Joint Publication-01» від лютого 2017 року, розвідувальна інформація – це продукт цілеспрямованого збирання та опрацювання інформації про ситуацію, можливості та наміри сторін для того, щоб виявити загрози та надати керівникам можливість скористатися цим продуктом<sup>19</sup>. Розвідка з незапам'ятних часів була ключовим фактором планування безпеки, про що свідчить біблійна історія про дванадцятьох шпигунів і трактат Сунь Цзи «Мистецтво війни»<sup>20</sup>. Р. Кларк стверджував, що розвідка як процес характеризується так званими розвідувальними циклами. Класичний розвідувальний цикл починається з вимог, далі йде збирання, опрацювання, аналіз інформації та донесення остаточного продукту (розвідувальної інформації) до осіб чи організацій, які його замовляли або яким він потрібен та які одержали відповідний дозвіл на його отримання<sup>21</sup>. Той самий цикл існує для воєнної розвідки на тактичному, оперативному й стратегічному рівнях. Отже, воєнна розвідка – це фактично процес збирання даних та аналізу відомостей для керівників сил військових та урядових структур. Загалом воєнну розвідку здійснюють та керують нею урядові (чи військові) відомства, а використовують її для оцінки можливостей і намірів противників та для підвищення ефективності систем озброєнь країни<sup>22</sup>. І. Печт та Е. Тишлер пропонують такі характеристики воєнної розвідки<sup>23</sup>:

- Воєнна розвідка сама по собі прямо не впливає на боєздатність. Для її підтримання та забезпечення ефективності воєнна розвідка має бути інтегрована із системами озброєнь та особовим складом.

<sup>17</sup> E. Pecht, A. Tishler 'Budget allocation, national security, military intelligence, and human capital: a dynamic model', Defence and Peace Economics 2015.

<sup>18</sup> C. Mole, 'Three Philosophical Lessons for the Analysis of Criminal and Military Intelligence. Intelligence and National Security', 2012, 27:4.

<sup>19</sup> NATO Allied Joint Publication-01 (AJP-01), February 2017, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/905877/20200728-doctrine\\_nato\\_allied\\_joint\\_doctrine\\_ajp\\_01.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/905877/20200728-doctrine_nato_allied_joint_doctrine_ajp_01.pdf).

<sup>20</sup> E. Pecht, A. Tishler, 'The Value of Military Intelligence', 2011, Defence and Peace Economics, 26(2).

<sup>21</sup> R. Clark, Intelligence and National Security: A Reference Handbook, Greenwood Publishing Group, 2007, p. 12.

<sup>22</sup> E. Pecht, A. Tishler, 'Budget allocation', 2011, Defence and Peace Economics.

<sup>23</sup> E. Pecht, A. Tishler, 'The Value of Military Intelligence', 2011, 26(2).

- Розвідка охоплює збирання та оцінювання даних, що стосуються військових та урядових структур усіх рівнів – державних керівників, політиків, командирів та особового складу. Така інформація може бути використана для прийняття тактичних і стратегічних рішень.
- Запорука отримання інформаційної переваги – високоякісні кадри й технології. Такі характеристики персоналу, як підприємливість і новаторство, є ключовими факторами успіху та ефективності розвідувальної спільноти. Крім того, більшу частину необхідної розвідувальної інформації не можна купити, оскільки вона стосується конкретних суперників і потреб країни. Її необхідно «випродувати», для чого кожна країна має вкласти свої ресурси. Іншими словами, кожна країна має вести власні воєнні дослідження та створити внутрішні джерела й можливості для збирання, аналізу та своєчасного надання необхідних даних тим, хто їх потребує.
- Виконанню завдань розвідки заважає властива їй невизначеність, яку можна зменшити завдяки досконалим процедурам і кваліфікованим кадрам, але не можна повністю усунути.
- Розвідувальна інформація, зібрана суперниками, може суттєво підірвати боєздатність країни. Ефективна розвідувальна інформація, зібрана суперниками, може знизити актуальність власної розвідувальної інформації країни, а також потенціал її систем озброєнь і, відповідно, її загальну боєздатність. У стратегічному плані відносно вища якість розвідувальної інформації може забезпечити військову перевагу та краще стримування.

Загалом воєнна розвідка складається із шести основних елементів:

1. Розвідка на основі відкритих джерел (Open-source intelligence, OSINT) – збирання та аналіз інформації з публічних і відкритих джерел.
2. Агентурна розвідка (Human intelligence, HUMINT) – категорія розвідки, що ґрунтується на інформації, зібраній і наданій агентурою.
3. Візуальна розвідка (Imagery intelligence, IMINT) – збирання інформації про об'єкти за допомогою електронних або оптичних засобів – на плівці, електронних пристроях відображення чи інших носіях. Візуальне зображення можна одержати з фотографій, радіолокаційних та інфрачервоних датчиків, лазерів та електронно-оптичних пристроїв.
4. Вимірювально-сигнатурна розвідка (Measurement and signature intelligence, MASINT) – науково-технічна розвідувальна інформація, отримана в результаті кількісного та якісного аналізу даних (метричних, кутових, просторових, гідромагнітних, довжини хвиль, часової залежності, модуляції та плазми), одержаних від спеціальних технічних датчиків з метою виявлення будь-яких відмінних ознак, пов'язаних із джерелом, випромінювачем або відправником для полегшення їх подальшої ідентифікації та/або вимірювання<sup>24</sup>.
5. Географічна розвідка (Geographic intelligence, GEOINT) – результат збирання, аналізу, опрацювання, оцінювання та тлумачення географічної інформації, концепцій і теорій стосовно закордонних чи національних об'єктів або географічних районів<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> FAS, 'Measurement and Signature Intelligence (MASINT)', <https://fas.org/irp/program/masint.htm>.

<sup>25</sup> WJ. Crampton, 'Geographical Intelligence', 19 December 2016, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199874002/obo-9780199874002-0059.xml#:~:text=Geographical%20intelligence%20is%20the%20product,domestic%20entities%20or%20geographical%20areas.&text=This%20has%20meant%20an%20increased%20role%20for%20human%20geography%20concepts%20and%20information.>

6. Радіо- та радіотехнічна розвідка (Signals intelligence, SIGINT) – отримання інформації від електронних сигналів і систем, які використовують сторонні цілі, таких як системи зв'язку, радіолокаційні станції та системи озброєнь.

Деякі країни створили кібернетичну, або цифрову, розвідку (cyber/digital network intelligence, CYBINT/DNINT), що стосується інформації, отриманої в кіберпросторі.

Розвиток та формування розвідувальних служб почалося наприкінці XIX століття, коли вони стали з'являтися у вигляді урядових консультативних підрозділів чи складових елементів збройних сил. Воєнна розвідка розвинулась під час Другої світової та холодної війн, посівши важливе місце в секторі безпеки та оборони<sup>26</sup>. Роль воєнної розвідки в конфліктах вперше проявилась після Другої світової війни, особливо в Палестині під британським управлінням, і ще більше – в Кенії та Малайї, де у воєнній розвідці бачили важливий фактор кампаній проти Мау-Мау та китайської Малайської національно-визвольної армії відповідно<sup>27</sup>. Розвідувальне управління Міністерства оборони США (РУ МО, DIA) теж діяло під час холодної війни і відіграло особливо важливу роль у Карибській кризі. У вересні 1962 року аналітики РУ МО запідозрили, що Радянський Союз розмістив на Кубі ядерні ракети. Тодішній директор РУ МО генерал-лейтенант Джозеф Керролл 4 жовтня 1962 року створив оперативний центр з відстеження ситуації на Кубі, щоб його відомство могло цілодобово стежити за кризою та допомагати воєнному плануванню<sup>28</sup>. Традиційні функції та роль воєнної розвідки загалом відповідають цим тенденціям, чіткі й добре визначені.

Бленкен та Овербоу зазначають, що під час холодної війни аналітики воєнної розвідки для отримання інформації широко використовували метод дедукції<sup>29</sup>. Наприклад, готуючись до можливого великого неядерного конфлікту з країнами Варшавського договору, розвідники збирали інформацію про радянську доктрину, підготовку, озброєння та можливості й на цій основі уявляли «бойовий порядок». На основі цього бойового порядку розробляли загальну «модель загроз», яку використовували для дедуктивного аналізу старші та молодші офіцери з метою отримання розвідувальної інформації для командирів і начальників. За інформацією про бойовий порядок аналітики отримували звіти з поля бою та робили обґрунтовані висновки про ситуацію на місці. Наприклад, за місцем знаходження розвідувальної машини противника можна було визначити розташування ударного угруповання, штабу та шляхів постачання. Аналітики порівнювали звіти з відомою доктриною противника і могли сформулювати доволі реалістичну картину дислокації, можливостей і намірів ворога<sup>30</sup>. Тактика та методи роботи служб воєнної розвідки протягом холодної війни залишались відносно стабільними, проте великі зміни принесла операція «Desert Storm» в Іраку.

У доповіді Конгресу США «Успіхи та невдачі розвідки в операціях «Щит пустелі / Буря в пустелі»» («Intelligence Successes and Failures in Operations Desert Shield / Storm») зазначено, що розвідувальні служби мали докладну інформацію про частини, розташування та оснащення розгорнутих проти сил коаліції іракських військ (але не про їхню чисельність), попри сувору секретність іракського зв'язку та введену США до початку війни в повітрі заборону на польоти над Кувейтом. Національна розвідувальна спільнота була загалом мобілізована для забезпечення операції «Буря в пустелі». Проте деякі

<sup>26</sup> E. Pecht, A. Tishler, 'The Value of Military Intelligence', 26(2).

<sup>27</sup> TR. Mockaitis, 'Epilogue: The Lessons of British Counterinsurgency', in: *British Counterinsurgency, 1919–60. Studies in Military and Strategic History*, Palgrave Macmillan, 1990, London.

<sup>28</sup> Defense Intelligence Agency, 'DIA's role during the Cuban Missile Crisis', 20 October 2014, <https://www.dia.mil/News/Articles/Article-View/Article/567027/dias-role-during-the-cuban-missile-crisis/>.

<sup>29</sup> L. Blanken, J. Overbaugh, 'Looking for Intel', 27:4.

<sup>30</sup> Там само.

національні розвідслужби виявились не знайомими з розвідувальними потребами бойових командирів чи не реагували на них. Окремі керівники Центрального командування (CENTCOM) не знали можливостей та обмежень американської системи розвідки. На момент вторгнення у CENTCOM було мало підготовлених кадрів, воно не мало у своєму прямому підпорядкуванні засобів збирання інформації та спільних структур розвідки для організації нарощування розвідувальних можливостей на театрі бойових дій<sup>31</sup>. Вирішення цих проблем мало критичне значення для покращення координації та загалом взаємодії у розвідувальній спільноті.

Іншу важливу зміну у воєнній розвідці викликала операція НАТО в Косово. Косовська кампанія залежала від розвідданих з різних джерел. Командири НАТО використовували дані радіо- та радіотехнічної розвідки, зібрані літаками та безпілотними літальними апаратами (БПЛА), для націлювання авіації союзників, що діяла над Косово і Сербією. Для підвищення ефективності ударів по стаціонарних об'єктах (як у Косово, так і, власне, в Сербії) відеозображення накладали на цифрові карти рельєфу місцевості, отримані від національних супутників. Ці дані використовували для націлювання крилатих ракет, запущених із підводних човнів в Адріатичному морі та з бомбардувальників В-1, що діяли з баз у Сполучених Штатах<sup>32</sup>. Ефективне використання розвідки в Косово значною мірою було результатом уроків війни в Перській затоці у 1991 році. Під час операції «Буря в пустелі» національні системи розвідки успішно використовувались на підтримку тактичних операцій та застосування високоточної зброї, що показала свою ефективність. Водночас авіаційна операція виявила багато недоліків в організації швидкого використання великих обсягів інформації. Один з істориків військово-повітряних сил говорив про «складність об'єднання функцій планування, ведення бойових дій і розвідки ВПС США в одній злагоджено функціонуючій команді» як про «потенційно серйозний організаційний недолік»<sup>33</sup>. Не менш важливим було створення інтегрованої розвідувальної мережі з прямим доступом для бойових частин і підрозділів на національному, оперативному та тактичному рівнях. Інформація з цієї мережі надходить безпосередньо до систем озброєнь<sup>34</sup>.

Після 11 вересня спостерігається тенденція втручання воєнної розвідки у сфери, що традиційно належали до повноважень внутрішніх служб безпеки та зовнішньої розвідки. Це пояснюється зростанням терористичної загрози та протидії державі з боку недержавних утворень, таких як «Аль-Каїда» та ІДІЛ. Все це вимагало воєнного реагування за межами держави, а не лише збирання розвідувальної інформації. В багатьох країнах зросла роль тактичних підрозділів, оскільки їх стали задіювати для збирання як тактичної, так і стратегічної інформації. У Великій Британії ця кардинальна зміна ще раніше відбулась у Північній Ірландії, де діяли всі розвідувальні служби, часто змагаючись за ресурси та повноваження з підрозділами воєнної розвідки.

Нещодавні конфлікти в Іраку та Афганістані принесли нові виклики для воєнної розвідки. У той час як у минулому дебати про розвідку мали суто технічний і воєнний характер, почали виникати питання, чому розвідувальні служби виглядали неефективними при наданні інформації політикам і як можна підвищити якість аналізу та вихідних даних для вироблення політики<sup>35</sup>. Звіт RAND «Об'єднання воєнної розвідки для комплексних

<sup>31</sup> U. S. House of Representatives Committee on Armed Services, 'Intelligence Successes and Failures in Operations Desert Shield/Storm', 6 August 1993, <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a338886.pdf>.

<sup>32</sup> CRS Report for Congress, 'Kosovo: Implications for Military Intelligence', 5 November 1999, [https://www.everycrsreport.com/files/19991105\\_RL30366\\_fb37a2ab7103f2cb51abadd9b733cdba2110a286.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/19991105_RL30366_fb37a2ab7103f2cb51abadd9b733cdba2110a286.pdf).

<sup>33</sup> Там само.

<sup>34</sup> Там само.

<sup>35</sup> G. Eriksson, Swedish Military Intelligence Producing Knowledge, Swedish National Defence College, Edinburgh University Press, April 2017, p. 1–19.



операцій» («Military Intelligence Fusion for Complex Operations») прямо звинувачує воєнну розвідку в неспроможності дати командирам і політикам чітке розуміння складних протиповстанських кампаній. Таку неспроможність частково пояснюють нездатністю здійснити цілісний комплексний аналіз<sup>36</sup>. Аналіз складних ситуацій переважно ґрунтується на моделі системного аналізу, що передбачає штучну декомпіляцію самої ситуації, а також задіяних у ній людей та угруповань. Розгляд складних ситуацій, таких як в Іраку чи Афганістані, як системи, яку можна розбити на прості елементи, веде аналітиків до неконструктивних і логічно необґрунтованих припущень щодо свідомості людини. Ці припущення шкодять ефективності аналізу. Замість узагальнення наявної інформації з урахуванням усіх відтінків безумовно складної реальної картини військові аналітики під впливом системного аналізу та доктрини без'ядерної війни часто зосереджують свої думки та зусилля на трьох штучно зафарбованих категоріях: червоне, біле, зелене. Ці кольори означають, відповідно, противника, населення та приймаючу країну. Наприклад, воєнна операція в Іраку (у 2003 році) призвела до усунення Саддама Хусейна. Однак неспроможність врахувати та оцінити інформацію про цивільні аспекти ситуації на місці суттєво затримала операцію й не дала змоги забезпечити безпеку в Іраку. З іншого боку, покладати відповідальність за воєнні невдачі на розвідку неправильно, оскільки більш важлива причина полягає у відсутності взаємодії з місцевим населенням іншими методами, крім воєнних, при спробах придушити повстання в складній ситуації.

Військова розвідувальна спільнота також буда вражена так званою доповіддю Флінна, підготовленою генерал-майором Майклом Флінном, колишнім заступником начальника штабу Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані з розвідки (CJ2). У ній він зазначив, що протягом восьми років війни в Афганістані американська розвідка була мінімально залучена до розроблення загальної стратегії<sup>37</sup>. Як зазначено вище, у доповіді стверджується, що хоча США зосередили на повстанських угрупованнях переважну частину ресурсів збирання та аналізу інформації, їхній розвідувальний апарат так і не зміг відповісти на фундаментальні питання про ситуацію, у якій вони діють, зокрема, як забезпечити зміни в поведінці на рівні громад. Не знайомі з місцевою економікою та землеволодінням, дезінформовані про місцевих діячів і можливі шляхи впливу на них, не зацікавлені в узгодженні різних проєктів розвитку та співпраці селян, ізольовані від тих, хто міг би відповісти на такі питання, – працівників організацій допомоги чи афганських бійців, – американські розвідники та аналітики не могли надати відомості, аналіз та інформацію, необхідні вищим керівниками для успішної боротьби з повстанням. Деякі із цих проблем згадує і Д. Сартерс, який проаналізував дії канадської воєнної розвідки в Афганістані і стверджував, що ознайомлення командирів та особового складу із ситуацією на місці, необхідне для розуміння складних факторів підтримання повстання, становило серйозну проблему<sup>38</sup>.

Останнім часом НАТО та його країнам-учасницям доводиться реагувати на виклики зі Сходу, зокрема, на так звану доктрину Герасимова, у якій ідеться про «тотальну війну», під час якої застосовують усі засоби для дестабілізації противника (у тому числі політичні, хакерство, економічні, дезінформацію, промисловий шпіонаж, асиметричну війну). Незалежно від того, існує ця доктрина насправді чи ні, реакцією західних розвідок стало відстеження всіх згаданих у доктрині аспектів військової діяльності. Це призвело до поширення уваги військових на такі явища, як політичний шпіонаж. Російський чинник

<sup>36</sup> B. Connable, 'Military Intelligence Fusion for Complex Operations A New Paradigm', Rand, 2012, [https://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP377.html](https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP377.html).

<sup>37</sup> MT. Flynn, M. Pottinger, DP Batchelor, 'Fixing Intel'.

<sup>38</sup> AD. Charters, 'Canadian Military Intelligence in Afghanistan', International Journal of Intelligence and Counter Intelligence, 2012; 25:3, p. 470–507.

теж спричинився до цієї зміни фокусу у зв'язку з активізацією діяльності ГРУ (Головного розвідувального управління Генерального штабу Збройних сил РФ), яке традиційно займалось воєнною розвідкою, але переорієнтувалось на загальну розвідувальну діяльність на відміну від класичної СЗР (Служба зовнішньої розвідки РФ) та ФСБ (Федеральна служба безпеки). Ця зміна також призвела до змін у позиції міністерств оборони та в думці, що розвідка в ширшому сенсі не належить до їхніх завдань.

## 2. Виклики для воєнної розвідки

Доповідь Флінна отримала відгук у науковому середовищі й спонукала до глибшого дослідження воєнної розвідки. Ставилися питання як про обов'язки, покладені на воєнну розвідку, так і про її організаційну структуру. Зокрема, у доповіді Флінна йдеться про розширення реальних обов'язків, а також певну руйнацію субординації у військово-політичній структурі. На його думку, це може підвищити ефективність воєнної розвідки, але водночас загрожує напливом недиференційованих даних для вищих керівників<sup>39</sup>.

У своїй доповіді генерал-майор Флінн нарікає, що воєнна розвідка залишається надто зосередженою на противниках. Стандартна модель поведінки розвідувальної спільноти дещо пасивна, коли йдеться про узагальнення інформації, не пов'язаної з противником, і її надання керівникам чи колегам-аналітикам. Вона відокремлена від фактичного впливу її аналітичного продукту в тому вигляді, в якому він зараз існує, на командирів<sup>40</sup>. Флінн також показав, як збирання інформації під час протиповстанської операції відрізняється від збирання інформації у звичайній війні<sup>41</sup>. У звичайному конфлікті бойові підрозділи дуже залежать від розвідувальної інформації від вищого командування, яка допомагає їм орієнтуватися в диму війни. Супутники, розвідувальні літаки та більш секретні засоби, якими керують далекі від поля бою люди, інформують бойові підрозділи про чисельність, дислокацію та дії противника ще до їх прибуття на місце. Інформація переважно надходить згори донизу<sup>42</sup>. Під час протиповстанської операції цей потік має (чи повинен мати) зворотну спрямованість. Вояк чи працівник організації допомоги на місці зазвичай краще знає ситуацію та ворога. Як наслідок, під час протиповстанської операції на місцеві групи з відновлення й людей на місцях лягає «подвійний тягар»: вони одночасно є і головними споживачами, і постачальниками інформації<sup>43</sup>. Така оцінка викликала багато питань у розвідників і дослідників, зокрема, які риси повинен мати офіцер воєнної розвідки для збирання інформації про громади, як бути з величезними обсягами різноманітної інформації та чи допомагає ця інформація насправді керівникам.

Характер протиповстанських операцій дає змогу припустити, що функції та обов'язки воєнної розвідки можна розширити, більшою мірою зорієнтувавши розвідку на громади. Нинішня пандемія та поява нових загроз безпеці обумовлюють необхідність гнучкого підходу та змін у розвідувальних службах, зокрема у воєнній розвідці. Розширення обов'язків та завдань будь-якої організації (особливо військової) має бути ретельно продумане в аспекті фінансування, законності та нагляду. Хоча ці аспекти розглянуті в наступних главах цього видання, слід звернути увагу на наслідки внутрішніх організаційних змін у воєнній організації. Наприклад, головне завдання воєнної розвідки Чехії – збирання та оцінювання інформації, важливої для оборони країни. Вона охоплює як розвідувальну, так і контррозвідувальну діяльність; надає інформацію щодо ситуації в

<sup>39</sup> L. Blanken, J. Overbaugh, 'Looking for Intel', 27:4.

<sup>40</sup> MT. Flynn, M. Pottinger, DP Batchelor, 'Fixing Intel'.

<sup>41</sup> Там само.

<sup>42</sup> Там само.

<sup>43</sup> Там само.

країні та за кордоном; зосереджується на інформації про наміри та дії, що загрожують секретності та спрямовані проти оборони Чехії; а також стежить за діяльністю закордонних розвідувальних служб у війсьній сфері. Керуючись зобов'язаннями перед НАТО з розвитку національних спроможностей візуальної розвідки, служба військової розвідки Чехії створює супутниковий центр – SATCEN CR<sup>44</sup>. На ці традиційні функції, які виконує військова розвідка, можуть впливати різні фактори та невизначеності у сфері безпеки. Наприклад, в умовах COVID-19 служби військової розвідки кількох країн НАТО займаються пом'якшенням відповідних ризиків, що вимагає більш гнучкого підходу та, можливо, внутрішніх змін (наприклад, залучення професійних медиків). Залишається питання, чи готові офіцери військової розвідки до оброблення інформації про вплив соціальних, економічних, культурних і політичних проблем на оборону країни, а також до терабітів інформації, які нині з'являються, щоб належним чином забезпечити діяльність керівників.

Щоб відповісти на ці питання, треба почати з того, що нові функції та нові виклики вимагають широких і різноманітних знань. На думку Бленкена та Овербоу, військові розвідники нині проходять вузьку підготовку. Наприклад, аналітиків не готують як універсальних спеціалістів, і їм може не вистачати знань у різних сферах. Підготовка військового аналітика, зазвичай, починається з базового навчання для отримання тактичних навичок, далі йде кілька місяців підготовки за військово-обліковою спеціальністю, що має забезпечити слухачу базовий рівень підготовки з певної дисципліни<sup>45</sup>. Наприклад, в армії США рекламують роль розвідника-аналітика як відповідального насамперед за аналіз, оброблення та надання стратегічної і тактичної інформації<sup>46</sup>. Така роль характерна для забезпечення військовослужбовців сухопутних військ інформацією про сили та можливу дислокацію ворога. Його посадові обов'язки більш конкретні та охоплюють: підготовку інформаційних документів на основі всіх джерел для підтримки бойових командирів; оцінювання важливості та надійності отриманої поточної розвідувальної інформації; запровадження й ведення систематичного обліку розвідувальної інформації з перехресними посиланнями. Цікаво, що в рекламі також зазначено, що навчання передбачає розвиток й інших навичок, у тому числі критичного мислення, складання карт, схем та розвідувальних звітів, розуміння військових позначень і користування комп'ютерними системами. Однак не зрозуміло, чи відповідає такий опис роботи потребі більш гнучкої та широкої ролі військової розвідки. Щоб займатися військовою розвідкою на рівні, який враховує й особливості цивільних громад, і тим більше готувати розвідувальну інформацію військового характеру, яка випереджатиме події і відповідатиме нинішнім та майбутнім загрозам безпеці, потрібні фахівці з дуже різними вміннями. Наприклад, кіберзагрози НАТО стають більш поширеними, складними, руйнівними та агресивними. НАТО та її країни-члени продовжують покладатися на міцний і надійний кіберзахист для виконання фундаментальних завдань Альянсу з колективної оборони, врегулювання криз і спільної безпеки<sup>47</sup>. Ми повинні розглянути роль, яку військова розвідка може відігравати в умовах зростаючої складності кіберзагроз та кібернападів.

Нині всі операції мають цифровий вимір, що в геометричній прогресії збільшує потребу в різноманітних знаннях і навичках. Ідеальний офіцер військової розвідки має бути здатним збирати, аналізувати та доповідати різноманітну важливу інформацію, брати участь у спостереженні та надавати розвідувальне забезпечення національним та об'єднаним збройним силам. Важливо, щоб офіцер міг орієнтуватись у великих обсягах даних, пов'язаних

<sup>44</sup> Military Intelligence of the Czech Republic, Home Page, <https://www.vzcr.cz/en/who-we-are-60>.

<sup>45</sup> L. Blanken, J. Overbaugh, 'Looking for Intel', 27:4.

<sup>46</sup> US Army, 'Careers and jobs', <https://www.goarmy.com/careers-and-jobs/browse-career-and-job-categories/intelligence-and-combat-support/intelligence-analyst.html>.

<sup>47</sup> NATO, 'Cyber defence', 2020, <https://www.nato.int/cyberdefence/>.

із кіберзахистом, пандеміями, релігійним фундаменталізмом, економічними проблемами, порушеннями прав людини та іншими кризовими явищами, для забезпечення процесу прийняття рішень. У зв'язку з цим здатність обробляти та орієнтуватися у великих обсягах даних стає ключовою вимогою до офіцерів воєнної розвідки, як вказано в доповіді генерал-майора Флінна. Флінн зазначив, що в Афганістані воєнній розвідці бракувало аналітиків, здатних робити якісні оцінки з таких джерел, як дані перепису населення та звіти патрулів; звіти про зустрічі з місцевими релігійними та племінними лідерами; звіти про результати діяльності від офіцерів, відповідальних за зв'язки з цивільною адміністрацією та населенням, і місцевих груп з відновлення; дані опитувань та звіти про настрої за наслідками спецпропаганди та від груп із залучення жінок; а також переказані огляди радіопередач, які впливають на місцеві громади, не кажучи вже про польові спостереження афганських військовослужбовців, представників ООН і неурядових організацій<sup>48</sup>. Цей великий і недооцінений масив інформації, яка майже вся несекретна, може, й не підкаже, де шукати повстанців, але дасть результат ще більшого стратегічного значення – схему впливу на народну підтримку та маргіналізації повстання<sup>49</sup>. Зібрана розвідувальна інформація може знадобитися для тактичних та оперативних цілей або для оборони країни та країн-партнерів. Увага до громад під час операцій або розвідки воєнного характеру (досить розпливчате й широке завдання воєнної розвідки) дуже розширює обсяг та вимоги до оброблення великого обсягу інформації з різних джерел.

Після розгляду потреби воєнної розвідки в більш різноманітних знаннях та збільшенні можливостей з оброблення великих обсягів інформації джерела також вказують на необхідність опанування сучасних технологій, розмежування функцій і чіткої постановки завдань. З розвитком технологій збільшилось різноманіття ресурсів, задіяних у процесі розвідки<sup>50</sup>. Джерела даних містять пілотовані та непілотовані космічні, авіаційні, наземні, морські та кібернетичні засоби з будь-яким набором датчиків, що продукують великі обсяги даних. Тому для узагальнення та оброблення інформації, виявлення та видалення даних з неправильно налаштованих датчиків чи навіть дезінформації з боку противника можна використовувати технології блокчейн<sup>51</sup>. Крім того, політичне керівництво загалом і національні парламенти зокрема мають чітко формулювати завдання, які має виконувати воєнна розвідка. Завдання, цілі, результати й очікування мають бути реалістичними та відповідати можливостям служб воєнної розвідки.

Оскільки від служб воєнної розвідки вимагають допомоги керівникам шляхом збирання інформації у складних ситуаціях, стає все складніше розмежовувати військові та цивільні розвідувальні служби. Це спонукає до розгляду ще однієї можливості – об'єднання воєнних і цивільних розвідслужб.

### **3. Можливе об'єднання воєнної та цивільної розвідки**

Об'єднання військових та цивільних компонентів сфери безпеки може стати поширеною практикою з розмиванням меж між цивільними та військовими функціями. На Варшавському саміті в липні 2016 року голови держав та урядів НАТО домовились створити новий Об'єднаний відділ розвідки і безпеки (Joint Intelligence and Security Division, JISD), щоб підвищити здатність НАТО використовувати широкий спектр ресурсів розвідки. JISD очолює заступник генерального секретаря з розвідки і безпеки, і складається він з двох компонентів: розвідки (що об'єднує мережі воєнної та цивільної розвідки) і безпе-

<sup>48</sup> MT. Flynn, M. Pottinger, DP Batchelor, 'Fixing Intel'.

<sup>49</sup> Там само.

<sup>50</sup> S. Ashley, T. Murali, J. McEachen, 'Military Intelligence Applications for Blockchain Technology'.

<sup>51</sup> Там само.

ки (Управління служби безпеки НАТО)<sup>52</sup>. В принципі може бути розглянута можливість об'єднання (чи тісної координації) військових та цивільних розвідувальних служб і на національному рівні. І ті, й ті використовують аналогічні заходи та методи, але сфери їхньої компетенції та споживачі інформації різняться. Воєнна розвідка займається отриманням інформації та/або виконанням завдань, що насамперед стосуються військових сил, планів і діяльності інших країн, для того щоб допомогти командирам чи вищому військовому керівництву прийняти обґрунтоване рішення. Натомість цивільні розвідувальні служби переважно збирають інформацію та/або виконують завдання, що стосуються сфери політичних, економічних чи інших стратегічних інтересів.

Переваги об'єднання цивільних та військових розвідувальних служб передбачають:

- Тіснішу міжвідомчу співпрацю. Враховуючи все більш складний характер ризиків і загроз безпеці, що постають перед державами, об'єднання цивільних і військових розвідувальних служб призвело б до тіснішої співпраці, що могло б допомогти в оцінюванні різних ситуацій і забезпечити надійний результат на основі спільних, цивільних та воєнних, оцінок.
- Подолання конкуренції. Зменшення конкуренції, що зазвичай існує між розвідслужбами, мало б позитивний вплив на дублювання сфер їхньої відповідальності. Крім того, одне розвідувальне відомство могло б швидко спрямовувати свої ресурси та засоби туди, де вони найбільше потрібні, незалежно від того, цивільні вони чи військові.
- Фінансові вигоди. Об'єднання зменшило б витрати та заощадило б ресурси для оперативних потреб, у тому числі на агентуру на місцях та засоби, аналітиків і персонал забезпечення, а також технології, тилове й матеріально-технічне забезпечення, дослідження, навчання та інші допоміжні функції. Це також зменшило б кількість документів, які готують для «верхівки», та потребу в представниках в інших країнах.

Однак об'єднання може принести й негативні наслідки, зокрема:

- Відносини між воєнною розвідкою та збройними силами. Воно може збільшити ймовірність відчуження офіцерів воєнної розвідки від збройних сил. Наслідків може бути багато, зокрема, деградація військових навичок, досвіду та знань, а також негативний вплив на комплектацію та професійне зростання (підвищення по службі, звання тощо).
- Оборонні та воєнні вимоги. Зібрана та підготовлена інформація може не повністю відповідати вимогам оборони та військових.
- Напруга між цивільними та військовими співробітниками. Можлива поляризація цивільних та військових співробітників може призвести до конфліктів і конфронтації, які послаблять згоду в організації. Зокрема, військові фахівці можуть виступати проти втручання цивільних у питання, які вони вважають суто воєнними. З іншого боку, цивільні теж можуть заперечувати проти того, що вони вважають втручанням військових у суто цивільні сфери компетенції.
- Спрощення та втрата перспективи. Уніфікація позицій та методик аналізу може спровокувати спрощення картини, яку отримують споживачі, та втрату різних точок зору.
- Субординація та підпорядкування. Об'єднання може призвести до ускладнення субординації та підпорядкування, а також складнішого й менш ефективного ке-

<sup>52</sup> NATO, 'Joint Intelligence and Security Division (JISD) – Intelligence Production Unit (IPU)', 3 March 2017, <https://www.nato.int/cps/fr/natohq/107942.htm>.

рівництва організацією. Інтеграція військової культури до цивільної організації також може викликати внутрішні непорозуміння.

- Воєнний потенціал. Об'єднання може спричинити зниження воєнного потенціалу з проведення операцій в особливо небезпечних районах через послаблення можливостей воєнної розвідки.

## Висновок

Служба воєнної розвідки залишається однією з найбільш таємних організацій оборонного сектору, а її функції в різних країнах різняться. Враховуючи все складніший характер ризиків і загроз безпеці, що стоять перед країнами НАТО, служби воєнної розвідки намагаються відповідати та реагувати на нові загрози безпеці. Однак це вимагає переоцінки їхньої традиційної ролі – від збирання інформації про доктрину, підготовку, озброєння та можливості противника з метою забезпечення національних і міжнародних операцій та реагування, з якої потім формується картина «бойового порядку» противника, до підтримки національних та міжнародних операцій і реагування на нові внутрішні та зовнішні загрози безпеці. Великі операції НАТО в Іраку, Косово та Афганістані, а також нові загрози безпеці зі Сходу виявили потребу в більш гнучкому та комплексному підході з боку воєнної розвідки.

Можна припустити, що реформи в службах воєнної розвідки залежать від бюджетних обмежень, обмеженості людських ресурсів, правових питань та внутрішнього спротиву змінам. Все більш складний характер ризиків і загроз, таких як COVID-19, відродження ІДІЛ, кібернапади та повернення колишніх бойовиків із Сирії та Іраку до своїх держав, збільшують навантаження на воєнну розвідку. Як наслідок, вона має бути забезпечена необхідними ресурсами, укомплектована фахівцями в різних сферах і залишатися гнучкою. Необхідно заново визначити роль офіцера воєнної розвідки як людини, здатної орієнтуватись у складній ситуації та надавати ефективну допомогу керівникам. Спроможність воєнної розвідки обробляти великі обсяги інформації залишається сумнівною, тому слід глибше дослідити застосування сучасних технологій (таких як блокчейн). З іншого боку, об'єднання військових і цивільних служб теж заслуговує на розгляд. Хоча об'єднання служб цивільної та воєнної розвідки – річ незвична, нинішня динамічна безпекова ситуація і зростаюча потреба у взаємодії та спільному використанні сил і засобів можуть бути аргументами на користь об'єднання функцій (але не структур) цивільної та воєнної розвідки. Хоча служби воєнної розвідки застосовують аналогічні заходи та методи, їхні споживачі та сфера діяльності інші. Хоча в НАТО воєнну та цивільну розвідку об'єднали з метою організації розвідувального забезпечення Північноатлантичної ради та Військового комітету, це відбулось у межах наднаціонального воєнного союзу: залишається питанням, чи доречно таке об'єднання на національному рівні, враховуючи геть різні функції та культуру роботи кожного відомства.

# Глава 2. Парламентський нагляд за воєнною розвідкою

Д-р Теодора Фуйор,  
Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки

## 1. Нагляд за розвідкою та його проблеми

Парламентський нагляд означає постійний моніторинг, розгляд, оцінювання та розслідування діяльності уряду та державних органів, у тому числі реалізації політики, законодавства та видатків державного бюджету. Парламентський нагляд є одним із найважливіших проявів розподілу влади в демократичній країні.

Нагляд за розвідкою – найновіша й найскладніша царина парламентської роботи. Національна безпека загалом і розвідка зокрема довгий час вважались виключною сферою компетенції виконавчої влади, до якої не дозволялося втручання законодавчих і судових органів. Лише в 1990-ті роки, після закінчення холодної війни, парламентський нагляд за розвідкою став нормою й передумовою демократії. Парламентський нагляд за розвідкою переслідує три головні цілі:

1. Створити механізми недопущення політичних зловживань і використання розвідувальних служб не за призначенням, забезпечуючи при цьому ефективне керівництво службами з боку виконавчої влади.
2. Дотримуватись верховенства права, забезпечуючи законність політики та практики розвідувальних служб і повагу до цінностей демократичного суспільства, якому вони служать, зокрема прав людини.
3. Забезпечити дієве та ефективне використання державних коштів відповідно до асигнувань, затверджених парламентом у межах закону про державний бюджет.

Організаційна складність розвідувальної спільноти – перша проблема для парламентського нагляду. Функції розвідки різноманітні й доручені самостійним відомствам та/або міністерським департаментам. Розвідувальних служб приблизно втричі більше, ніж держав<sup>53</sup>. Простіше кажучи, у більшості країн ми маємо три види розвідки:

- Службу внутрішньої розвідки: збирання інформації на території країни для стримування загроз національній безпеці (переважно оборонна місія).
- Службу зовнішньої розвідки: збирання інформації з-за кордону та попередження про зовнішні загрози, які виникають (наступальна місія).
- Службу воєнної розвідки: підготовка розвідувальної інформації для оборонного планування. Її місія охоплює захист персоналу збройних сил, баз, сил і засобів та оборонної промисловості, а також забезпечення військових операцій (стану бойової готовності, озброєнь, районів розміщення та зовнішніх умов). Вона часто належить до складу збройних сил або міністерства оборони, її повноваження більш обмежені, ніж у (цивільних) служб внутрішньої та зовнішньої розвідки, і діє вона переважно на тактичному та оперативному рівнях збройних сил.

<sup>53</sup> Огляд розвідслужб 28 держав – членів ЄС див. у: Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Volume II: field perspectives and legal update. EU Agency for Human Rights (FRA) 2017, pp. 157–161, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-services-fundamental-rights-safe-guards-and-remedies-eu>.

Розвідувальні функції можуть мати й інші відомства чи управління, що займаються кримінальною розвідкою (надають інформацію про організовану злочинність, корупцію та кримінальну діяльність для допомоги правоохоронцям), радіо- і радіотехнічною розвідкою, боротьбою з тероризмом і збутом наркотиків, кіберзахистом, охороною посадових осіб, фінансовою розвідкою тощо.

На практиці межа, що розділяє повноваження різних розвідувальних служб, все більше стирається. Їхні функції можуть перехрещуватись, перетинатись чи зливатись. Спільним знаменником для них усіх є секретність, що оточує їхні дії, та використання особливих повноважень, що передбачають втручання в права людини, особливо право на приватність. Перехоплення зв'язку, таємне спостереження, вторгнення до приватної власності, хакерство, використання таємних агентів та підставних юридичних осіб – ось лише кілька прикладів особливих повноважень на втручання розвідувальних служб, які їм дозволені.

### **Довідка 1. Якими є типові проблеми парламентського нагляду за розвідкою?**

Секретність. Керівництво, контроль і нагляд за великою урядовою бюрократичною організацією ускладнюються, коли існує вимога секретності. Професійні розвідники зазвичай мають право самостійно приймати рішення під час своєї роботи на власний розсуд. Дієвий нагляд за таємними операціями та самостійними рішеннями здійснювати складно, оскільки це вимагає знань, доступу до інформації, зусиль і часу. Додаткові незалежні органи нагляду з чіткими повноваженнями доступу до секретної інформації можуть допомогти в подоланні цієї проблеми.

Брак політичної волі. У зв'язку з рівнем секретності в розвідувальних службах багато аспектів нагляду за розвідкою не можна обговорювати публічно, тому вони не завжди приносять користь у боротьбі за увагу та голоси громадян. Обрані представники можуть не мати стимулів витратити свій час на нагляд за розвідкою.

Перебільшене уявлення про загрозу. Уявні загрози для національної безпеки можуть використовуватись для виправдання дій, що можуть бути не пропорційні загрозі та шкодити принципам демократичного врядування, правам людини та верховенству права. Для того, щоб аналіз розвідки не перебільшував і не применшував серйозність загрози національній безпеці, потрібен високий рівень професіоналізму, політична незалежність і дієвий нагляд.

Розширення масштабів міжнародної діяльності розвідки. Таємний характер діяльності розвідки стосується, зокрема, міжнародної співпраці, часто недосяжної для національних органів нагляду, обмежених національною юрисдикцією. Питання, підняті у зв'язку з останньою практикою обміну даними радіо- і радіотехнічної розвідки та поведження з підозрюваними в тероризмі, засвідчили, що міжнародна співпраця розвідок є сферою високого ризику в діяльності держав, і викликали розслідування в Європарламенті та низці країн, таких як Німеччина, Бельгія, Велика Британія і Нідерланди. Визначення обсягу та характеру міжнародної співпраці допомагає уникнути зловживань і зміцнити довіру до національних розвідувальних служб<sup>54</sup>.

Швидкий розвиток технологій. Технології, що застосовуються в діяльності розвідки, розвиваються набагато швидше, ніж можливості органів нагляду адаптувати свої юридичні повноваження та досвід, що створює прогалини в підзвітності. Для надання органам нагляду важливої інформації потрібні технічні експерти, й парламенти мають забезпечити своєчасну зміну юридичної бази відповідно до технічного розвитку.

<sup>54</sup> Огляд проблем, спричинених міжнародною співпрацею, і вдалих практик нагляду див. у: Н. Born, I. Leigh, A. Wills, 'Making International Intelligence Cooperation Accountable'. DCAF and EOS, 2015, <https://www.dcaf.ch/making-international-intelligence-cooperation-accountable>. Є й винятки, такі як Польща, де дві служби воєнної розвідки (SWW – зовнішньої розвідки і SKW – контррозвідки) є самостійними організаціями з власним законом: Законом про Службу військової контррозвідки та Службу воєнної розвідки від 9 червня 2006 року; обидві служби підпорядковуються Міністерству оборони.



Крім багатьох складнощів, спільних для нагляду за розвідкою в більшості парламентів, забезпечення підзвітності воєнної розвідки тягне кілька додаткових специфічних викликів.

По-перше, нормативна база воєнної розвідки менш розвинута та/або не така публічна, як в інших розвідувальних служб. Міжнародні стандарти прав людини та верховенства права вимагають, щоб права та повноваження розвідувальних служб визначались законодавством. Закон має бути зрозумілим, передбачуваним і доступним. Служби внутрішньої та зовнішньої розвідки – це зазвичай автономні державні органи, функціонування яких відповідає закону, у якому чітко описано їхні завдання, організацію, повноваження та обмеження використання особливих повноважень. В цих законах, як правило, чітко визначено запобіжники проти свавільних дій для врівноваження секретності й недопущення сваволі та непідзвітності.

На відміну від автономних розвідувальних служб воєнна розвідка – це організаційний елемент збройних сил чи міністерства оборони (або вона охоплює кілька підрозділів збройних сил і міністерства оборони), щодо якого не існує спеціального закону<sup>55</sup>. Її функції регулюють кілька статей закону про оборону<sup>56</sup> та, докладніше, підзаконні акти (укази, міністерські накази чи інструкції), про які громадськість не інформують.

Від самого початку це створює слабкий фундамент для нагляду, роблячи підзвітність воєнної розвідки більш проблематичною, ніж підзвітність розвідки загалом.

Порівняльну літературу про воєнну розвідку ще не розроблено. У минуле десятиріччя ми спостерігали підвищення уваги досліджень до нагляду за службами внутрішньої розвідки та їхньою практикою стеження. Кількість звітів, настанов, інструкцій і наукових видань з нагляду за розвідкою зашкалює<sup>57</sup>. Але служби зовнішньої розвідки й, особливо, воєнної розвідки залишаються в тіні, без серйозних публікацій з цього предмету. Обмеженість ресурсів на цю тему ускладнює ґрунтовне розуміння проблематики воєнної розвідки депутатами та працівниками парламентів. За відсутності незалежного аналізу воєнної розвідки парламент цілком залежить від інформації, наданої самим оборонним відомством. Така монополія на інформацію та досвід не сприяє дієвому нагляду.

Демократичний контроль приділяє мало уваги воєнній розвідці. Відмінність від служб внутрішньої розвідки знов-таки вражає. Принаймні у кількох країнах Південно-Східної та Східної Європи служби внутрішньої розвідки перебувають під суворим контролем через підтримку ними попередніх комуністичних та авторитарних режимів; громадськість підозрює, що на них чинять тиск із метою реформування та модернізації. У багатьох країнах воєнна розвідка виграла від традиційної довіри суспільства до збройних сил і від потужної підтримки військовослужбовців країни, розгорнутих за кордоном для підтримання миру чи проведення антитерористичних операцій. Як наслідок, у той час як служби внутрішньої розвідки суттєво підвищили свою прозорість для громадськості та проводять продумані рекламні кампанії, воєнна розвідка залишається в тіні. Нагляд був мінімальним і формальним, до контролю справа доходила лише тоді, якщо й коли парламенти обговорювали участь країн у військових операціях за кордоном.

<sup>55</sup> Є й винятки, такі як Польща, де дві служби воєнної розвідки (SWW – зовнішньої розвідки і SKW – контррозвідки) є самостійними організаціями з власним законом: Законом про Службу військової контррозвідки та Службу воєнної розвідки від 9 червня 2006 року; обидві служби підпорядковуються Міністерству оборони.

<sup>56</sup> Тут ми згадуємо закон про оборону як загальну назву законів, що регулюють організацію та функції міністерства оборони та підпорядкованих йому підрозділів.

<sup>57</sup> Див., наприклад: A. Wills, M. Vermeulen, 'Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union', European Parliament, Brussels, 2011, [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study\\_en.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study_en.pdf). Див. також публікації Європейської мережі з нагляду за розвідкою: <https://www.stiftung-nv.de/en/publications>.

Демократичні уряди вважають, що вся діяльність держави має бути відкрита для контролю та розслідування з боку парламенту. Воєнна розвідка не має бути винятком із підзвітності. Далі ми розглянемо, які рівні дій та наявні інструменти нагляду забезпечують більш ефективний нагляд за воєнною розвідкою.

## 2. Рівні парламентського нагляду

Парламентський нагляд починається з права законодавців приймати закони та затверджувати політику уряду й продовжується регулярним, постійним контролем їх реалізації. Стежачи за тим, як виконуються закони та проводиться політика, депутати парламенту виявляють і виправляють випадкові недоліки в законодавстві, погане керівництво, зловживання та корупцію.

Парламентський нагляд – функція всього парламенту. Є, однак, три взаємодоповнюючі рівні парламентського нагляду, наведені в довідці 2: пленарні сесії, комітети та діяльність окремих депутатів парламенту.

### Довідка 2. Які існують рівні парламентського нагляду?

#### Пленарна сесія

- Затверджує політику / стратегію та урядову політику безпеки й оборони.
- Ухвалює закони.
- Затверджує використання державних коштів (закон про державний бюджет).
- Обговорює та приймає рішення з пропозицій, проголошує вотум довіри.
- Дає згоду на призначення на ключові посади (міністрів, директорів розвідслужб)

#### Комітети

- Надають звіти та офіційні висновки щодо законопроектів.
- Проводять слухання, візити та інспекції на місцях.
- Проводять розслідування (найчастіше – лише за згодою пленарної сесії).
- Розглядають скарги громадян.
- Видають звіти про нагляд для обговорення на пленарних засіданнях.
- Надають рекомендації організаціям, за якими вони наглядають.
- Надають висновки щодо кандидатів на міністерські посади.
- У деяких країнах можуть заслуховувати та надавати висновки щодо кандидатів на посади директорів розвідки, командувачів та інших керівників

#### Окремі депутати парламенту

- Пропонують нові законопроекти чи поправки до законів.
- Розглядають офіційні питання та запити до керівників виконавчої влади (на пленарних засіданнях, усно чи письмово).
- Подають запити на отримання інформації (відкритої чи таємної)

Пленарна сесія – найбільш помітна форма парламентської діяльності, яка перебуває в центрі уваги ЗМІ. Це відправний пункт парламентської влади та впливу на визначення майбутньої політики. Всі парламентські акти та рішення, обов’язкові для інших державних органів, обговорюють і голосують на пленарній сесії. Саме в парламенті приймають закони, заслуховують політичні декларації та оцінюють дії уряду.

На пленарних дебатах парламенти іноді офіційно затверджують урядову політику у сфері безпеки. Такі стратегічні документи, як програма уряду<sup>58</sup>, стратегія національної безпеки, оборонний огляд чи біла книга з питань оборони, формують політику національної безпеки на довгий час. На основі оцінки загроз такі документи визначають інтереси національної безпеки та пріоритетні завдання відомств сектору безпеки. У них може вказуватись рівень оборонних витрат<sup>59</sup>, максимальна чисельність персоналу сил безпеки, необхідність закупівлі озброєнь і рівень участі країни у військових та цивільних операціях з підтримання миру. Навіть якщо це спеціально не згадується, ці програмні документи задають загальні межі функціонування воєнної розвідки й можуть визначати роль різних розвідувальних служб та їхні функції в секторі безпеки.

Нагляд, однак, більш ефективно й помітно проявляється на рівні комітетів. Добре організована структура постійних комітетів, що повторює структуру уряду, важлива для дієвості парламенту. Сильні комітети формують незалежну культуру, здатність незалежно, неупереджено мислити та діяти. Вони – головний інструмент парламентського впливу на процес вироблення політики та нагляду за виконавчою владою.

Комітети консультують пленарний склад з усіх законодавчих і парламентських рішень, що приймаються у сфері їхньої компетенції. Їхні доповіді слугують відправною точкою для всіх пленарних дебатів по законодавству і є головним інструментом вироблення рекомендацій уряду. Комітети реалізують підзвітність виконавчих органів (у тому числі розвідувальних служб та відомств із розвідувальними функціями) у двох основних аспектах:

- адміністративному – розслідування їхньої політики та дій, щоб переконатися, що вони поважають верховенство права і права населення, та уникнути невдалого адміністрування, марнотратства державних ресурсів і корупції в уряді;
- політичному – оцінювання політичних рішень виконавчої влади, їхньої відповідності національним інтересам і програмі уряду, а також їх виконання та наслідків.

### **3. Комітети, уповноважені наглядати за воєнною розвідкою**

Будучи найновішою гілкою парламентського нагляду та маючи справу зі складними, секретними та унікальними для кожної країни питаннями, комітети, відповідальні за нагляд за розвідкою, по-різному організовані й мають різні повноваження. Судячи з порівняльного аналізу парламентів Європи, жодна інша сфера парламентського нагляду не має такої різноманітної організації.

Фактично існують три підходи до організації нагляду за розвідкою в порядку збільшення спеціалізації та ускладнення організації:

<sup>58</sup> Затвердження програми уряду в парламенті характерне для парламентської системи.

<sup>59</sup> Зазвичай як відсоток валового внутрішнього продукту.

- комітети з питань оборони та безпеки;
- комітети з нагляду за розвідкою;
- експертні органи з нагляду за розвідкою.

Перші два види парламентських комітетів існують в усіх парламентах держав – членів Європейського Союзу. Експертні органи з нагляду за розвідкою зазвичай працюють поза парламентом: їхні члени не є депутатами, але вони призначаються парламентом і підзвітні йому. Далі ми розглянемо характеристики цих трьох типів органів нагляду за розвідкою та їхні порівняні переваги.

### **3.1. Комітети з питань оборони та безпеки**

У деяких країнах парламентський комітет з широкими повноваженнями займається законодавством і наглядом за всім сектором безпеки, зокрема міністерством оборони, міністерством внутрішніх справ, у тому числі всіма військовими та правоохоронними службами, якими керують ці два міністерства, плюс низкою інших органів безпеки, такими як розвідувальні служби та міністерські департаменти, що займаються розвідувальною діяльністю. Десять чи двадцять років тому в багатьох зрілих демократичних державах та в більшості перехідних країн комітет з питань оборони та безпеки був єдиним комітетом, що займався всіма питаннями безпеки та розвідки. Нині це все ще так у деяких малих країнах з відносно невеликим сектором безпеки, таких як Албанія, Чорногорія чи Молдова.

Враховуючи велику кількість установ та питань, зарахованих до їхньої компетенції (наприклад, у багатьох країнах сектор безпеки є одним із найбільших роботодавців і споживає велику частину державного бюджету), комітети з питань оборони та безпеки можуть здійснювати лише поверховий нагляд за розвідслужбами. Вони переважно займаються багатьма іншими питаннями, більш важливими для суспільства, і часто їм бракує часу, ресурсів, доступу до секретної інформації та/або знань, щоб звернути увагу на розвідку.

Іноді комітети з широкими повноваженнями утворюють підкомітети, що займаються конкретною установою чи колом питань. Практика свідчить, що підкомітети можуть бути корисними, даючи змогу невеликій групі членів комітету відстежувати та оцінювати конкретне питання й надавати комітету обґрунтовані звіти та оцінки. Але легітимність і дієздатність підкомітетів обмежуються зазвичай дуже вузьким складом та відсутністю стимулів для тривалої організованої роботи.

Наявність широких, комплексних повноважень може мати й свої переваги. Обрані члени та апарат, що забезпечує роботу комітетів з питань оборони та безпеки, виробляють усебічне розуміння сектору безпеки та добре поєднують процеси законотворчості та нагляду. Це особливо важливо у випадку воєнної розвідки, яка зазвичай організаційно тісно пов'язана з міністерством оборони та/або збройними силами. Комітет з питань оборони та безпеки отримує повне й глибоке розуміння військового відомства, що має полегшити нагляд за воєнною розвідкою.

Крім комітетів з питань оборони та безпеки, інші парламентські комітети можуть мати повноваження з нагляду за деякими аспектами діяльності розвідслужб (правосуддя, права людини, правоохоронна діяльність тощо) або можуть розглядати окремі аспекти діяльності розвідувальних служб на тимчасовій основі. Також комітети, відповідальні за бюджет і державні кошти, компетентні наглядати за фінансовою діяльністю кожного міністерства та його автономних розвідслужб.

### 3.2. Комітети з нагляду за розвідкою

У більшості європейських парламентів, крім комітетів з питань оборони та безпеки, утворені постійні комітети, що займаються виключено наглядом за розвідкою. Іноді воєнну розвідку зараховують до сфери діяльності цих комітетів, але часто вона залишається в компетенції комітету з питань оборони та безпеки разом з іншими компонентами оборонного відомства.

Якщо порівняти комітети з питань оборони та безпеки з комітетами з нагляду за розвідкою, нагляд за розвідкою зазвичай має значно вужчі та предметніші наглядові повноваження. Обов'язки цих комітетів у законодавчому процесі часто обмежені, і комітет з питань оборони та безпеки залишається відповідальним за консультування пленарного складу із законодавства про розвідку.

Очевидною перевагою вужчих повноважень є швидше набуття досвіду комітетом: обрані члени та апарат ефективніше використовують час і ресурси, зосереджуючись на невеликій кількості розвідувальних служб та лише на діяльності з нагляду.

Комітети з нагляду за розвідкою – це часто спільні комітети, до яких входять депутати обох палат двопалатних парламентів (Румунія, Боснія і Герцеговина), що надає їм більшу репрезентативність і демократичну легітимність. Опозиція завжди в них представлена, має доступ до визначення порядку денного та прийняття рішень і часто отримує провідну роль у комітеті, очолюючи його (Італія, Боснія і Герцеговина, Сербія) чи навіть має більшість серед членів комітету (Словенія).

Також є різні методи визначення повноважень комітету з нагляду за розвідкою:

- За функціонального підходу один парламентський комітет відповідає за контроль усіх розвідувальних служб або всіх визначених розвідувальних функцій, незалежно від того, які державні органи їх виконують. Це дає змогу уникнути ризику, що деякі питання опиняться в компетенції двох чи більше комітетів. Крім комітетів з нагляду за розвідкою, деякі парламенти утворили комітети, що займаються виключно застосуванням прав на втручання для збирання інформації – це, зокрема, Північна Македонія і Болгарія, де є комітет з нагляду за перехопленням засобів зв'язку, або Німеччина з її комітетом G-10 (позапарламентським). У країнах, де повноваження комітетів з нагляду за розвідкою ґрунтуються на функціональному підході, їхні повноваження, як правило, також охоплюють воєнну розвідку.
- За організаційного підходу комітети створюють для нагляду за конкретними розвідувальними службами (зазвичай згаданими в назві комітету). Наприклад, такі комітети з нагляду за розвідкою працюють в парламентах Румунії, Чехії, Північної Македонії та Словаччини. Це дає змогу наглядчачам зосередитись на роботі конкретного відомства. Комітети з питань оборони та безпеки залишаються відповідальними за нагляд за меншими службами або міністерськими департаментами, що виконують розвідувальні функції, зокрема за воєнною розвідкою. Однак нагляд може втратити цілісність, якщо у ньому бере участь забагато комітетів.

Комітети з нагляду за розвідкою можуть мати міцнішу правову базу, ніж інші комітети парламенту; їхня робота ґрунтується на спеціальному законі про парламентський нагляд за розвідкою (Німеччина, Словенія, Іспанія, Італія), на рішеннях парламенту, якими визначено їхні завдання та повноваження (Румунія, Польща), або на детальному регламенті парламенту (Нідерланди). У деяких випадках їх створення спирається навіть на конституцію (Німеччина). На відміну від інших парламентських комітетів закон іноді вимагає, щоб комітети з нагляду за розвідкою затверджували власний регламент (Північна Македонія, Румунія).

	Комітет з питань оборони та безпеки	Комітет з нагляду за розвідкою	Експертний орган (позапарламентський) нагляду за розвідкою
Хто відповідає за нагляд за воєнною розвідкою?	Албанія, Румунія, Боснія і Герцеговина, Північна Македонія, Чорногорія, Угорщина, Литва, Латвія, Франція, Іспанія	США, Фінляндія, Данія, Польща, Чехія	Норвегія (EOS); Бельгія (Комітет I); Нідерланди (Комітет з нагляду за службами розвідки та безпеки); Португалія (Рада з нагляду за системою розвідки); Швейцарія (незалежний орган з нагляду за розвідувальною діяльністю); Фінляндія (омбудсмен з нагляду за розвідкою)
<b>Характеристики</b>			
<b>Члени</b>	Пропорційне представництво основних парламентських груп	Менша кількість членів, ніж в інших комітетах. Пропорційне представництво, гарантована участь партій опозиції / меншості. Іноді в призначенні беруть участь керівники уряду та парламенту	Поважні високопосадовці, колишні політики або судді, представники громадянського суспільства.  Не мають зв'язку з політичними партіями.  Призначаються парламентом
<b>Голова</b>	Зазвичай від більшості	Зазвичай від опозиції	Обирається членами
<b>Правова база</b>	Слабка. Регламент парламенту	Міцна. Спеціальний закон або рішення парламенту, власний регламент	Спеціальний закон
<b>Повноваження</b>	Широкі: весь / більша частина сектору безпеки. Законодавство та всі аспекти нагляду	Вузькі: кілька розвідувальних служб. Нагляд лише за: законністю, правами людини, бюджетом, завершеними операціями	Вузькі: кілька розвідувальних служб. Нагляд лише за: законністю, правами людини, завершеними операціями
<b>Доступ до інформації</b>	Найчастіше надається без перевірки. Апарат завжди перевіряють	Надається після дачі зобов'язання про дотримання режиму секретності на початку роботи; іноді умовлюється допуском до таємниці. Апарат завжди перевіряють	Члени та персонал проходять перевірку та отримують допуск до таємниці
<b>Знання</b>	Загальні: ґрунтовне розуміння сектору безпеки	Спеціальні: глибоке розуміння сектору розвідки	Спеціальні: сильний секретаріат і підтримка експертів (13 працівників у Норвегії, 25 у Бельгії)

<b>Переваги</b>	Різноманітний досвід, вдале об'єднання функцій законотворчості та нагляду	Демократична легітимність. Глибоке розуміння розвідки, досвід. Раціональне використання часу та парламентських ресурсів	Незалежність, досвід. Дієвий нагляд: роботі присвячені весь час і досвід. Довіра та повага розвідувальної спільноти. Підготовка дуже інформативних звітів з розвідки
<b>Недоліки</b>	Брак часу та інтересу до воєнної розвідки. Поблажливість до розвідувальних служб та уряду, якщо керівництво належить недостатньо пильній більшості	Ризик втрати цілісної картини – досвід не повністю використовують у законотворчому процесі, якщо законодавство залишається прерогативою комітету з питань оборони. Політизація: коли наглядом керує опозиція, є ризик загострення політичного протистояння, що підриває дієвість нагляду	Брак легітимності. Відсутність законодавчої функції, рідко має повноваження контролю виконання бюджету

Крім переваг чіткої правової бази та постійної зосередженості на роботі завдяки вузьким повноваженням, що сприяє швидкому набуттю досвіду та дієвим процедурам нагляду, комітети з нагляду за розвідкою можуть мати й низку інших переваг.

Однією з головних переваг є демократична легітимність. Комітети з нагляду за розвідкою складаються з обраних представників, а опозиції зазвичай належить чітка й важлива роль у прийнятті рішень. Нагляд за участю різних політичних партій може допомогти служінню розвідувальних служб інтересам суспільства загалом, а не діючого уряду. Участь опозиційних партій у комітетах з нагляду може бути важливою протиположною позицією правлячої партії у сфері розвідки.

З точки зору впливу на інститути, за якими здійснюється нагляд, висновки та рекомендації комітетів з нагляду за розвідкою мають виконуватися виконавчою владою та розвідувальними службами. Парламенти мають низку інструментів, щоб забезпечити такий вплив: розподіл бюджету; здійснення повноважень стосовно окремих посадовців; політичний тиск; зміна законодавства тощо.

Є, однак, і кілька суттєвих проблем та недоліків у роботі таких комітетів.

По-перше, це політизація нагляду. Партійні цілі часто бувають несумісними з вимогами дієвого незалежного нагляду, згідно з якими парламентські комітети мають контролювати роботу виконавчої влади та її відомств за об'єктивними, юридично визначеними критеріями. Наприклад, депутати, які належать до правлячої партії, не схильні проливати світло на питання чи події, що можуть зашкодити уряду. Натомість депутати від опозиційних партій іноді намагаються використати свою позицію в комітеті з нагляду для політичної вигоди, зокрема, користуючись повноваженнями свого місця в комітеті, щоб змусити урядових міністрів до дачі свідчень із питань, у яких вони сподіваються отримати партійну вигоду. Нестабільність політики парламенту є ще одним недоліком парламентського нагляду за розвідувальними службами; зокрема, деякі маргінальні партії можуть бути схильні організувати витік інформації для політичної чи іншої вигоди.

По-друге, парламентські комітети (з оборони та безпеки, а також нагляду за розвідкою) рідко мають достатньо досвіду й часу для дієвого нагляду. Парламентарі часто входять до кількох комітетів; вони мають витратити час на пленарні дебати та працювати у своїх округах. Ці конкуруючі обов'язки обмежують час для ретельного контролю розвідувальних служб. Обмеженість часу на нагляд ще більше посилюється, якщо члени спеціалізованих органів парламентського нагляду одночасно є керівниками чи офіційними представниками партії (групи) в палаті. Неминучий наслідок необхідності витратити час депутатів на багато справ полягає в тому, що комітети з парламентського нагляду збираються не надто часто. Наприклад, Комітет парламентського контролю німецького Бундестагу – один із найкращих прикладів спеціалізованого комітету парламентського нагляду – засідає лише раз на місяць. Депутатам часто бракує досвіду, необхідного для розуміння розвідувальних служб, а також часу, щоб вчитися й набувати цього досвіду. Цю проблему ще більше ускладнює відносно короткий строк повноважень членів комітету через часті вибори чи бажання керівництва партії здійснювати ротацію членів комітетів у парламенті.

### **Довідка 3. Приклади комітетів з нагляду за розвідкою, уповноважених наглядати за воєнною розвідкою**

#### ***Постійні спеціальні комітети з розвідки у США (один – у Палаті представників, один – у Сенаті)***

Наглядають за 17 службами: контролюють усю розвідувальну спільноту (функціональний підхід), зокрема воєнну розвідку.

Створені у 1976 (Сенат) та 1977 (Палата представників) роках після річного парламентського розслідування зловживань ЦРУ, АНБ, ФБР (Комісія Чорча).

Членів призначають керівники Палати представників (22) і Сенату (15).

Повноваження: законодавство, бюджет, законність і дієвість, операції, призначення керівників розвідки.

Права: виклик, повний доступ до інформації та об'єктів, дозвіл на таємні операції.

Законом про негласне спостереження за агентами іноземних розвідок 1978 року створений спеціалізований суд (FISA), що дає санкцію на таємне спостереження.

Закон про нагляд за розвідкою 1980 року вимагає попереднього повідомлення Конгресу про всі важливі операції: це забезпечується «вісімкою» – двопартійною групою керівників Конгресу, яким доповідають про секретні розвідувальні операції<sup>60</sup>.

Комітети збираються регулярно двічі на тиждень на 1,5–2 години, як правило, на закриті засідання.

Мають власний регламент<sup>61</sup>.

Мають відповідні підкомітети: підкомітет комітету з розвідки Палати представників США з питань воєнної розвідки та підтримки військовослужбовців.

<sup>60</sup> У більшості країн парламентський нагляд охоплює діяльність та операції, вже виконані розвідувальними службами. Винятком є Конгрес США, в якому обмежену кількість представників інформують до початку делікатних розвідувальних операцій. Попередня участь парламенту не обов'язково дає йому змогу взяти участь у прийнятті рішень або припиняти операції, але може позбавити його права на критику пізніше в разі невдачі.

<sup>61</sup> <https://www.intelligence.senate.gov/about/rules-procedure>; <https://docs.house.gov/meetings/IG/IG00/CPRT-116-HPRT-IG00-CommitteeRules.pdf>.



### **Комітет парламентського контролю (PKG) в Німеччині**

Нагляд за шістьма службами, зокрема Службою воєнної контррозвідки; створений у 1956 році.

Дев'ять членів, міжпартійний, призначається Бундестагом; кількість працівників апарату – дев'ять.

Головування: щороку переходить від більшості до опозиції і навпаки.

Широкі повноваження: законодавство, бюджет, організація й керівництво, законність, дієвість, спостереження, завершені та поточні операції.

Права: виклик, доступ до інформації, у тому числі оперативної, відвідування об'єктів, розгляд скарг від співробітників і громадян; дві третини можуть прийняти рішення про початок розслідування без необхідності голосування на пленарному засіданні.

Збирається раз на місяць; проводить щорічні публічні слухання за участю директорів розвідувальних служб.

Рішення суворо конфіденційні. Депутати мають доступ до таємниці без допуску, апарат перевіряють.

### **3.3. Експертні органи з нагляду за розвідкою**

Крім парламентських комітетів, все більше держав створюють позапарламентські експертні органи з нагляду за розвідкою. Прикладами можуть слугувати Бельгія, Данія, Німеччина, Греція, Норвегія, Нідерланди, Швеція, Хорватія, Північна Македонія, Швейцарія, Португалія та Фінляндія.

Членами цих органів є відомі громадські діячі, активісти громадянського суспільства, нинішні й колишні судді або експолітики, які зазвичай призначаються парламентом і підзвітні парламенту та/або виконавчій владі. Експертні органи загалом незалежні від парламенту та виконавчої влади, організаційно та оперативно. Вони автономні в прийнятті рішень, зокрема рішень про те, які питання розглядати й по яких звітувати, і часто мають власний бюджет, затверджений парламентом. Вони мають потужний секретаріат і фаховий допоміжний персонал, що працює на постійній основі, і тому можуть здійснювати нагляд постійно й на умовах повної зайнятості.

Експертні органи найчастіше уповноважені стежити за законністю роботи розвідувальних служб і дотриманням прав людини, але їхні повноваження можуть також охоплювати стеження за ефективністю операцій, адміністративною практикою чи застосуванням методів збирання інформації, пов'язаних із втручанням. Найчастіше вони доповнюють роботу парламентських комітетів (тобто комітетів з питань оборони та безпеки), але в деяких випадках парламенти повністю доручають нагляд спеціалізованому автономному органу й не мають спеціального парламентського комітету з нагляду за розвідувальними службами.

Переваги цієї моделі протилежні недолікам, пов'язаним із парламентськими комітетами нагляду:

- Зазвичай це професійні органи, члени яких не мають інших обов'язків. Це означає, що вони можуть присвятити нагляду більше часу.
- Члени непарламентських наглядових органів зазвичай мають набагато довший термін повноважень, що дає їм змогу з часом отримати досвід. Вони також мають фіксований термін служби, тобто їхня посада зазвичай не залежить від зміни уряду чи балансу влади в парламенті.

- Нагляд непарламентських органів здійснюється постійно: він не зупиняється, коли парламент на канікулах чи його розпускають для нових виборів.
- Членів часто обирають на основі їхньої кваліфікації, щоб забезпечити потрібний досвід для здійснення дієвого нагляду.
- Їх загалом вважають більш незалежними за членів парламентських органів, бо вони не мають політичних посад та/або не діють у середовищі, в якому нагляд можна використовувати для політичної вигоди. Часто існують суворі запобіжники, які гарантують, що їхні члени не займатимуться іншою діяльністю, яка може вплинути на їхню позицію. Наприклад, їм може бути заборонено займати виборну посаду та/або мати приватні бізнес-інтереси протягом терміну членства.

Головним недоліком непарламентських наглядових органів є те, що їм може не вистачати демократичної легітимності. На відміну від членів парламентських комітетів нагляду, їхніх членів напряду не обирають. Як наслідок, наглядачі відокремлені від суспільства, від імені якого вони здійснюють нагляд.

#### **Довідка 4. Приклади позапарламентських наглядових органів, уповноважених наглядати за воєнною розвідкою**

##### ***Комітет з нагляду за розвідкою парламенту Норвегії (EOS)***

- Здійснює нагляд за всіма норвезькими відомствами, що займаються розвідкою, спостереженням і безпекою, зокрема Службою воєнної розвідки.
- Створений у 1996 році на підставі Закону про нагляд за службами розвідки, спостереження та безпеки.
- Члени: сім незалежних експертів, призначених парламентом на п'ятирічний термін. Член може бути призначений повторно й обіймати посаду усього до десяти років. Слід уникати заміни більше ніж чотирьох членів одночасно. Членами комітету не можуть бути призначені особи, які раніше працювали у відповідних службах.
- Вузькі повноваження: нагляд зосереджується на захисті прав людини й законності, розгляді скарг. Контроль охоплює технічну діяльність служб, у тому числі моніторинг, збирання інформації та оброблення персональних даних. Не має законодавчих повноважень і бюджетних прав.
- Права: широке право доступу до інформації та приміщень (приблизно шістьдесят інспекцій на рік; інспекції дуже добре підготовлені, з детальними інструкціями про те, що слід перевіряти).
- Доповідь парламенту (тільки після звернення до служби з проханням вирішити проблему / змінити порядок роботи).

##### ***Німецька комісія G-10***

Вісім провідних експертів, які розглядають застосування надзвичайних повноважень. Приймає рішення про законність і необхідність стеження. Може відмовитися схвалити операцію.

##### ***Омбудсмен з розвідки у Фінляндії***

Автономний незалежний орган, створений у 2019 році; призначається урядом на п'ятирічний термін з повноваженнями:

- наглядати за законністю діяльності цивільної та воєнної розвідки й методів збирання інформації;
- наглядати за дотриманням прав людини в діяльності розвідки;

- сприяти юридичному захисту та кращим практикам діяльності розвідки;
- оцінювати дієвість законодавства та вносити законодавчі пропозиції;
- співпрацювати з комітетом парламенту з нагляду за розвідкою.

## 4. Інструменти парламентського нагляду

Попри різну організацію, склад, права та повноваження, комітети, відповідальні за нагляд за воєнною розвідкою, використовують однакові інструменти нагляду, що спираються на законне право парламенту отримувати інформацію від виконавчої влади, а отже, вимагати документи й звіти або викликати посадовців на засідання комітету й вимагати від них пояснень та обґрунтування своїх дій.

Діяльність комітету з нагляду не залежить від пленарного складу чи розкладу законодавчої роботи. Він сам формує свою програму та тематику нагляду, вирішує, кого запросити на слухання чи засідання комітету, яке може бути відкритим чи закритим для громадськості залежно від рішення його членів.

Є дві окремі, але взаємодоповнюючі стратегії нагляду:

1. Випередження. Комітети займаються «*профілактичною роботою*» – регулярною та плановою (регулярні обговорення з відомством, за яким ведеться нагляд), що передбачає регулярні зустрічі для обговорення законодавства чи останніх політичних подій, регулярні звіти про діяльність, що подаються комітету, виїзди на місця, до штабів чи регіональних відділень і представництв тощо. Річний план роботи комітету, який доводять до служб безпеки й партнерів, формує довіру та забезпечує прозорість у відносинах з виконавчою владою та суспільством. Він також гарантує стабільність і надає членам комітету можливість планувати свої дії на рік уперед.
2. Реагування. Комітети діють лише після «*сигналу пожежі*» та організують слухання чи запити для розслідування проблем, виявлених під час парламентських дебатів, у ЗМІ чи з отриманих скарг. Комітети мають право викликати міністрів, військових чи цивільних службовців, директорів служб і незалежних експертів для відповідей на запитання комітету чи навіть свідчень під присягою.

Для досягнення позитивних результатів важливо, щоб комітет розумів і планував нагляд як процес, а не окремі ізольовані заходи. Для різних етапів процесу нагляду краще підходять різні інструменти нагляду.

1. Отримання інформації та доброго розуміння сектору розвідки досягають за допомогою звітів, консультативних слухань і виїздів на місця.
2. Слухання з питань нагляду, виїзди на місця та запити дають змогу членам комітету отримати знання з питань безпеки та з розумінням брати участь у діалозі з представниками виконавчої влади, запитувати роз'яснення та конкретні деталі, а також розвивати навички незалежного аналізу.
3. Маючи інформацію та досвід, комітет краще готовий до оцінювання роботи сектору безпеки, виявлення слабких місць і вироблення рішень у формі законів, поправок до законів чи рекомендацій для інститутів сектору безпеки.

## 4.1. Звіти

Звіти – один із найбільш потужних і поширених інструментів нагляду. Відповідно до принципів верховенства права та розподілу влади всі урядові департаменти в демократичній державі зобов'язані звітувати перед парламентом і громадськістю<sup>62</sup>. Це передумова демократичної підзвітності. Звіти дають змогу парламенту та іншим органам нагляду оцінити стан дотримання урядової політики та правових засад і вирішити, чи отримують платники податків належне за свої гроші. Розвідувальні служби – не виняток із цієї практики<sup>63</sup>.

Існують дві категорії звітів: звіти про повсякденну діяльність, що завчасно надаються службами комітету / парламенту, та спеціальні звіти з окремих тем, що складаються на вимогу парламенту.

Звіти про повсякденну діяльність<sup>64</sup> міністерств і служб розвідки та безпеки – найбільш поширений вид звітності та найчастіше використовуваний інструмент парламентських комітетів. Є багато прикладів розвідувальних служб, які регулярно (зазвичай щороку) публікують звіти про свою діяльність<sup>65</sup> з повною й корисною інформацією для нагляду без шкоди для національної безпеки. Іноді відкрито оприлюднений текст містить не всю інформацію, що від початку надавалась парламенту, оскільки деяку інформацію вилучають з публічної версії.

Звіти про повсякденну діяльність можуть бути дуже різними за обсягом і змістом залежно від місцевих традицій та юридичного визначення вимог органу нагляду, для якого призначається звіт. Попри всі ці відмінності, звіти загалом мають схожу логіку й містять інформацію за трьома широкими напрямками: власне розвідувальне відомство та його робота (як воно виконувало свої завдання протягом року), загрози національній і регіональній безпеці (виходячи з найголовніших висновків розвідувального аналізу) та умови нагляду (як відомство взаємодіяло з органом нагляду, громадськістю і як воно використовувало свій бюджет).

- Обсяг може складати від 20–30 сторінок (у Нідерландах, Чехії, Хорватії) до дуже детальних глибоких звітів (наприклад, Річний звіт Австралійської служби безпеки й розвідки за 2019–2020 рр.: 160 сторінок).
- Зміст може охоплювати, не розкриваючи чутливих деталей: річні завдання та пріоритети служби; її оцінку основних загроз безпеці; всі важливі реформи політики, систем та операцій розвідки; виконання функцій звітності й підзвітності служби; реагування служби на запити інформації в межах законодавства про свободу інформації.

Проблема у випадку воєнної розвідки, однак, полягає в тому, що, будучи частиною збройних сил чи міністерства оборони, вона юридично не зобов'язана готувати та надавати парламенту власний звіт, хоча про неї іноді йдеться у звітах, підготовлених міністерством оборони. Але комітети з нагляду можуть вимагати спеціальні звіти, щоб компенсувати відсутність регулярної звітності.

<sup>62</sup> Велика Британія є винятком, оскільки згідно із законом її головні служби MI5 та MI6 подають річний звіт прем'єр-міністру та міністру внутрішніх справ, але вони не публікуються з міркувань секретності, як не надається і їх публічна версія. Однак незалежні наглядачі та Комітет з питань розвідки та безпеки публікують власні звіти про роботу розвідувальних служб.

<sup>63</sup> Н. Born, A. Wills, 'Overseeing Intelligence Services: A Toolkit', p. 57, [https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born\\_Wills\\_Intelligence\\_oversight\\_TK\\_EN\\_0.pdf](https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf).

<sup>64</sup> Керівник з нагляду за розвідкою Міністерства оборони США як призначена відповідальна особа цього міністерства щоквартально звітує перед органом нагляду.

<sup>65</sup> Див., наприклад, посилання на останні відкриті звіти головних розвідувальних служб Австралії, Канади, Хорватії, Чехії та Нідерландів: ASIO Annual Report 2019–20, <https://www.asio.gov.au/asio-report-parliament.html>; CSIS Public Report 2019, <https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications/2019-public-report.html>; Security-Intelligence Agency 2019, <https://www.soa.hr/hr/dokumenti/javni-dokumenti-soa-e/>; Security Information Service 2018, <https://www.bis.cz/annual-reports/>; AIVD Annual Report 2019, <https://english.aivd.nl/publications/annual-report/2020/09/03/aivd-annual-report-2019>.

Спеціальні звіти доповнюють загальні річні звіти. Їх вимагають органи нагляду з певних питань, що вважаються проблемними чи становлять особливий інтерес. Причини запитів на такі спеціальні звіти можуть полягати в нормах права, також їх можуть спричинювати медіаскандали, інциденти з безпекою чи тематичні слухання й запити органів нагляду. Спеціальні звіти зазвичай готує розвідслужба чи департамент, до якого звернено звіт; іноді вони ґрунтуються на вивченні документів служби, яке здійснюють юристи та слідчі згідно з повноваженнями, наданими наглядовим органом / комітетом.

Комітет, що вимагає проведення спеціальних звітів, має ставити точні й конкретні запитання. Звіт повинен вичерпно відповідати на питання, але без надмірності, щоб не загрузнути у великих обсягах зайвої інформації. У цьому сенсі надмір інформації може обмежувати дієвість нагляду так само, як і її брак.

### **Довідка 5. Які спеціальні звіти можуть отримувати комітети з нагляду за розвідкою?**

На основі юридичних вимог:

- Закон про парламентський контроль за службами розвідки та безпеки Словенії (стаття 19) передбачає, що кожні чотири місяці (і додатково, у разі потреби) служба звітує перед парламентським комітетом про виконання заходів, пов'язаних із втручанням (з питань національної безпеки та кримінальних розслідувань). У звітах вказується: кількість випадків призначення заходів; кількість осіб, стосовно яких було призначено та виконано заходи; кількість відхилених пропозицій; законні підстави для призначення заходів в окремих випадках; кількість і тип засобів зв'язку, що перехоплювались в окремих випадках; період, на який призначались окремі заходи; дані про порушення, виявлені при проведенні заходів в окремих випадках. Звіти також містять дані про ще не завершені заходи. Комітет може вимагати детального звіту про окремі заходи.
- Стаття 195 Кримінального кодексу Канади в межах підзвітності вимагає від міністра громадської безпеки та готовності до надзвичайних ситуацій звітувати перед парламентом про застосування електронного спостереження для розслідування злочинів, якими може займатись генеральний прокурор.

На основі спеціальних запитів:

- Комітет з розвідки та безпеки британського парламенту (ISC, відповідає за нагляд за всіма британськими розвідувальними відомствами) ініціює такі звіти самостійно, якщо вважає це доцільним. Прикладом є Спеціальний звіт про удари британських бойових безпілотників у Сирії 2017 року, підготовлений для оцінювання масиву інформації для застосування ударних БПЛА проти британських громадян. ISC усно заслухав свідчення й отримав письмові матеріали та оригінальні розвідувальні звіти від розвідслужб. На цій основі підготували звіт і, як і в більшості випадків, доповіли його прем'єр-міністру (у секретному вигляді) та парламенту (вилучивши секретні матеріали)<sup>66</sup>.

Умовою забезпечення ефективності нагляду на основі звітів є встановлення парламентом зрозумілих і чітких термінів подання звітів та їх обговорення в комітеті (чи на пленарному засіданні залежно від ситуації).

Звіти, що надходять від департаментів й, особливо, розвідувальних служб, пишуться з думкою про піар і тому навряд чи можуть презентувати повну картину. Вони важливі тим, що дають наглядачам відправний пункт для формулювання запитань та вироблення стратегії розслідування, використовуючи інші, більш досконалі інструменти нагляду.

<sup>66</sup> Intelligence and Security Committee of Parliament, 'UK Lethal Drone Strikes in Syria', 26 April 2017, p. 1–4, <http://isc.independent.gov.uk/news-archive/26april2017>.

## 4.2. Слухання

Слухання можуть бути найбільш ефективним інструментом нагляду, якщо парламент правильно їх використовує. Порядок денний слухань парламенту відображає найважливіші питання сьогодення, що привертають його увагу. Виходячи з конституційного права парламенту отримувати інформацію від виконавчої влади, постійні комітети мають право вимагати присутності посадовців на своїх засіданнях, коли вони вважають це бажаним, для надання додаткової інформації до регулярних урядових звітів. У деяких парламентах розрізняють (за законом, процедурою чи на практиці) консультативні слухання та слухання в порядку нагляду.

Консультативні слухання часто організують з політичних чи законодавчих питань для консультацій з урядовцями, незалежними експертами та/або іншими зацікавленими сторонами. Консультативні слухання дають змогу парламенту краще виконувати свою законодавчу функцію; вони надають комітетам можливість збирати інформацію для перегляду ухваленого раніше законодавства, розглядати законопроекти чи дослідити та краще зрозуміти питання, що можуть вимагати законодавчого регулювання в майбутньому. Докладна інформація з перших рук, отримана під час слухань, має допомогти комітету здійснити більш ґрунтовний аналіз і прийняти більш обґрунтовані рішення з певного питання.

- Іноді консультативні слухання проводять неформально без ведення протоколу зустрічі.
- Часто публічні консультативні слухання допомагають підвищити прозорість комітету та поінформувати громадськість з певних політичних питань.

Слухання в порядку нагляду мають на меті отримання свідчень чи детальних пояснень з конкретного питання. Це ефективний інструмент забезпечення підзвітності виконавчої влади (зокрема, служби безпеки), навіть викриття можливих порушень, безгосподарності, корупції чи зловживань та визначення наявності підстав для відсторонення урядових чиновників. Урядовцям пропонують надати інформацію та відповіді на запитання у сфері своєї компетенції. У більшості країн закони та регламент передбачають обов'язок викликаних посадовців прибути на засідання комітету й надати запитані документи та інформацію (іноді документи можна надіслати до проведення слухань). Інших експертів, які представляють громадянське суспільство, наукові кола чи незалежні інститути, можуть запросити для дачі свідчень. Слухання в порядку нагляду зазвичай завершуються підготовкою звіту, що може містити рекомендації для уряду чи розвідувальної служби.

- Слухання в порядку нагляду часто проводять за зачиненими дверима, щоб спонукати високопоставлених представників відомства поділитись інформацією.
- Якщо тема слухань дуже чутлива для національної безпеки, то повідомлень для преси чи громадськості про зміст дискусії чи навіть про проведення самої події буде дуже мало чи не буде зовсім.
- Письмові та усні свідчення, отримані на слуханнях, додають до документації комітету. У деяких парламентах свідчення можна брати лише після рішення пленарного засідання, а в інших постійні комітети мають право отримувати свідчення лише під час парламентського розслідування.

Однак більшість парламентів не формалізують такі відмінності, оскільки на більшості слухань функції законотворчості, нагляду та притягнення до відповідальності об'єднані. Ефективність слухань як інструменту нагляду залежить від кількох факторів.

1. Перший фактор – це незалежність комітету у визначенні порядку денного слухань:
  - рішення про проведення слухань, як правило, приймається простою більшістю членів комітету без вимоги затвердження на пленарному засіданні парламенту чи його керівними органами;
  - комітети також мають широкі повноваження з визначення теми слухань та посадовців, запрошених надати інформацію;
  - рішення про проведення відкритих чи закритих слухань зазвичай приймається більшістю членів.
2. Другий фактор – це повноваження комітету з проведення розслідувань:
  - у деяких парламентах право комітету викликати осіб на слухання обмежується міністрами та урядовцями, в інших комітети можуть запрошувати неурядових експертів, щоб знати різні точки зору на питання, що обговорюється, та порушити монополію на інформацію про безпеку й розвідку, що зазвичай належить уряду. Для з'ясування різних поглядів та передачі досвіду, усно та/або письмово, слід запрошувати широке коло осіб, зокрема урядовців і міністрів, науковців і фахівців, представників громадськості, зацікавлених організацій (професійних об'єднань, профспілок), жіночих організацій, НУО тощо;
  - члени комітету мають координувати, ретельно готувати й планувати свою роботу ще до слухань для того, щоб їхні запитання були доречними, охоплювали різні аспекти й не повторювались.
3. Третій фактор – це здатність комітету забезпечити виконання рішень проведених слухань:
  - широка участь посадовців і внесок фахівців дають змогу комітету виробити слушні, обґрунтовані оцінки та належні рекомендації;
  - якщо слухання не дали комітету задовільних свідчень та інформації з предмету його розслідування або якщо вони виявили, що проблема потребує подальшого, глибшого розслідування, комітет може запропонувати пленарному складу утворити слідчий комітет з особливими повноваженнями. В окремих випадках постійні комітети можуть ініціювати слідство самостійно, без підтримки та голосування на пленарному засіданні (Німеччина, Чорногорія). У більшості парламентів слідчі комітети мають право викликати посадових осіб;
  - громадські слухання роблять роботу парламенту помітною, допомагаючи йому показати громадськості свою важливість і легітимність. Вони допомагають суспільству зрозуміти, що парламент робить і як він намагається забезпечити підзвітність уряду; вони також можуть допомогти посилити тиск для виконання рекомендацій парламенту.

Парламентський комітет з нагляду за розвідкою парламенту Німеччини (PKGr) почав організацію щорічних громадських слухань за участю директорів трьох розвідувальних служб, які він контролює, у тому числі директора військової контррозвідки (MAD). Директори інформують комітет про основні тенденції та важливі інциденти у сфері їхньої компетенції<sup>67</sup>.

Низка спеціальних слухань, проведених комітетом з 2017 року і присвячених впливу й пропаганді крайніх правих у збройних силах Німеччини, закінчилась звільненням у вересні 2020 року міністром оборони директора німецької Служби військової контррозвід-

<sup>67</sup> Gestiegene Gewaltbereitschaft in allen Bereichen des Extremismus. Bundestag.de, <https://www.67bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-pa-parlamentarisches-kontrollgremium-bnd-699648>.

ки (MAD). Елітні сили спеціального призначення (KSK) теж були частково розпущені в червні 2020 року, коли двадцять їхніх членів запідозрили в правому екстремізмі.

### 4.3. Виїзди на місця

Виїзди на місця є дієвим інструментом нагляду, оскільки дають депутатам парламенту змогу з перших рук отримати інформацію про роботу розвідки, поспілкуватися з більшою кількістю військових і цивільних працівників, ніж на парламентських слуханнях, а також перевірити приміщення, технічне обладнання та документацію. Виїзди на місця також надають депутатам парламенту чудову можливість зрозуміти реалії установ, за якими вони наглядають, а їхнім підопічним – шанс пояснити складнощі їхньої роботи, здобути довіру органу нагляду та заручитися бюджетною й законодавчою підтримкою парламенту. Виїзди на місця можуть бути організовані й за кордон, якщо війська розгорнуті в межах гуманітарних чи миротворчих операцій<sup>68</sup>.

На відміну від слухань, що ґрунтуються на взаємодії та діалозі з посадовцями, які з'являються в комітеті, під час виїзду на місце комітет вирушає на ознайомчу місію на територію, якої він повністю не знає, не розуміє і не контролює. Існує високий ризик втрати концентрації та відхилення від мети нагляду. Тому необхідність підтримки експертів під час виїзду на місце ще важливіша, ніж в іншій наглядовій діяльності.

Чіткі процедури – ще одна передумова успіху виїздів на місця. Регламент комітету має детально визначати обов'язки та порядок здійснення виїздів на місця, щоб забезпечити ефективно та безперешкодне прийняття рішень на всіх етапах. Виїзди на місця можна оцінювати за трьома основними етапами: підготовка, здійснення та підбиття підсумків візиту. Кожен етап цього процесу може бути різним залежно від того, візит організовано як профілактичний захід нагляду (оголошений заздалегідь, включений до річного плану комітету) чи здійснюється в межах реагування для розслідування певного звинувачення чи інциденту. В процесі нагляду за розвідкою, навіть якщо інспекційні візити можна назвати «раптовими» згідно із законом та процедурою, практика більшості парламентів свідчить, що про них завжди сповіщають за 24–48 годин.

#### **Довідка 6. Як комітету отримати досвід і практику організації виїздів на місця?**

В ідеалі, в регламенті комітету детально описано й роз'яснено, як організовують виїзди на місця. Якщо цього немає в регламенті, на початку роботи комітету слід узгодити загальний протокол, що включатиме як планові, так і раптові візити.

Новий комітет починає свою роботу з візитів, оголошених раніше, разом із загальними справами та завданнями, такими як краще розуміння організації, функцій і діяльності розвідки. Ознайомчий візит до будівлі штабу – найкращий початок знайомства з його діяльністю, керівництвом тощо перед переходом до більш специфічних функціональних / регіональних відділень.

Це надає і комітетам, і службам можливість дізнатися про погляди одне одного та звикнути до візитів в умовах відсутності конфліктів.

Може бути корисним спланувати період планових візитів і домовитись про момент початку раптових візитів. Передбачити, що іноді навіть у «період планових візитів» у термінових ситуаціях візити можуть відбуватися без попередження.

<sup>68</sup> Комітети з питань оборони та безпеки здійснюють виїзди на театри бойових дій, де розгорнуті національні війська, за підтримки міністерства оборони.



Якщо члени комітету мають допуск до таємниці, переконатися, що ці допуски й допуски супровідного персоналу мають відповідну категорію (залежно від мети та предмету візиту на місце) та що вони дають право на фізичний доступ до об'єктів і споруд.

Переконатись, що служби розуміють принцип «знати те, що необхідно» стосовно конкретних повноважень комітету з нагляду, зокрема законних повноважень комітету та законних підстав наглядових повноважень цього комітету.

Залишити найбільш таємні об'єкти (наприклад, станції перехоплення) на пізніший етап, коли комітет вже добре розумітиме загальну картину, щоб його члени краще знали, про що і як запитувати.

Для успіху візиту важлива хороша підготовка; погане розуміння законодавства та функціонування служб може призвести до створення в комітеті хибних уявлень, а також до втрати можливості запровадити якісний нагляд чи вдосконалити його.

#### 4.4. Парламентське слідство

Слідство є дуже потужним інструментом нагляду й може виконувати важливу функцію оприлюднення фактів, які приховує уряд. Це не лише інструмент нагляду, а й ефективний спосіб краще зрозуміти питання та вдосконалити політику або законодавство. Слідство завжди здійснюється в межах конкретних вузьких повноважень, що визначають предмет, обсяг і часові межі слідства.

Для парламентського слідства потрібні особливі слідчі повноваження, так звані права виклику. Це означає, що на збирання доказів поширюються правила кримінального судочинства з відповідними змінами. Слідчим комітетам надаються такі самі повноваження, як і слідчим суддям: вони можуть викликати свідків, вимагати документи та інші речі й часто вдаються до передбачених законом засобів для забезпечення виконання своїх вимог. Слідство від інших форм парламентського розслідування відрізняється тим, що його повноваження поширюються не лише на членів уряду та посадових осіб, а й на громадян. У більшості європейських країн слідчі комітети можуть викликати будь-якого чиновника чи приватну особу без винятків та обмежень (це суттєва відмінність від слухань). Викликані громадяни мають з'явитися, дати пояснення, відповісти на запитання й надати комітету документи та інформацію під присягою, аналогічно свідченню в суді, з такими самими наслідками в разі приховування істини. Однак ці слідчі повноваження можуть бути задіяні лише у зв'язку з конкретним предметом розслідування, а їхня тривалість обмежена часом слідства.

Регламент парламенту має містити чіткі інструкції щодо умов, за яких може бути розпочато слідство, дозволяючи рівноправну участь опозиції та меншості в прийнятті рішення про організацію та мандат слідства. Дуже мало постійних комітетів мають право на проведення слідства, а коли вони його мають, то повинні отримати дозвіл та мандат на пленарному засіданні (винятками є Німеччина, Бельгія, Нідерланди, Канада та Чорногорія).

Найчастіше парламентське слідство очолюють міжпартійні спеціальні слідчі комітети. Їх створюють рішенням (резолуцією) парламенту на пленарному засіданні з правом збирання інформації про конкретні інциденти чи епізоди великої політичної ваги. Слідчі комітети створюються після події, що викликала стурбованість, але впродовж прийнятнього часу, щоб можна було своєчасно зробити висновки. Їм надається певний термін для проведення розслідувань. Після подання парламенту остаточного звіту слідчий комітет розпускають.

Попри схожість їхньої роботи із судовими процедурами, слідчі комітети не слід плутати з кримінальним слідством, оскільки вони не оцінюють і не визначають кримінальної відповідальності. Звіти слідства мають політичний характер. Їхні висновки чи резолюції самі по собі юридично не обов'язкові. Тому слідство треба застосовувати з необхідною обачливістю.

Венеціанська комісія виробила рекомендації для випадків, коли слідчий комітет виявляє ознаки можливого скоєння кримінального злочину:

1. Необхідно поінформувати прокурора та передати органам прокуратури відповідну інформацію й документацію в обсязі, в якому це дозволяє зробити національне законодавство.
2. Виявлення можливого кримінального злочину само по собі не зупиняє законний процес парламентського слідства. Слідство має тривати, а комітет – продовжити вивчення справи та зробити свої власні (політичні) оцінки. Зокрема, він має продовжити вивчати фактичні обставини справи, навіть якщо ці обставини можуть мати стосунок до кримінального розслідування.
3. Розробити належну процедуру взаємодії та обміну інформацією та свідченнями між комітетом і прокуратурою, враховуючи відмінності між двома процесами, а також процесуальні права особи, запідозреної у скоєнні кримінального злочину, та інших осіб, які з'явилися на засіданні комітету.
4. Належним чином враховувати триваюче кримінальне розслідування чи провадження й виявляти обережність, щоб не робити оцінок чи заяв стосовно вини та не порушувати презумпцію невинуватості в інший спосіб. Комітет має робити все можливе для того, щоб його слідство не перешкоджало і не заважало кримінальному розслідуванню чи провадженню.
5. Готуючи свій звіт, парламентський комітет має утримуватись від будь-яких оцінок кримінально-правового характеру чи покладання кримінальної відповідальності на певну особу. Він може, однак, наводити та аналізувати всі фактичні обставини справи та оцінювати їх із політичної точки зору.
6. Факт причетності осіб, які не мають державних повноважень, не має утримувати парламентський комітет від розслідування дій таких осіб настільки, наскільки воно їх стосується. Отже, у випадку розгляду публічного скандалу той факт, що особа є приватною особою і не обіймає публічної посади, не має звільняти її від виклику на засідання комісії.

### **Довідка 7. Які спеціальні слідчі повноваження можуть мати слідчі комітети?**

У німецькому Бундестазі<sup>69</sup> Комітет з питань оборони посідає особливе місце, бо це єдиний комітет, який може оголосити себе слідчим комітетом. Для всіх інших комітетів відповідне рішення має прийняти парламент. Слідчий комітет – найбільш ефективний інструмент контролю дій уряду з боку парламенту, він має права, схожі із правами прокуратури.

- Засідання, на яких отримують свідчення, відкриті для громадськості, якщо не вимагається захист військової таємниці. Засідання, на яких свідчення оцінюють, закриті для громадськості.

<sup>69</sup> Basic Law, Art 45a, par 2.

- Адміністративний штраф до 10 000 євро може бути накладено на відсутніх свідків чи на тих, хто відмовився надати предмет, затребуваний слідчим комітетом як доказ<sup>70</sup>. У випадках повторного невиконання адміністративний штраф може бути накладено знову.
- Слідчий суддя Федерального суду може зобов'язати свідка, який відмовився свідчити, з'явитися за поданням слідчого комітету, підтриманим чвертю його членів. Свідка можуть тримати під вартою, щоб примусити його свідчити<sup>71</sup>. Суддя може також розпорядитися про проведення обшуку для вилучення предметів, затребуваних слідчим комітетом як доказ<sup>72</sup>.
- Федеральний уряд має дати необхідний дозвіл на допит посадової особи<sup>73</sup>.

У Франції відмова постати перед слідчим комітетом та відповісти на його запитання може каратися двома роками ув'язнення та штрафом у 7500 євро<sup>74</sup>.

Конгрес США: комітети мають право виклику; відмова свідчити перед комітетом чи надати затребуваний документ вважається неповагою до Конгресу й карається ув'язненням до одного року та штрафом у 1000 доларів.

Закон про парламентський нагляд у сфері безпеки та оборони Чорногорії передбачає штрафи за нереагування на виклик комітету чи ненадання запитаної інформації, при цьому ці штрафи можуть сягати 2000 євро для співробітників і 20 000 євро для юридичних осіб<sup>75</sup>.

На практиці слідство є видом нагляду, який використовується дуже рідко, зазвичай – як останній засіб. Мало випадків, коли парламентське слідство дало задовільний результат, принаймні у сфері розвідки, оборони та безпеки. Цей скромний підсумок часто пояснюють відсутністю ресурсів і навичок для проведення слідства в слідчих комісії, дуже високими витратами та великими затримками, спричиненими участю адвокатів, а також нескінченними суперечками щодо доступу до документів. Це дає змогу припустити, що в більшості країн інформація, яку отримує парламент, – це, зрештою, інформація, якою готові поділитися розвідувальні служби.

Нижче наведено кілька прикладів парламентського слідства у сфері безпеки та розвідки:

- Слідство Німеччини в справі АНБ (Untersuchungsausschuss 'NSA'), розпочате в Бундестазі в березні 2014 року, що мало розслідувати масштаби шпигунства закордонних розвідслужб у цій державі. За три роки комітет засідав 131 раз, 66 разів – публічно. Були заслухані високопосадовці, у тому числі канцлер Ангела Меркель. Слідство, спровоковане викриттями Едварда Сноудена, перетворилось на розслідування законності дій керівництва німецької розвідки та виявило суттєві недоліки нагляду, підготувавши ґрунт для масштабної реформи розвідки.
- У Франції та Бельгії національні парламенти створили спеціальні слідчі комітети після терактів 2015 і 2016 років.

<sup>70</sup> Закон про слідчі комітети, ст. 21, 27, і 29.

<sup>71</sup> Там само, ст. 27 (2).

<sup>72</sup> Там само, ст. 29 (3).

<sup>73</sup> Ст. 23 Закону про слідчі комітети. Див. також ст. 54 (4) Кримінально-процесуального кодексу Німеччини щодо допиту державних чиновників, які вже не перебувають на службі, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stpo/englisch\\_stpo.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html).

<sup>74</sup> Ст. 6 Закону про роботу парламенту 1958 року.

<sup>75</sup> Ст. 22 Закону про парламентський нагляд за сектором оборони та безпеки, ухваленого в грудні 2010 року.

- Сенат Румунії у 2006 році створив спеціальний слідчий комітет, який два роки розслідував наявність таємних в'язниць ЦРУ на території країни. Звіт був повністю засекреченим, крім висновків, які категорично спростували можливість розміщення таємних в'язниць на території Румунії. «Розслідування Фаби» у Європарламенті (2007) та справа Ан-Наширі проти Румунії (2018) в Європейському суді з прав людини пізніше викликали додаткові питання.
- У Боснії і Герцеговині у 2011 році Спільний комітет з питань оборони та безпеки за згодою Парламентської скупщини отримав повноваження слідчого комітету для розслідування законності процесу знищення патронів, мін, снарядів, зброї та військової техніки під керівництвом Міністерства оборони у 2006–2009 роках. Вся зібрана інформація була передана державному прокурору з проханням розпочати слідство, яке так і не відбулося.
- У 1994 році Генеральні штати (парламент Нідерландів) створили парламентську слідчу комісію для розслідування методів слідства, що використовувались у Нідерландах, та контролю за застосуванням таких методів. Комітет попередньо опитав понад 300 осіб, після чого відбулись «конфіденційні розмови» із 139 особами та 93 громадських слухання, які транслювало наживо державне телебачення. Звіт на 6700 сторінках, оприлюднений у 1996 році, суттєво вплинув на організацію кримінального слідства в Нідерландах, що призвело до значної зміни законодавства.
- Комітет з розвідки та безпеки британського парламенту протягом восьми місяців розслідував загрозу з боку Росії для Великої Британії (кібернетичну, дезінформації та впливу) і реакцію на неї британського уряду. Звіт вийшов у липні 2020 року<sup>76</sup>.

Слідство привертає більше громадської уваги, ніж звичайна парламентська діяльність. У такий спосіб воно проливає світло на проблеми, що перебувають під контролем і викликають інтерес у суспільстві. Слідство робить роботу парламенту публічною і тим самим може зміцнити довіру суспільства до цього інституту та підвищити його авторитет і легітимність в демократичній системі.

<sup>76</sup> Russia, Report of the Intelligence and Security Committee of Parliament, <https://docs.google.com/a/independent.gov.uk/viewer?a=v&pid=sites&srcid=aW5kZXBlbmRlbnQuZ292LnVrfGlzY3xneDo1Y2RhMGEyN2Y3NjM0OWFI>.

## Висновок

Недосконала правова база, брак досвіду та громадської уваги тривалий час підривають ефективність нагляду за воєнною розвідкою в багатьох країнах. Більшість парламентів не здійснює повсякденного нагляду за воєнною розвідкою. Особливо це стосується країн, що не беруть активної участі в миротворчих операціях за кордоном, а також країн, де парламент не бере участі в прийнятті рішень про відрядження військ за кордон. Однак воєнну розвідку не слід залишати поза увагою чи недооцінювати, адже її роль у забезпеченні зовнішньої та внутрішньої політики надто важлива. У зв'язку зі складністю, політичним характером та секретністю, що характеризують роботу воєнної розвідки, вкрай важливо, щоб парламент мав достатні юридичні повноваження, можливість і бажання забезпечити підзвітність цього сектору.

Воєнна розвідка перебуває на перетині двох світів – воєнних дій і таємних операцій. Саме тому нагляд за нею настільки по-різному доручають і визначають у різних парламентах. Деякі країни стикаються зі складнощами, вирішуючи, який комітет – з питань оборони чи розвідки, парламентський чи непарламентський – краще підходить для нагляду за цим сегментом сектору безпеки. Яку б модель не обрали, вона має свої переваги та недоліки, які необхідно враховувати. Але головний ризик, що потребує вирішення, полягає в тому, що серед багатьох організаційних підходів і випробувань підзвітності, з якими стикаються наші суспільства нині, воєнна розвідка іноді опиняється поза наглядом. Потрібно застосовувати цілісний підхід, орієнтований на результат. Важливо не те, якого типу та скільки наглядових органів створено чи які інструменти нагляду найчастіше використовуються, а те, чи забезпечується в результаті дієвий нагляд.

# Глава 3. Парламентський нагляд за військовими розвідувальними службами: порівняльний огляд

Д-р Міндія Вашакмадзе

## 1. Роль військових / оборонних розвідувальних служб у сучасних демократичних державах

У різних країнах існують різні моделі служб воєнної розвідки, які діють на перетині сфер діяльності відповідного міністерства оборони та розвідувальної спільноти<sup>77</sup>. Головною ознакою, що відрізняє воєнну розвідку від цивільних розвідувальних служб, є її підпорядкування сектору оборони та належність до структури відповідного міністерства оборони та/або збройних сил<sup>78</sup>. Наприклад, відповідно до Закону про організацію Сил оборони Естонії: «Центр воєнної розвідки є структурним підрозділом Сил оборони, завдання якого – вести воєнну розвідку й координувати розвідувальні операції та заходи безпеки інших структурних підрозділів, надавати міністру оборони, командувачу Сил оборони та заступнику командувача Сил оборони розвідувальну інформацію та інформацію з питань безпеки, а також виконувати інші функції, передбачені законодавством»<sup>79</sup>.

Можна відзначити відмінність між підрозділами воєнної розвідки, що належать до складу збройних сил, та службами, що не належать до армійської структури, мають цивільний статус і виконують завдання воєнної розвідки. У багатьох випадках одночасно діють різні види підрозділів воєнної розвідки, які підпадають під різні режими нагляду.

Підпорядкування воєнної розвідки командним структурам вважається проблемою для парламентського нагляду. Венеціанська комісія Ради Європи в цьому зв'язку зазначила: «Військові відомства можна відрізнити від цивільних відомств. Головне завдання перших може зводитись до збирання розвідувальної інформації, що стосується загроз державі та безпеки / лояльності збройних сил, хоча знов-таки, межу між цим завданням та завданням цивільного відомства може бути важко провести. Якщо служба безпеки організаційно належить до структури військового командування, це може викликати особливі проблеми в підзвітності»<sup>80</sup>.

Служби воєнної розвідки співпрацюють з різними відомствами сектору безпеки як на національному, так і на міжнародному рівні. Зокрема, вони надають підтримку збройним силам, розгорнутим за кордоном у межах спільних миротворчих місій чи на двосторонній основі, беруть участь у міждержавних інформаційних системах та обмінюються розвідувальною інформацією із закордонними військовими розвідувальними службами,

<sup>77</sup> Див., зокрема, про воєнну розвідку США: 'Defense Intelligence Agency – Strategic Approach', September 2018, [https://www.dia.mil/Portals/27/Documents/About/DIA\\_Strategic\\_Approach.pdf](https://www.dia.mil/Portals/27/Documents/About/DIA_Strategic_Approach.pdf).

<sup>78</sup> Однак ступінь належності до командної структури та інтеграції служб воєнної розвідки до збройних сил у різних країнах різний. Так, у Португалії Центр воєнної безпеки та інформації є частиною Генерального штабу Збройних сил. Його очолює високопоставлений військовий. Служба воєнної розвідки Іспанії має аналогічну структуру – Розвідувальний центр Збройних сил Іспанії (CIFAS) належить до складу Збройних сил. Це спільний розвідувальний орган Збройних сил, що діє як додатковий орган воєнної розвідки, доповнюючи Національний розвідувальний центр, з яким він координує свої дії в межах Спільного плану воєнної розвідки. Згідно із Законом 11/2002, Національний розвідувальний центр належить до Міністерства оборони, яке залишається підзвітним парламенту за діяльність військових розвідувальних служб.

<sup>79</sup> Estonian Defence Forces Organisation Act, par 22.

<sup>80</sup> Venice Commission, 'Report on the Democratic Oversight of the Security Services', CDL-AD(2007)016, par 90.

а також з місцевими службами безпеки та правоохоронними органами. Тісніша постійна співпраця з іншими службами безпеки та правоохоронними органами набула особливої важливості в контексті сучасних транскордонних загроз. Водночас завдання та обов'язки служб воєнної розвідки, а також засоби, які вони використовують у своїй повсякденній роботі, стають все більш складними та більш втручальними. Військові / оборонні розвідувальні служби здійснюють повний спектр розвідувальних операцій, зокрема агентурну розвідку, радіо- і радіотехнічну розвідку, візуальну розвідку, розвідку з відкритих джерел та інші її види. Широкий спектр завдань, розширення міжнародної співпраці та взаємодії, а також видів операції служб воєнної розвідки (у тому числі збирання та обмін персональними даними) спричиняють не лише фундаментальні проблеми з точки зору дієвості парламентського нагляду, а й ризики непропорційного й невиправданого перешкоджання реалізації основних прав. Що стосується методів їхньої роботи, то служби воєнної розвідки використовують широкий спектр засобів, які є і в цивільних розвідувальних служб.

Під час розроблення механізмів нагляду слід враховувати складність і спектр операцій воєнної розвідки, а також її адміністративно-керівну структуру. Засоби та керівництво оборонної / воєнної розвідки можуть бути сконцентровані в одному відомстві чи досить сильно розпорочені по всій системі збройних сил та оборонному сектору. Хоча вони здебільшого перебувають у компетенції відповідного міністерства оборони та збройних сил, останні події свідчать, що країни намагаються забезпечити кращу координацію, дієве керівництво та нагляд, а також більш ефективний обмін інформацією між розвідувальними службами<sup>81</sup>. Для виконання цього завдання створюють нові координаційні структури та змінюють нормативну базу. Наприклад, в Австралії головною рекомендацією незалежного огляду Організації воєнної розвідки було створити нову Групу воєнної розвідки, щоб поставити всі розвідувальні засоби Сил оборони Австралії (СОА) під контроль одного органу нагляду та «забезпечити організації кращі можливості для підтримки Сил оборони Австралії»<sup>82</sup>. Стосовно Канади було зазначено, що «керівництво воєнною розвідкою залишається проблемним через її складність і делікатність, а також через те, що досвід і ресурси воєнної розвідки дуже розпорочені по організаціях Міністерства оборони та командуваннях Збройних сил Канади»<sup>83</sup>. У Річному звіті за 2018 рік підкреслено необхідність законодавчого регулювання воєнної розвідки та зазначено, що це дасть змогу ефективно захистити основні права.

Крім того, міцна правова база ефективної організації та керівництва воєнною розвідкою також сприяє демократичній підзвітності.

У зв'язку з появою нових уявлень про загрози, нових функцій збройних сил, зміною практики розвідки, а також розмиванням межі між внутрішньою та міжнародною безпекою й воєнними ризиками змістовний і територіальний обсяг діяльності служб воєнної розвідки розширюється. Це створює додаткові складнощі в підзвітності. Оскільки служби воєнної розвідки тісно пов'язані з відповідними міністерствами оборони та збройними силами, основним каналом забезпечення підзвітності часто є політична підзвітність

<sup>81</sup> Див., наприклад: Australian Defence Business Review, 'Australian Government Forms New Defence Intelligence Group', 7 December 2020, <https://defense.info/defense-decisions/2020/07/australian-government-forms-new-defence-intelligence-group/>: «[Австралійський] Союз оголошує про створення з 1 липня Групи воєнної розвідки [Defence Intelligence Group, DIG] для об'єднання всіх розвідувальних можливостей СОА під егідою одного органу нагляду та координації надходження нових засобів. До нової групи належать Організація оборонної розвідки [Defence Intelligence Organisation, DIO], Австралійська організація геопросторової розвідки [Australian Geospatial Intelligence Organisation, AGO] та інші важливі розвідувальні компоненти СОА».

<sup>82</sup> Australian Government, 'Strengthening Defence Intelligence', 22 June 2020, <https://australiacybersecuritymagazine.com.au/strengthening-defence-intelligence/>.

<sup>83</sup> The National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians, 'Annual Report 2018', April 2019, par 4.3.

відповідного міністерства оборони парламенту. Водночас, як свідчить цей порівняльний огляд, важливо також створити спеціалізовані парламентські та дієві неполітизовані зовнішні механізми нагляду, що доповнюватимуть загальний парламентський нагляд.

## **2. Формування нормативної бази для нагляду за воєнною розвідкою**

Законодавча база має запроваджувати та зміцнювати функціональний поділ повноважень з нагляду за діяльністю розвідувальних служб загалом і воєнної розвідки зокрема між виконавчою та законодавчою гілками. Крім того, не менш важливо, щоб правова база захищала фундаментальні права та гарантувала необхідний рівень прозорості у сфері воєнної розвідки. Закон має узгоджувати ефективне керівництво воєнною розвідкою з боку виконавчої влади з демократичною підзвітністю.

Цікаво спостерігати за практикою держав, як відносини та процеси підзвітності, задіяні в результаті серйозних недоліків у воєнній розвідці чи зловживань з боку розвідувальних служб, формують нормативну базу у відповідній країні в середньо- та довгостроковій перспективі<sup>84</sup> та як нововведена нормативна база впливає й зрештою покращує підзвітність. Як мінімум це може створити передумови для подальшого вдосконалення. У цьому процесі беруть участь кілька сторін.

В умовах демократії парламенти відіграють провідну роль у запровадженні та зміцненні якісної нормативної бази для діяльності та нагляду за військовими розвідувальними службами. Постійні комітети з питань оборони теж беруть участь у цьому процесі. Однак ступінь їхньої участі різний. У країнах, які ми розглядаємо, комітети виконують низку завдань. Зокрема, вони обговорюють законопроекти, доробляють поправки, подані на розгляд урядом, виробляють власну позицію та опрацьовують політичні й фінансові аспекти запропонованих поправок до законів. У деяких випадках комітети можуть подавати нові пропозиції та рекомендації щодо зміни нормативної бази<sup>85</sup>.

Обсяг і специфіка участі парламенту залежать від системи врядування та її характеристик. На рівні комітету вони також залежать від обсягу повноважень і розподілу обов'язків у парламенті. За певних сприятливих обставин провідну роль у процесі ухвалення нової чи зміни чинної нормативної бази нагляду за воєнною розвідкою може відігравати позиція комітету з питань оборони чи іншого органу нагляду.

Крім того, парламентське слідство та спеціальні розслідування, які можуть виявити певні пробіли в нормативній базі, теж опосередковано впливають чи навіть спричиняють певний перегляд чинної правової бази. Постійні парламентські комітети з питань оборони та безпеки часто не займаються постійним, системним і комплексним аналізом законодавства про роботу воєнної розвідки. Частіше ці комітети мають обов'язки нагляду та інші завдання. Тому непарламентські наглядові органи, незалежні моніторингові комісії чи спеціальні слідчі комісії теж можуть відігравати важливу роль у реформі законодавства, пов'язаного з діяльністю воєнної розвідки. Міжнародна практика свідчить, що серйозні розслідування діяльності розвідки чи пропозиції зовнішніх (непарламентських) органів нагляду сприяли суттєвим змінам у правовій базі та організації чи принаймні

<sup>84</sup> Див., наприклад, вебсайт Кнессета, 'Agranat Commission': [https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/agranat\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/agranat_eng.htm). Див. також: U. Bar-Joseph, 'The Politicization of Intelligence: A Comparative Study', *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 2013, 26:2, pp. 347–369.

<sup>85</sup> Наприклад, Комітет з нагляду парламенту Литви допомагає вдосконалювати загальну нормативну базу, надаючи пропозиції з поліпшення правових актів, пов'язаних із діяльністю органів розвідки та захистом прав людини у сфері розвідки та контррозвідки. Результати дослідження досвіду Литви – з архіву автора.



призводили до обговорення ролі та обов'язків служб воєнної розвідки. Наприклад, Комітет парламентаріїв з питань національної безпеки та розвідки (National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians, NSICOP)<sup>86</sup> у Канаді, що є непарламентським органом нагляду, рекомендував уряду «серйозно розглянути визначення чітких законодавчих повноважень для здійснення воєнної розвідувальної діяльності»<sup>87</sup>. Комітет дійшов висновку, що «відсутність законної основи є аномалією для законодавчої бази розвідки в Канаді»<sup>88</sup>. Також він вважає, що «створення законної основи для воєнної розвідки принесло б суттєві вигоди. Ці вигоди охоплюють зміцнення парламентського контролю над фактично невідомою сферою державної політики, важливою для безпеки та суверенітету Канади; роз'яснення обсягу та обмежень повноважень Міністерства оборони / Збройних сил Канади; визначення основних термінів; формалізацію вимог до міжвідомчих консультацій; визначення механізмів підзвітності, таких як вимоги звітування перед міністром та регулярний і незалежний огляд». Водночас комітет цілком визнав, що «законодавство про діяльність воєнної розвідки має бути ретельно розроблене з урахуванням унікальних завдань Міністерства оборони / Збройних сил Канади, а їхні зобов'язання згідно з міжнародним правом мають бути прийняті до уваги»<sup>89</sup>.

В Австрії діяльність обох служб воєнної розвідки – Служби воєнної розвідки (Heeresnachrichtenamt) та Служби військової контррозвідки (Heeresabwehramt) – не регламентувалась законом до 2000 року. Правова база їхньої діяльності здебільшого ґрунтувалась на конституційному положенні про армію – стаття 79-1 австрійського Федерального конституційного закону<sup>90</sup>. Однак висновки парламентського комітету з розслідування афери з «Луконою» призвели до докорінної зміни правової бази, і в 2000 році було ухвалено закон (так званий Закон про воєнні повноваження)<sup>91</sup>, на якому нині ґрунтується робота служб воєнної розвідки. Комітет з розслідування, зокрема, дійшов висновку, що «повноваження... служб воєнної розвідки, пов'язані із спостереженням, мають бути чітко визначені; слід звернути належну увагу на дотримання відповідних положень про основні свободи та права людини. Слід створити органи парламентського контролю (нагляду) за такою діяльністю»<sup>92</sup>.

У більшості країн, які ми розглядаємо, немає спеціального закону, що регламентує діяльність служб воєнної розвідки окремо від решти розвідувальної спільноти. Основні положення щодо організації, функцій та підзвітності воєнної розвідки визначені первинним законодавством про збройні сили чи різними законами про служби національної розвідки / безпеки. Наприклад, в Естонії Закон про організацію Сил оборони Естонії регулює діяльність служби воєнної розвідки у главі 4 – її головні завдання, функції, види розвідувальної інформації, яку збирають, підзвітність перед Міністерством оборони та координацію воєнної розвідки з боку Комітету з безпеки уряду<sup>93</sup>. В Угорщині є Закон

<sup>86</sup> У Канаді діяльність служб воєнної розвідки визначається керівництвом держави, й управління ними здебільшого залишається прерогативою виконавчої влади. Нормативну базу утворюють кілька нормативних актів: Закон про національну оборону, канадська Хартія прав і свобод, Кримінальний кодекс, Закон про доступ до інформації та Закон про приватність.

<sup>87</sup> National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians, 'Annual Report 2018', p. 98 R7 251.

<sup>88</sup> Там само, ст. 95.

<sup>89</sup> Там само, ст. 252.

<sup>90</sup> Загальний огляд див. у: A. Oschep, 25 Jahre Abwehramt – Entwicklung, Grundlagen und Ausblick', ÖMZ 1/2011, pp. 48–55.

<sup>91</sup> Bundesgesetz über Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der militärischen Landesverteidigung (Militärbefugnisgesetz – MBG), StF: BGBl. I Nr 86/2000.

<sup>92</sup> Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Untersuchung, p. 25 par 4: «повноваження державної поліції та служб воєнної розвідки із спостереження за людьми мають бути чітко визначені; при цьому необхідно враховувати дотримання відповідних положень у сфері основних свобод та прав людини».

<sup>93</sup> Riigi Teataja (website), 'Estonian Defence Forces Organisation Act', Article 10, [https://www.riigiteataja.ee/en/compare\\_original/502072014002](https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/502072014002).

про національні служби безпеки, що регламентує роботу всіх трьох служб безпеки, у тому числі Національного управління воєнної розвідки. У Швейцарії та Австрії Закон про службу розвідки, Закон про збройні сили та Закон про воєнні повноваження, відповідно, регулюють функції і повноваження служб воєнної розвідки. У низці країн ухвалено спеціальні закони про воєнну розвідку, які містять і положення про нагляд. У Німеччині спеціальний закон визначає нормативну базу діяльності Служби військової контррозвідки (Militärischer Abschirmdienst). Албанія має спеціальний закон про Управління воєнної розвідки та безпеки. Спеціальні закони про воєнну розвідку були ухвалені також у Чехії, Польщі, Словаччині, Болгарії та Данії.

В останні десятиліття зростає підтримка визначення завдань воєнної розвідки у національному законодавстві, а також більшої деталізації повноважень органів нагляду в первинному законодавстві. Органи нагляду переважно відповідають за нагляд за всією розвідувальною спільнотою, зокрема службою воєнної розвідки (Німеччина, Норвегія, Нідерланди, Бельгія, Чорногорія). Наприклад, у Норвегії закон, що регулює контроль за службами розвідки, спостереження та безпеки, регулює діяльність органу нагляду та зараховує до сфери його нагляду воєнну розвідку<sup>94</sup>. У Словенії Закон про парламентський нагляд за службами розвідки та безпеки регулює всі важливі питання, пов'язані з наглядом за розвідувальними службами, зокрема нагляд за воєнною розвідкою. В Італії Закон 124/2007<sup>95</sup>, який було ухвалено під час реформування сектору розвідки, визначає організацію та повноваження розвідувальних служб, а також права та функції органу парламентського нагляду (Парламентський комітет з безпеки Республіки<sup>96</sup> – COPASIR)<sup>97</sup>. Однак служба воєнної розвідки (Il Reparto Informazioni e Sicurezza) не інтегрована до цієї системи національної безпеки та розвідки<sup>98</sup>. Вона належить до оборонного сектору та виконує чітко регламентовані воєнні та оборонні завдання<sup>99</sup>. У статті 8 Закону 124/2007 визначено повноваження воєнної розвідки в системі штабу Збройних сил: «Управління розвідки та безпеки Генерального штабу Збройних сил (RIS – Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa) виконує виключно технічні воєнні завдання та воєнні поліцейські завдання і, зокрема, всі види розвідувальної діяльності, що слугують захисту об'єктів та діяльності Збройних сил за кордоном. Воно не належить до складу системи безпеки та розвідки. RIS діє в тісній взаємодії з AISE» – Агентством зовнішньої розвідки та безпеки (L'Agenzia informazioni e sicurezza esterna)<sup>100</sup>.

### 3. Цілі парламентського нагляду

Головною метою парламентського нагляду є забезпечення підзвітності уряду в різних сферах сектору безпеки, зокрема розвідки. Минулий досвід зловживань з боку воєнної

<sup>94</sup> 'The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services', <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19950203-007-eng.pdf>.

<sup>95</sup> 'Law no. 124/2007', <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/english/law-no-124-2007.html>.

<sup>96</sup> Докладніше див.: 'Il controllo parlamentare', <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/cosa-facciamo/i-controlli/il-controllo-parlamentare.html>.

<sup>97</sup> Деякі оглядачі вважають це вдалою практикою: «найкраща практика, яку можна знайти в італійському режимі правового регулювання нагляду за розвідувальними службами, – це формування чіткої та зрозумілої нормативної бази здійснення повноважень COPASIR», F. Fabbrini, TF Giurponi, 'Parliamentary and specialized oversight of security and intelligence agencies in Italy', in: A. Wills, M. Vermeulen, 'Parliamentary Oversight of Security and Intelligence', Annex A, 242 p. 251.

<sup>98</sup> Ministero Della Difesa, 'Il Reparto – Informazioni e Sicurezza'; [https://www.difesa.it/SMD\\_/Staff/Reparti/II/Pagine/default.aspx](https://www.difesa.it/SMD_/Staff/Reparti/II/Pagine/default.aspx).

<sup>99</sup> 'Law no. 124/2007'. Ст. 8 наголошує на особливому характері функцій розвідувальних служб, що належать до системи безпеки та розвідки Італії, і передбачає, що ці функції «не можуть здійснюватись будь-яким іншим відомством, органом чи службою».

<sup>100</sup> Section 8 par 2 of the Law 124/2007.

розвідки в багатьох країнах чітко демонструє роль культури нагляду та підзвітності в цьому сегменті сектору безпеки. В ідеалі, парламентський нагляд має забезпечувати необхідний рівень прозорості та підзвітності, не піддаючи сумніву необхідність секретності, яка важлива для забезпечення ефективності воєнної розвідки. Крім того, парламентський нагляд має на меті недопущення зловживань повноваженнями розвідки. Однак на практиці доволі складно організувати профілактичний (або випереджувальний) нагляд за розвідувальними службами, про що ми детальніше поговоримо нижче. Іншими важливими функціями парламентів і їхніх постійних комітетів є забезпечення фінансової (бюджетної) підзвітності виконавчої влади, контроль ефективності розвідувальної діяльності та її відповідності нормативній базі. Очевидно, дієвий парламентський нагляд сприяє підвищенню прозорості в цьому секторі та зміцненню довіри суспільства до системи. Нарешті, дієвий парламентський нагляд забезпечує демократичну легітимність розвідувальних служб.

## **4. Інструменти та механізми парламентського нагляду**

### **4.1. Багатогранна система нагляду**

Парламенти мають у своєму розпорядженні низку механізмів здійснення нагляду за діяльністю служб воєнної розвідки. Питання, пов'язані з воєнною розвідкою, можуть розглядатися на пленарній сесії, постійними комітетами з питань оборони й безпеки та спеціалізованими органами нагляду. Крім того, незалежні неполітичні органи нагляду, які доповідають свої висновки парламенту, теж можуть суттєво допомогти парламентському нагляду за службами воєнної розвідки.

Більшість постійних комітетів з питань оборони, що розглядаються, мають право задавати міністрам оборони питання, пов'язані з воєнною розвідкою. Вони можуть викликати керівника воєнної розвідки та інших вищих військових керівників збройних сил на засідання комітету для дачі свідчень з певних питань. Так само вони мають право в разі необхідності проводити слухання з питань воєнної розвідки. У деяких випадках комітети з питань оборони можуть діяти як слідчі комітети.

Спеціалізовані органи нагляду в парламентах теж відіграють важливу роль у процесі підзвітності. Вони часто здійснюють більш цілеспрямований та оперативний нагляд і мають для цього ширші повноваження, зокрема повніший доступ до інформації розвідувальних служб. Отже, вони можуть бути задіяні в нагляді за операціями й доповнювати політичний нагляд, який здійснюють постійні комітети парламентів з питань оборони та безпеки. Те саме стосується незалежних експертних органів нагляду, які здійснюють предметний і постійний зовнішній нагляд за воєнною розвідкою. Крім того, є спеціалізовані органи нагляду, які займаються окремими аспектами діяльності розвідки та методами її роботи (такі як комісія G-10 у Німеччині чи механізми незалежного контролю в Данії та Бельгії). У низці країн, де діє загальне право, важливу роль у забезпеченні підзвітності служб розвідки та безпеки, зокрема воєнної розвідки, може відігравати служба головного інспектора з питань розвідки та безпеки.

Ці різні інструменти нагляду взаємопов'язані й утворюють складну систему нагляду. Всі вони відіграють важливу роль у процесі підзвітності.

Різні національні системи нагляду за воєнною розвідкою були сформовані низкою факторів, у тому числі минулим досвідом зловживання повноваженнями з боку воєнної розвідки, конституційною системою, практикою підзвітності в державному секторі та характером відносин між цивільними та військовими у відповідній країні.

## 4.2. Чи мають комітети з питань оборони найкращі можливості для нагляду?

Завдання парламентських комітетів з питань оборони можуть бути доволі складними та багатограними<sup>101</sup>. У деяких країнах комітети з питань оборони й безпеки займаються ширшими питаннями національної безпеки та закордонних справ. Оскільки служби воєнної розвідки все більше співпрацюють з широким колом партнерів у країні та за кордоном, мають усе більше повноважень і використовують усе складніші засоби збирання та аналізу розвідувальної інформації, видається щонайменше сумнівним, щоб парламентські комітети з питань оборони, з їхнім обмеженим часом і ресурсами, могли ефективно наглядати за всіма аспектами роботи воєнної розвідки, особливо за поточними операціями. Це значною мірою залежатиме від організації, чисельності, можливостей і діяльності відповідних служб воєнної розвідки, а також від можливостей, наявних у відповідного комітету з питань оборони. У більшості випадків нагляд силами комітетів з питань оборони має доповнюватись наглядом з боку спеціалізованих парламентських органів та/або непарламентських експертних органів, які зазвичай мають більшу незалежність і від виконавчої, і від законодавчої влади. Як свідчить практика, постійні парламентські комітети насамперед займаються наглядом за політикою (а також витратами та керівництвом), а не операціями.

Вважається, що основними недоліками загального парламентського нагляду є ризик політизації розвідки, часові обмеження та брак досвіду у цій сфері. Наприклад, Європарламент виступає за посилення ролі спеціалізованих парламентських комітетів. Головним аргументом на користь цього є демократична підзвітність, яку певною мірою може гарантувати спеціалізований парламентський нагляд. Європарламент у своїй тлумачній резолюції «закликає держави-учасниці, у світлі розширення співробітництва та обміну інформацією між їхніми таємними службами розвідки та безпеки, забезпечити повний демократичний контроль цих служб та їхньої діяльності шляхом належного внутрішнього, виконавчого, судового та незалежного парламентського нагляду, бажано – за допомогою спеціалізованих парламентських комітетів з широкою компетенцією і повноваженнями, у тому числі правом затребувати інформацію, та з достатніми слідчими й дослідницькими ресурсами, щоб вони могли вивчати не лише такі питання, як політика, керівництво й фінанси, а й оперативну роботу служб»<sup>102</sup>.

## 4.3. Організація та склад органів нагляду

Організація та склад парламентських комітетів нагляду можуть мати важливе значення для здійснення дієвого й незалежного нагляду. Вважається, що парламентські комітети, у яких більшість членів є представниками правлячої політичної партії, можуть бути неефективними, бо не завжди зацікавлені у викритті порушень у розвідці. З іншого боку, це припущення не повністю відображає практику, і в низці випадків комітети з нагляду, в яких домінує правляча партія, ефективно виконують свої обов'язки. У будь-якому випадку рекомендується забезпечувати дієву участь політичної опозиції в роботі комітетів з нагляду. В деяких країнах, що розглядаються, це зроблено. Наприклад, у пункті 4 статті 105 Закону Хорватії про систему безпеки та розвідки зазначено, що «роботою Парламентського комітету, відповідального за національну безпеку, керує член парламенту з лав найбільшої опозиційної партії»<sup>103</sup>. У Словаччині Спеціальний комітет з нагляду за Службою воєнної розвідки так само очолює представник опозиційної партії. Деякі країни формалізували участь усіх політичних сил,

<sup>101</sup> DCAF Backgrounder, 'Parliamentary Committees on Defence and Security', November 2005.

<sup>102</sup> European Parliament, 'Alleged transportation and illegal detention of prisoners in European countries by the CIA', 11 September 2012, par 20.

<sup>103</sup> Security and Intelligence System Act of the Republic of Croatia, promulgated on 30 June 2006, Art 105 par 4.

представлених у парламенті (наприклад, Словенія). Так, у Нідерландах до Комітету в справах розвідки та безпеки входять лідери всіх значних політичних партій меншості, представлених у Палаті представників.

У Норвегії членів органу нагляду – Комітету з нагляду за службами розвідки та безпеки норвезького парламенту (Комітет EOS), що відповідає за незалежний зовнішній нагляд за всіма службами безпеки, у тому числі Управлінням безпеки Збройних сил Норвегії, – обирає Стортинг (вищий законодавчий орган). Депутатам парламенту не дозволяється одночасно бути членами комітету. Однак, згідно з правилами Стортингу, склад комітету має представляти «як політичний досвід, так і досвід з інших сфер діяльності суспільства»<sup>104</sup>.

Таке представництво може допомогти комітетам з нагляду дещо дистанціюватись від урядової політики в цій сфері та сформувати більш об'єктивний погляд на ситуацію в секторі розвідки. Це сприяє більшій незалежності та об'єктивності нагляду загалом.

У випадках двопалатної системи орган нагляду може охоплювати представників обох палат парламенту. Наприклад, Комітет з розвідки та безпеки британського парламенту, що є передбаченим законом комітетом парламенту, а не парламентським органом, і також відповідає за нагляд за воєнною розвідкою, може складатися з представників обох палат.

#### 4.4. Загальні та спеціалізовані органи нагляду

Загальні та спеціалізовані органи нагляду співіснують у багатьох демократичних країнах і є важливими елементами системи нагляду. В ідеалі, ці різні системи нагляду доповнюють одна одну. Однак у деяких випадках сфери їхньої діяльності можуть перетинатися. Загалом спостерігається тенденція до створення більш фокусної системи нагляду шляхом утворення спеціалізованих інститутів у парламенті чи поза ним. Наприклад, у Словенії дотримання нормативно-правових вимог розглядає Комісія з нагляду за службами розвідки та безпеки. У Польщі за Службою воєнної контррозвідки та Службою воєнної розвідки наглядає Комітет Сейму в справах спеціальних служб<sup>105</sup>. Згідно зі статтею 140 регламенту Сейму, комітет здійснює низку повноважень, у тому числі нагляд за бюджетом розвідувальних служб<sup>106</sup>. У Латвії Комітет Сейму з національної безпеки має право контролювати Службу воєнної розвідки та безпеки, що одночасно є національним відомством радіо- і радіотехнічної розвідки<sup>107</sup>. У Литві парламентський Комітет з національної безпеки та оборони має широкі повноваження нагляду за діяльністю служби воєнної розвідки – Другого слідчого управління Міністерства національної оборони<sup>108</sup>. У Румунії Головне управління воєнної розвідки<sup>109</sup> підлягає нагляду з боку постійного парламентського Комітету з питань оборони, громадського порядку та національної безпеки, який

<sup>104</sup> Див. вебсайт Комітету EOS: <https://eos-utvalget.no/en/home/about-the-eos-committee/who-are-we/>.

<sup>105</sup> Ст. 137–142 (глава 12) регламенту Сейму Республіки Польща регулюють склад і повноваження комітету, а також порядок його роботи. Регламент Сейму Республіки Польща, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361#23](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361#23).

<sup>106</sup> «У справах, що стосуються Спеціальних служб, комітет бере участь у розгляді питань, пов'язаних із проектами бюджетів та інших фінансових планів Держави, а також у розгляді звітів про їх виконання, і надає свій висновок відповідному комітету». Зміст діяльності комітету докладніше визначено в додатку до регламенту Сейму, де йдеться про роботу його комітетів (пункт 28).

<sup>107</sup> Закон про органи державної безпеки, ст. 14. Аналогічне Управління воєнної розвідки та безпеки зі схожими повноваженнями є в Албанії, докладніше див.: <http://www.mod.gov.al/eng/index.php/ministry/subordinate-structures/dia/39-defence-intelligence-agency-dia>.

<sup>108</sup> Див. литовський Закон про розвідку (2012). Цей орган називає себе «професійною розвідувальною і контррозвідувальною службою, яка своєю діяльністю сприяє національній безпеці».

<sup>109</sup> Служба воєнної розвідки Збройних сил Румунії підпорядкована Міністерству національної оборони та організована у два управління: Управління воєнної розвідки – зовнішня розвідка та Управління воєнної безпеки – контррозвідка.

відповідає за нагляд за діяльністю розвідки в системі Міністерства оборони загалом<sup>110</sup>. В Угорщині Комітет з питань оборони та правоохоронної діяльності, а також Комітет з національної безпеки здійснюють нагляд за діяльністю Військової служби національної безпеки (MNSS), створеної унаслідок об'єднання Управління воєнної розвідки та Управління воєнної безпеки 1 січня 2012 року<sup>111</sup>.

У Франції, де парламентський нагляд за розвідкою з'явився відносно недавно (правову базу було створено у 2007 році), Парламентська делегація з питань розвідки (Délégation parlementaire au renseignement, DPR) відповідає за нагляд за розвідувальними службами, одночасно спостерігаючи за Службою воєнної розвідки<sup>112</sup>. В Болгарії діє спеціальний постійний Комітет з нагляду за службами безпеки, застосуванням і використанням спеціальних засобів розвідки та доступом до даних згідно із Законом про електронний зв'язок<sup>113</sup>. Комітет також здійснює нагляд за воєнною розвідкою. Водночас постійний Комітет із закордонних справ та оборони має право питати з Міністерства оборони щодо діяльності Служби воєнної розвідки, що теж належить до Міністерства оборони, – Служби 'Военно Разузнаване'<sup>114</sup>. У Хорватії парламентський нагляд «здійснюється напряму та через Парламентський комітет, відповідальний за національну безпеку, і Раду цивільного нагляду за службами безпеки та розвідки»<sup>115</sup>.

У кількох країнах створено спеціалізований механізм для нагляду за воєнною розвідкою. В Чехії за її роботою спостерігає Постійна комісія з нагляду. У Словацькій Республіці, де служби воєнної розвідки мають широке коло повноважень<sup>116</sup>, головним органом нагляду в Народній раді (парламенті) є Спеціальний комітет з нагляду за службою воєнної розвідки.

У деяких країнах немає спеціалізованих органів парламентського нагляду. У Північній Македонії нагляд за Службою воєнної розвідки, що є структурним підрозділом Міністерства оборони, є частиною загального парламентського нагляду за оборонним сектором<sup>117</sup>. Аналогічним чином у Португалії парламентський комітет з питань оборони залишається головним органом нагляду в парламенті, відповідальним за воєнну розвідку. У Швеції немає спеціалізованого комітету з нагляду за розвідкою, однак Комітет з питань оборони та Комітет з питань юстиції здійснюють нагляд за роботою розвідувальної служби, зокрема воєнною розвідкою (Служба розвідки та безпеки). Комітет з питань оборони розглядає річні урядові звіти, що охоплюють також дотримання прав людини в діяльності радіо- та радіотехнічної розвідки (SIGNINT).

В усіх цих випадках застосовуються спільні інструменти політичної підзвітності. Це означає, що за діяльність воєнної розвідки можуть бути притягнені до відповідальності відповідні міністерства оборони.

Парламентські спеціалізовані органи нагляду можуть мати широкі наглядові повноваження. Наприклад, у Фінляндії Комітет з нагляду за розвідкою наглядає за операціями

<sup>110</sup> Водночас є два спільні комітети з нагляду за службами внутрішньої та зовнішньої розвідки. Робота MNSS ґрунтується на Законі про служби національної безпеки (Закон СХХV 1995 року).

<sup>111</sup> Завдання Служби воєнної розвідки визначено в ст. 6 Закону 125 1995 року про національні служби безпеки. Одним з основних завдань служби є надання інформації відповідним органам державної влади на підтримку політичних і воєнних рішень, а також для забезпечення діяльності Міністерства оборони та Збройних сил Угорщини й розвідувального забезпечення та захисту військовослужбовців, які проходять службу в складі міжнародних операцій із врегулювання криз та підтримки миру. Докладніше див.: [www.knbsz.gov.hu](http://www.knbsz.gov.hu).

<sup>112</sup> Докладніше див.: <http://www.senat.fr/commission/renseignement/index.html>.

<sup>113</sup> Комітет складається з дев'яти членів, див.: <https://www.parliament.bg/en/parliamentarycommittees/members/2596>.

<sup>114</sup> Комітет з питань оборони налічує 20 членів. Докладніше див.: <https://www.parliament.bg/en/parliamentarycommittees/members/2582>.

<sup>115</sup> Закон про систему безпеки та розвідки Республіки Хорватія, ст. 103–104.

<sup>116</sup> Див. повноваження воєнної розвідки Словацької Республіки: <http://vs.mosr.sk/o-nas/eng>. Див. також річний звіт воєнної розвідки за 2018 рік: <http://vs.mosr.sk/sprava-o-cinnosti-vs-2018/>.

<sup>117</sup> Результати опитування з Північної Македонії – з архіву автора.

цивільної та воєнної розвідки<sup>118</sup>. Він контролює ефективність операцій воєнної розвідки, а також дотримання прав людини під час таких операцій. Також він розглядає висновки омбудсмена з нагляду за розвідкою<sup>119</sup>. Крім того, комітет бере участь у призначенні омбудсмена, надаючи свій висновок уряду.

У низці країн створено не лише спеціалізовані парламентські, а й неполітичні зовнішні органи нагляду, що контролюють воєнну розвідку. У Данії є спеціалізований парламентський комітет (Комітет у справах розвідувальних служб), який наглядає за розвідувальними службами данської поліції та збройних сил (Данська служба безпеки та розвідки і Данська служба воєнної розвідки). Крім того, існує незалежний механізм нагляду – данська Рада з нагляду за розвідувальними службами (ТЕТ)<sup>120</sup>, яка здійснює нагляд за діяльністю Данської служби воєнної розвідки зі збирання та оброблення даних<sup>121</sup>.

У Великій Британії нагляд за воєнною розвідкою є елементом загального парламентського нагляду. Воєнна розвідка підзвітна парламенту через Міністерство оборони. Комітет парламенту з питань оборони може контролювати діяльність Міністерства оборони у цій сфері. Крім того, законом передбачено спеціалізований (непарламентський) орган нагляду – Комітет парламенту з розвідки та безпеки<sup>122</sup>. Він складається з дев'яти парламентаріїв, яких призначають палати парламенту (а висуває прем'єр-міністр після консультацій з лідером опозиції).

У Бельгії діє Постійний комітет з нагляду за розвідувальними службами (Постійний комітет I). Його повноваження з нагляду охоплюють службу воєнної розвідки – Службу загальної розвідки та безпеки. Крім того, діє спеціальна Комісія із забезпечення роботи парламенту, з якою Постійний комітет I тісно співпрацює у справах нагляду. Адміністративна комісія (Комісія ВІМ) теж розглядає законність різних методів роботи розвідки та їхню відповідність фундаментальним правам. Комісія складається з трьох магістратів.

Отже, існує кілька різних моделей і систем нагляду. За такої ситуації варто поставити питання, як уникнути фрагментації нагляду або непотрібного дублювання систем нагляду. Важливо забезпечити чіткий розподіл завдань та обов'язків і запровадити практику координації та співпраці між різними органами нагляду.

#### **4.5. Розгляд прикладу: Нідерланди – складна система нагляду**

У Нідерландах спеціалізований парламентський комітет – *Комітет у справах служб розвідки та безпеки* – наглядає за діяльністю Служби воєнної розвідки та безпеки Нідерландів (DISS). Крім того, цей комітет має право контролювати всі аспекти діяльності розвідувальних служб, у тому числі законність / легальність, дієвість, ефективність і бюджет, і має доступ до всієї дотичної інформації. Роботу комітету повністю засекречено.

*Комітет з питань оборони* теж бере участь у процесі забезпечення підзвітності. Він обговорює відкриті звіти про діяльність Служби воєнної розвідки та безпеки в минулі роки, а також річний план на поточний рік з директором служби, після чого відбуваються дебати за участі міністра оборони<sup>123</sup>.

Крім того, існує експертний орган нагляду: *Комітет з нагляду за службами розвідки та безпеки* (CTIVD) – спеціалізований наглядовий орган, що займається контролем закон-

<sup>118</sup> Докладніше див.: <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tiedusteluvalvontavaliokunta/Pages/default.aspx>.

<sup>119</sup> Докладніше про роботу омбудсмена з розвідки див.: <https://tiedusteluvalvonta.fi/en/oversight-of-intelligence>.

<sup>120</sup> Див.: <https://www.tet.dk/?lang=en>.

<sup>121</sup> Див., наприклад, European Digital Rights (EDRi), 'Oversight Board report: Illegal surveillance of Danish citizens', 26 July 2017, <https://edri.org/our-work/oversight-board-report-illegal-surveillance-danish-citizens/>.

<sup>122</sup> Докладніше про парламентський Комітет з розвідки та безпеки (ISC) див.: <http://isc.independent.gov.uk/home>.

<sup>123</sup> Результати опитування з Нідерландів – з архіву автора.

ності діяльності розвідки<sup>124</sup>. Парламент пропонує членів комітету, а призначаються вони королівським указом за рекомендацією відповідного міністра. Комітет має два відділи: Відділ нагляду та Відділ розгляду скарг. Відділ нагляду розглядає законність діяльності Служби воєнної розвідки та безпеки (MIVD) і вирішує, чи відповідає діяльність розвідувальної служби вимогам Закону про Службу розвідки та безпеки 2002 року. Відділ розгляду скарг розглядає різноманітні скарги на дії MIVD. Крім того, CTIVD здійснює розслідування та моніторинг. Він має широкі слідчі повноваження й може заслуховувати свідчення працівників служби, свідків, а також викликати експертів для дачі свідчень. Наслідком розслідувань є звіти про результати розгляду, що мають закриті й відкриті розділи (порушення згадуються у відкритому звіті, а не лише в його закритій частині)<sup>125</sup>.

#### 4.6. Відносини між парламентами та спеціалізованими органами нагляду

Експертні органи нагляду, а також спеціалізовані парламентські комітети з нагляду можуть відігравати важливу роль у забезпеченні парламентів актуальною інформацією та допомагати законодавцям проводити дебати з питань воєнної розвідки зі знанням справи. Обов'язком парламентів залишається діяти відповідно до висновків органів нагляду та питати з уряду.

Співпраця між парламентами та спеціалізованими органами нагляду може спиратися на правову основу чи відбуватись неофіційно. Мабуть, краще, коли співпраця між парламентами та спеціалізованими органами нагляду формалізована та визначена в законодавстві.

Парламент може мати право призначати членів експертних органів нагляду. У Бельгії трьох членів Постійного комітету з нагляду за розвідувальними службами призначає Сенат. У Португалії теж парламент обирає Раду з нагляду за системою розвідки Португальської Республіки (CFSIRP)<sup>126</sup>, що є незалежним органом нагляду в складі трьох членів. Вона наглядає за Системою розвідки Португальської Республіки (SIRP), стежить і контролює діяльність воєнної розвідки Збройних сил<sup>127</sup>. Парламентський комітет з питань оборони, що наглядає за воєнною розвідкою, може проводити слухання не лише за участю високопоставлених представників сектору оборони та розвідки, а й членів CFSIRP.

У Німеччині Комітет парламентського контролю (спеціалізований орган парламентського нагляду)<sup>128</sup> призначає членів Комісії G-10 – непарламентського органу, який контролює застосування певних методів розвідки, зокрема збирання та оброблення особистих даних, розвідувальними службами держави, у тому числі Службою військової контррозвідки<sup>129</sup>. Крім того, Комітет парламентського контролю та Комісія G-10 регулярно обмінюються інформацією з питань, пов'язаних з їхніми наглядовими обов'язками<sup>130</sup>.

Іншим інструментом, який використовують для координації та співпраці, є належні процедури звітності. Експертні органи нагляду можуть бути зобов'язані подавати регулярні звіти парламенту чи відповідним парламентським комітетам (наприклад, у Бельгії, Канаді, Великій Британії). Річні звіти зазвичай містять розділ з рекомендаціями та пропонуваними заходами, які необхідно виконати для покращення ситуації (наприклад, у

<sup>124</sup> Докладніше див.: <https://english.ctivd.nl/>.

<sup>125</sup> N. Verhoeven, 'Parliamentary and specialized oversights of security and intelligence agencies in the Netherlands', in: A. Wills, M. Vermeulen, 'Parliamentary Oversight of Security', p. 257.

<sup>126</sup> Докладніше про раду див.: <https://cfsirp.pt/en/>.

<sup>127</sup> Результати опитування з Португалії – з архіву автора.

<sup>128</sup> Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, 29 July 2009.

<sup>129</sup> Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 26 June 2001, par 15: регламентує діяльність Комісії G-10.

<sup>130</sup> Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, par 15 (8).



Словенії)<sup>131</sup>. Крім того, незалежні органи нагляду можуть також стежити за виконанням рекомендацій своїх річних звітів (наприклад, у Бельгії)<sup>132</sup>.

Однак взаємодія між парламентами та спеціалізованими органами нагляду (парламентськими чи непарламентськими) не завжди буває такою міцною. Наприклад, стосовно французького органу нагляду – Парламентської делегації з питань розвідки (DPR) – один оглядач зауважив, що «DPR не покращила інформування парламенту з питань розвідки: загальні знання членів парламенту про діяльність розвідки не поліпшились, члени DPR не спілкуються з рештою парламенту й не інформують інших його членів про розвідку»<sup>133</sup>.

Парламентському органу нагляду можуть бути надані повноваження просити експертний орган нагляду чи, в деяких випадках, генерального інспектора розслідувати операції воєнної розвідки та звітувати перед парламентським органом нагляду (чи парламентом). Виходячи з результатів розслідування, парламенти можуть у разі необхідності вживати політичних дій, наприклад, висувати вимоги до міністра оборони чи ставити питання політичної відповідальності всього уряду.

Така ж співпраця може відбуватись і на рівні комітетів. Наприклад, тісні робочі взаємини існують між бельгійським Постійним комітетом I та Моніторинговим комітетом Сенату, який може просити Постійний комітет I розслідувати діяльність розвідки. Постійний комітет має провести таке розслідування й доповісти сенатському комітету. Деякі оглядачі бачать в експертному органі нагляду в Бельгії форму демократичного контролю за розвідувальними службами. Один оглядач стверджує, що «в існуванні цього незалежного, постійного та потужного органу [Постійного комітету I] полягає сила демократичного контролю за розвідувальними службами в Бельгії»<sup>134</sup>.

Ще одним прикладом може слугувати Хорватія. Там законодавством передбачено не лише парламентський, а й професійний нагляд, який здійснює Бюро Ради національної безпеки, та цивільний нагляд, який виконує Рада з цивільного нагляду за службами безпеки та розвідки. Згідно з пунктом 1 статті 104 Закону, «нагляд Парламенту Хорватії за службами безпеки та розвідки здійснюється напряму та через Парламентський комітет, відповідальний за національну безпеку, і Раду цивільного нагляду за службами безпеки та розвідки». Остання є непарламентським органом нагляду, що складається з голови та шістьох членів. Всі члени Ради та її голова призначаються парламентом<sup>135</sup>. Вони залишаються підзвітними парламенту, і відповідний парламентський комітет має право контролювати законність роботи ради. Рада має забезпечувати цивільний нагляд за розвідувальними службами і може, серед іншого, перевіряти законність діяльності воєнної розвідки. На вимогу парламенту чи парламентського комітету, відповідального за національну безпеку, може бути ініційована перевірка силами Бюро Ради національної безпеки.

Отже, служби воєнної розвідки підлягають різним комплексним і взаємодоповнюючим системам нагляду. Всі рівні нагляду стають усе більше взаємопов'язаними, що забезпе-

<sup>131</sup> У Словенії Комісія з нагляду за службами розвідки та безпеки може висловити свою думку з конкретного питання Державним зборам і їхнім робочим органам, якщо вона вважає, що це стосується важливих національних інтересів держави. Крім того, комісія раз на рік звітує перед Державними зборами про свою роботу, доповідає загальні висновки й пропонує позицію та рішення з нагляду.

<sup>132</sup> Такою є практика Постійного комітету I у Бельгії.

<sup>133</sup> С. Н. Lepri, 'Parliamentary and specialized oversight of intelligence and security services in France', in: A. Wills, M. Vermeulen, 'Parliamentary Oversight of Security', 205, p. 211.

<sup>134</sup> W. V. Laethem, 'Parliamentary and specialized oversight of security and intelligence agencies in Belgium', in: A. Wills, M. Vermeulen, 'Parliamentary Oversight of Security', 191, p. 202.

<sup>135</sup> Докладніше про Раду з цивільного нагляду див.: <https://www.sabor.hr/hr/council-civilian-oversight-security-and-intelligence-agencies-6th-term>.

чує підзвітність розвідки. Процедури призначення, регулярні звіти парламентам, розслідування та інспекції, що проводяться неполітичними незалежними наглядовими органами на прохання парламентів чи парламентських комітетів, є центральними елементами відносин підзвітності між парламентом і спеціалізованими органами нагляду, що збагачують діяльність парламенту в справах розвідки та зміцнює парламентський нагляд.

Комісар Ради Європи з прав людини у зв'язку з цим теж рекомендує подумати про зміцнення зв'язку між експертними органами нагляду та парламентами, надавши відповідному парламентському комітету право участі в призначенні членів; наділивши парламент повноваженнями ставити експертним органам завдання з розслідування конкретних питань; вимагаючи, щоб експертні органи нагляду звітували й брали участь у слуханнях відповідного парламентського комітету<sup>136</sup>. Ці рекомендації також значною мірою відображають різноманіття практик нагляду за службами воєнної розвідки в Європі.

## 5. Обсяг нагляду

### 5.1. Зміст нагляду

Передумовами дієвого нагляду є досвід, можливості та незалежність. Крім того, обсяг повноважень має бути чітко визначений у законодавстві. Нагляд за воєнною розвідкою може охоплювати різні аспекти її діяльності, і його обсяг в різних випадках різний. Органи нагляду можуть мати право контролювати законність, ефективність і доцільність певних операцій воєнної розвідки. Їм можуть бути надані повноваження контролювати політику, а також витрати та управління розвідувальними службами. Наприклад, Контрольна делегація (CD) парламенту Швейцарії, яка наглядає за діяльністю Швейцарської Конфедерації у сфері воєнної (та цивільної) розвідки (зокрема, за Службою воєнної розвідки та Центром радіорозвідки), займається питаннями, пов'язаними із законністю, обґрунтованістю та ефективністю операцій воєнної розвідки. Контрольна делегація насамперед вивчає, як виконавча гілка влади виконує свої наглядові функції щодо розвідувальних служб. Оскільки за роботу розвідувальних служб відповідає Федеральна рада (уряд Швейцарії), Контрольна делегація зосереджується на виконанні Радою (урядом) своїх наглядових функцій згідно зі згаданими параметрами нагляду<sup>137</sup>.

У Нідерландах Комітет у справах служб розвідки та безпеки, який є непарламентським органом нагляду, теж може розглядати всі аспекти дієвості, ефективності, законності та бюджету. Вважається, однак, що «на практиці нагляд займається загальними питаннями»<sup>138</sup>. Постійний комітет I у Бельгії так само розглядає законність методів розвідки та оцінює ефективність розвідувальної діяльності, а також рівень координації розвідувальних служб.

У Норвегії одне з головних завдань нагляду за розвідкою – «щоб діяльність відбувалась у межах закону, керівних чи верховних директив та підзаконних актів»<sup>139</sup>. Орган нагляду звертає особливу увагу на дотримання прав людини розвідувальними службами, особливо у зв'язку зі збиранням даних спостереження та особистих даних.

<sup>136</sup> Commissioner for Human Rights, 'Democratic and Effective Oversight of National Security Services', Issue Paper, 2015, par 13.

<sup>137</sup> Jahresbericht der Geschäftsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, 28 January 2020, par 4.1, pp. 3034–35.

<sup>138</sup> N. Verhoeven, 'Parliamentary and specialized oversights of security and intelligence agencies in the Netherlands, in: A. Wills, M. Vermeulen, 'Parliamentary Oversight of Security', 254, p. 255.

<sup>139</sup> The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Sec. 2 par 3.

Відповідно до Закону про правосуддя та безпеку 2013 року<sup>140</sup>, Комітет з розвідки та безпеки британського парламенту наглядає за політикою, витратами, керівництвом та операціями британської розвідувальної спільноти, зокрема воєнною розвідкою Міністерства оборони. Комітет видає річні (та спеціальні) звіти й розслідує розвідувальні операції.

В Австралії міністр оборони звітує перед парламентом про діяльність Австралійського управління зв'язку (Australian Signals Directorate, ASD), Австралійської організації геопросторової розвідки (Australian Geospatial-Intelligence Organisation, AGO) та Організації оборонної розвідки (Defence Intelligence Organisation, DIO). В незалежному огляді Організації воєнної розвідки Австралії від червня 2017 року зазначено, що міністр має «законний обов'язок та переконливий стимул забезпечити, щоб відомства працювали дієво й ефективно та діяли належним чином і згідно із законом»<sup>141</sup>. Закон про розвідувальну службу Австралії 2001 року визначає три функції Спільного парламентського комітету в справах розвідки та безпеки. Комітет розглядає управління розвідувальними службами, у тому числі воєнною розвідкою, та їхні витрати, а також здійснює передбачений законом аналіз законопроектів про національну безпеку, поданих до парламенту, щоб забезпечити збереження актуальності, пропорційності та дієвості законодавства з національної безпеки.

Деякі спеціалізовані органи парламентського нагляду стежать за застосуванням особливих повноважень розвідки. У Словенії Комісія з нагляду за службами розвідки та безпеки Державних зборів контролює діяльність Служби розвідки та безпеки Міністерства оборони та дотримання нею конституції і законів, а також політики національної безпеки Республіки Словенія та урядових настанов. Вона також стежить за застосуванням передбачених законом методів і заходів збирання даних Службою воєнної розвідки, раз на рік звітує парламенту про такий контроль і дає рекомендації щодо заходів покращення загальної ситуації<sup>142</sup>.

У деяких випадках національне законодавство прямо виводить певні аспекти з-під нагляду за воєнною розвідкою. Насамперед це стосується поточних операцій (військових) розвідувальних служб. Наприклад, у Франції Парламентську делегацію з питань розвідки (DPR) не інформують про оперативну діяльність розвідувальних служб, директиви органів державної влади та фінансування, а також про обміни із закордонними та міжнародними розвідувальними службами<sup>143</sup>.

## 5.2. Часові межі нагляду

На практиці різним органам нагляду все ще складно охопити своїми повноваженнями весь розвідувальний цикл, тобто збирання, аналіз та передачу інформації на різних етапах процесу. Він триває переважно в умовах секретності й не підлягає попередньому чи прямому оперативному нагляду з боку парламентських постійних комітетів (чи спеціалізованих органів). Постійні комітети з питань оборони можуть мати право запитувати інформацію про деякі специфічні розвідувальні операції, але до їхніх повноважень не належить постійний оперативний нагляд за заходами воєнної розвідки. Органи парламентського нагляду переважно здійснюють свої повноваження постфактум, обмежуючись наглядом за розвідувальними операціями після

<sup>140</sup> Legislation.gov.uk (вебсайт), 'Justice and Security Act 2013', <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/contents/enacted>.

<sup>141</sup> 'Independent Intelligence Review', June 2017, p. 112, <https://pmc.gov.au/sites/default/files/publications/2017-Independent-Intelligence-Review.pdf> (курсив – наш).

<sup>142</sup> Докладніше див.: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/KdoJeKdo/DelovnoTelo?idDT=DT009>.

<sup>143</sup> Див. також: Закон Іспанії 11/2002 про Національний розвідувальний центр.

їх здійснення. У більшості випадків законодавці не мають права давати дозвіл на операції воєнної розвідки.

Парламенти можуть створювати спеціалізовані органи, що мають право дозволяти використання методів розвідки, наприклад, для стратегічної розвідки, що передбачає застосування радіо- і радіотехнічної розвідки – доступ до ліній зв'язку та метаданих (зокрема, особистих даних). Стверджується, однак, що «контроль послаблюють технічна складність та швидкий технологічний розвиток галузі»<sup>144</sup>.

### 5.3. Персональні межі нагляду

Як зазначено вище, органи парламентського нагляду мають право питати з відповідного керівника уряду чи міністра оборони за діяльність воєнної розвідки. У деяких випадках керівники служб воєнної розвідки теж безпосередньо підлягають нагляду з боку комітетів з нагляду. Отже, в більшості випадків нагляд стосується посадовців, які несуть безпосередню політичну та виконавчу відповідальність за діяльність воєнної розвідки.

Під час парламентського розслідування парламентському та непарламентському (спеціалізованому) контролю може підлягати діяльність ширшого кола працівників воєнної розвідки.

### 5.4. Територіальні межі нагляду

Операції воєнної розвідки часто відбуваються поза державними кордонами<sup>145</sup>. Це розширює територіальні межі діяльності розвідки та створює ще одну проблему для ефективного парламентського (та експертного) нагляду<sup>146</sup>. Здатність органів нагляду стежити за захистом таких основних прав, як право на приватність, за кордоном і в умовах складних розвідувальних операцій, у яких зазвичай беруть участь кілька розвідників в країні та за кордоном, залишається обмеженою.

У деяких випадках парламенти мають право знати про будь-яке застосування воєнної розвідки за кордоном. Так відбувається в Німеччині згідно зі статтею 14 (7) німецького Закону про Службу воєнної контррозвідки. За цим положенням, Федеральний уряд інформує Комітет парламентського контролю про застосування Служби воєнної контррозвідки за кордоном до його початку. Однак згода парламенту не вимагається.

## 6. Парламентські розслідування

В ідеалі, розслідування діяльності воєнної розвідки має бути незалежним, і необхідні певні гарантії від надмірної політизації цього процесу та виконання його рекомендацій. Крім того, слідчим комісіям слід надати право виклику, потрібна ясність і щодо того, як депутати (якщо вони входять до складу органу, що провадить розслідування) використовують інформацію, отриману ними під час слідства (розслідування). Якщо механізми розслідування ретельно розроблені та ефективно застосовуються на практиці, вони залишаються потужним інструментом національних парламентів для притягнення до відповідальності виконавчої влади та її розвідувальних служб.

Міжнародна практика розслідувань дій воєнної розвідки дуже різна. Таке розслідування можуть здійснювати постійні комітети чи спеціалізовані органи нагляду в парламенті. У деяких розглянутих країнах комітети з питань оборони мають право ініціювати та здійс-

<sup>144</sup> Venice Commission, 'Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies', CDL-AD(2015)011, p. 3 par 4.

<sup>145</sup> MAD-Report: Jahresbericht des Militärischen Abschirmdienstes für das Jahr 2019.

<sup>146</sup> Див., наприклад, нещодавню доповідь Верховного комісара ООН з прав людини, A/HRC/39/29, 3 August 2018.

нювати розслідування питань воєнної розвідки (Норвегія, Німеччина, Словенія, Чорногорія, Албанія, Болгарія, Хорватія, Данія, Латвія, Франція, Іспанія, Велика Британія, Канада). Спеціалізовані органи нагляду так само мають право розпочати розслідування. Наприклад, в Італії парламентський орган нагляду COPASIR (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica) відповідає за розслідування дій розвідки. Спеціалізовані органи нагляду парламенту також можуть мати право звертатись із проханням провести розслідування до іншого органу. Крім того, здійснити таке розслідування може бути доручено зовнішньому непарламентському органу нагляду. Наприклад, в Австралії Спільний парламентський комітет у справах розвідки та безпеки, утворений згідно зі статтею 28 Закону про службу розвідки 2001 року, здійснює розслідування справ, доручених йому Сенатом, Палатою представників чи міністром<sup>147</sup>.

Можуть створюватися спеціальні комісії для розслідування певного питання, або ж зовнішнім (непарламентським) органам нагляду може бути доручено здійснити розслідування та доповісти висновки парламенту чи відповідному парламентському органу нагляду. У Великій Британії Комітет з питань оборони, який є спеціальним комітетом Палати представників і розглядає керівництво, витрати та політику Міністерства оборони і пов'язаних з ним органів управління, має право створювати підкомітети для розслідування окремих питань, що належать до його компетенції. У Литві Комітет з питань оборони має право розпочати розслідування та надати рекомендації парламенту. Згідно з регламентом парламенту Хорватії, комітет, повноваження якого поширюються на конкретне питання, може створити спеціальний *тимчасовий підкомітет чи робочу групу* для здійснення подальшого, глибшого нагляду<sup>148</sup>.

Пленарна сесія також може мати право призначити чи створити комісію для проведення розслідування. Наприклад, у Норвегії Стортинг може призначити комісію для розслідування особливих випадків. У Литві на пропозицію чверті депутатів парламенту пленарна сесія може призначити комітет для здійснення парламентського розслідування. У Португалії пленарна сесія теж має право створити слідчий комітет для проведення парламентського розгляду чи розслідування<sup>149</sup>.

Крім того, парламентський орган нагляду може мати право призначити експерта для проведення слідства (розслідування), якщо це необхідно для здійснення його повноважень<sup>150</sup>. Наприклад, у Німеччині розслідування так само може здійснювати уповноважений представник парламентського органу нагляду (Комітету парламентського контролю)<sup>151</sup>.

Постійний комітет з питань оборони може мати право брати на себе повноваження слідчого комітету. Так, згідно з пунктом 2 статті 45а Основного закону Німеччини, повноваження слідчого комітету має Комітет Бундестагу з питань оборони. В Основному законі зазначено, що «за поданням однієї чверті своїх членів він зобов'язаний направити це питання на розслідування». Згідно з пунктом 1 статті 44 Основного закону, парламентські слідчі комітети «отримують необхідні свідчення на громадських слуханнях». Однак ця вимога не стосується оборонних питань. Тому коли Комітет з питань оборони діє як слідчий комітет, його засідання закриті<sup>152</sup>.

<sup>147</sup> Див. перелік завершених розслідувань і звітів: [https://www.aph.gov.au/parliamentary\\_business/committees/joint/intelligence\\_and\\_security/completed\\_inquiries](https://www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/joint/intelligence_and_security/completed_inquiries).

<sup>148</sup> Результати опитування з Хорватії – з архіву автора.

<sup>149</sup> Результати опитування з Португалії – з архіву автора.

<sup>150</sup> Див. ст. 7 німецького Закону про Комітет парламентського контролю.

<sup>151</sup> Див., наприклад: <https://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2019/pm-190412-pkgr--635548>. Комітет парламентського контролю німецького Бундестагу може попросити свого постійного представника провести розслідування.

<sup>152</sup> Останнім часом було розпочато й проведено кілька розслідувань. Слідчий комітет з Кундузького інциденту розслідував німецький авіаудар в Афганістані з цивільними жертвами. Слідчий комітет у справі «Euro Hawk»

У деяких випадках перелік органів, що займаються окремими аспектами діяльності розвідки, ширше. Наприклад, у Канаді і пленарна сесія, і комітет можуть вести парламентське слідство в справах воєнної розвідки. Спеціальних тимчасових механізмів для цієї мети не створено. Водночас наявні механізми підтримки парламенту, такі як головний фінансовий інспектор Канади чи Служба уповноваженого парламенту з питань бюджету, уповноважений з питань приватності або уповноважений з питань інформації, можуть на індивідуальній основі приймати рішення про дослідження, пов'язані з воєнною розвідкою<sup>153</sup>.

Для розгляду конкретних питань діяльності розвідки можуть створюватися спеціальні слідчі комісії. Венеціанська комісія у своєму огляді механізмів парламентського нагляду 2007 року зазначила, що «парламентський нагляд теж несе в собі загрози: брак досвіду та професіоналізму в парламентаріїв; витік чутливих матеріалів у пресу чи їх оприлюднення. Наявність у служби безпеки можливості притримувати чи приховувати інформацію від «слідчого-аматора» означає, що парламентські запити чи спеціальні слідчі парламентські комісії зазвичай мають *лише обмежену ефективність щодо цього*»<sup>154</sup>. Водночас Венеціанська комісія заявила, що «такі комісії можуть бути потужним інструментом розслідування в багатьох державах, особливо якщо їм надані значні повноваження отримувати необхідну секретну документацію та допитувати свідків (без обмежень). Однак складність входження до світу розвідки парламентаріїв, які не стикаються з ним постійно, може суттєво *обмежувати цінність спеціальних парламентських слідчих комісій*»<sup>155</sup>.

Обсяг слідчих повноважень, доступ до інформації, право виклику та умови, в яких відбувається слідство, значною мірою визначають його ефективність. Робота спеціальних слідчих комітетів може призводити до важливих змін в організаційно-правовій базі. Такі структурні зміни в низці країн були здійснені як прямий чи опосередкований результат розслідувань.

Суттєвий вплив можуть мати не лише парламентські розслідування, а й розслідування зовнішніх органів нагляду (за власною ініціативою чи на прохання парламентських комітетів або парламентів).

Розслідування може підняти фундаментальні питання демократичної легітимності (чи браку демократії), виявити порушення закону та посилити тиск суспільства на уряди й розвідувальну спільноту з метою здійснення необхідних змін у системі. Воно може також спровокувати дебати про роль відповідних служб воєнної розвідки в демократичному суспільстві. Наприклад, Слідча комісія у справі Націонал соціалістичного підпілля (NSU) в Німеччині у 2012 році серед інших питань перевіряла роль федеральної Служби військової контррозвідки (MAD), яку критикували за приховування важливої інформації від комітету<sup>156</sup>. Це спричинило дебати про роль цього відомства та необхідність реформ.

Крім того, публічне розслідування може забезпечити більшу прозорість та посилити віру в здатність демократичних інститутів контролювати роботу розвідувальних служб, а також зміцнити культуру підзвітності в розвідувальній спільноті.

---

вивчав виправданість військових закупівель і торгових оборудок.

<sup>153</sup> Результати опитування з Канади – з архіву автора.

<sup>154</sup> Venice Commission, 'Report on the Democratic Oversight', par 18 (курсив – наш).

<sup>155</sup> Там само, ст. 151 (курсив – наш).

<sup>156</sup> Зокрема, MAD звинувачували в приховуванні від парламенту інформації про контакти з правим терористом, колишнім військовослужбовцем Бундесверу, який пізніше був причетний до терористичних актів проти цивільних. За такої ситуації деякі політики припускали, що в цій сфері бракує координації та підзвітності. Також лунала думка, що служби в їхньому нинішньому вигляді не можуть бути реформовані і MAD слід взагалі розпустити. 'NSU – Untersuchungsausschuss – Verteidigungsministerium: MAD-Akten wurden nicht vorenthalten', FAZ 12 September 2012. 'Der Abgrund zwischen den Aktendeckeln', FAZ 11 September 2012.

## 7. Виклики для парламентського нагляду та підзвітності

### 7.1. Недопущення політизації воєнної розвідки

Вважається, що «секретність і таємна діяльність можуть сприяти політизації розвідувального апарату, що веде до зловживань з боку розвідувальних служб і їхніх особливих привілеїв у виконавчій владі заради власної політичної вигоди»<sup>157</sup>. Водночас поширена думка, що розвідку не слід політизувати. Служби мають демонструвати досить високий рівень політичного нейтралітету та незалежності й керуватися професійними міркуваннями. Політичні вподобання уряду не можуть визначати чи впливати на судження (оцінки) розвідки<sup>158</sup>. Це особливо стосується країн з досвідом зловживань у воєнній розвідці.

Однак розвідка діє не ізольовано від політики. Так само не завжди можна вберегти воєнну розвідку від зовнішнього тиску з боку військово-політичних керівників. Цей зв'язок між розвідниками та урядовцями, які мають використовувати результати розвідки у своїх рішеннях, може бути складним, і ступінь політизації в різних країнах різний. Парламентський нагляд не завжди легко проникає до цієї сфери. Водночас, як свідчить історичний досвід, політична упередженість розвідки може суттєво підірвати довіру суспільства до цієї служби.

У більшості випадків парламенти реагують постфактум, починаючи розслідування та створюючи слідчі комісії для розгляду певного питання. Як правило, такі комісії виробляють комплекс рекомендацій для парламенту, який може прийняти відповідні політичні рішення та посприяти структурним організаційним змінам. Крім того, законодавці можуть вирішити проблему політичної упередженості в межах своїх обов'язків загального нагляду. Зовнішні спеціалізовані органи нагляду, які мають більш ефективний доступ до поточних операцій і знають внутрішні процедури роботи служб, так само можуть допомогти у виявленні такої упередженості системи.

### 7.2. Розвиток співпраці внутрішніх служб безпеки та правоохоронних органів

Служби воєнної розвідки тісно взаємодіють із цивільними розвідувальними службами та правоохоронними органами. Транскордонні військові розвідувальні обміни в правоохоронних цілях особливо активізувались в останні два десятиліття у зв'язку з появою нових загроз безпеці<sup>159</sup>. Чітко функціонально визначені відносини між воєнною розвідкою та іншими службами безпеки чи правоохоронними органами в межах закону мають важливе значення для визначення чітких ліній підзвітності та забезпечення більшої прозорості. Деякі національні правові системи запроваджують чіткий

<sup>157</sup> FC. Matej, C. Halladay, *The Role and Purpose of Intelligence in a Democracy. Conduct of Intelligence in Democracies: Processes, Practices, Cultures*, Lynne Rienner Publisher, 2019, p. 3.

<sup>158</sup> У будь-якому випадку слід розрізняти політизацію та вказівки розвідувальним службам від споживачів розвідувальної інформації – відповідних урядових відомств і посадових осіб. Аналітична та інша робота розвідувальних служб значною мірою ґрунтується на таких вказівках або пріоритетах, наперед визначених компетентними органами, насамперед – урядами.

<sup>159</sup> Керівник контртерористичної служби Інтерполу нещодавно заявив: «Світова коаліція є прикладом кращої практики обміну воєнною розвідувальною інформацією. Я особисто вважаю, що модель, яку ми виробили в межах Світової коаліції, треба відтворити в усьому світі, і, власне, я хочу сказати вам, що ми намагаємось відтворити цю модель і, сподіваюсь, до наступного року ми проведитимемо такі операції... Методи, застосовані під час боротьби з ІДІЛ, більш відкриті й демонструють важливість обміну інформацією, яку ми раніше вважали "секретною"... Донедавна військові тримали всю воєнну інформацію при собі. Але нині в цій операції [операція "Inherent Resolve"] вони розсекречують інформацію – не всю, звичайно, лише те, що потрібно для ознайомлення та попередження країн-учасниць по політичних каналах». Global Coalition, 5 August 2019, <https://theglobalcoalition.org/en/counter-terrorism-chief-global-coalition-military-intelligence-sharing-method-should-be-copied-all-over-the-world/>.

поділ між розвідкою та правоохоронною діяльністю в законодавстві. Крім того, не менш важливо розрізнити обмін інформацією в правоохоронних та розвідувальних цілях. Однак це сфера, де розподіл обов'язків стає все менш чітким. Крім того, операції воєнної розвідки, такі як збирання та аналіз інформації, слід чітко відокремлювати від прийняття рішень та заходів з їхньої реалізації (виконання) в законах і на практиці. У деяких випадках лінії поділу можуть бути не такі помітні. Для ефективно демократичної підзвітності важливо, щоб повноваження служби воєнної розвідки були чітко визначені в законодавстві й відрізнялись від завдань інших служб безпеки<sup>160</sup> та правоохоронних органів.

Що ж до організаційного та функціонального поділу між службами цивільної та воєнної розвідки, вважається, що «на практиці лінія поділу між повноваженнями військових та цивільних служб усе більше стирається. Багато цифрових методів, таких як геолокація мобільних пристроїв, використовуються ними обома»<sup>161</sup>.

### 7.3. Нечітко визначені питання національної безпеки та державної таємниці

У процесі розслідування діяльності, пов'язаної з незаконним утриманням в'язнів ЦРУ в європейських країнах, громадськості стало відомо про участь низки служб безпеки та розвідки в перевезенні й утриманні в'язнів<sup>162</sup>. У зв'язку з цим питання демократичної підзвітності розвідувальних служб, секретності та прав людини обговорювались на різних міжнародних форумах. Резолюція Європарламенту від 11 вересня 2012 року містить висновок, що «зловживання державною таємницею та національною безпекою є серйозною перешкодою для демократичного контролю». Водночас у ній наголошено, що «державна таємниця за жодних обставин не повинна мати пріоритету перед невід'ємними фундаментальними правами»<sup>163</sup>. Парламенти та їхні комітети з питань оборони можуть відігравати важливу роль у формуванні правової бази для створення належного балансу між законними інтересами національної безпеки та фундаментальними правами. Наприклад, у незалежному огляді розвідки в Новій Зеландії пропонується детальніше визначити в законі поняття національної безпеки, щоб виключити будь-які непорозуміння на практиці. Однак юридичні положення не можуть охопити всі мислимі випадки, у яких може й має бути застосоване поняття національної безпеки. Тому дієвий нагляд (і судові дозвільні процедури) зберігає своє значення. Законодавство має передбачати широке тлумачення й застосування наглядових повноважень та обмежувати простір для неправомірного тлумачення й застосування поняття національної безпеки.

### 7.4. Слабкі механізми внутрішнього контролю

Виконавча влада та механізми внутрішнього контролю відіграють важливу роль у практичному забезпеченні ефективно підзвітності розвідки. В нашому огляді ми не маємо змоги розглянути це питання докладніше. Достатньо буде зазначити, що механізми вну-

<sup>160</sup> Досить складно чітко розділити компетенцію, якщо воєнні та «цивільні» завдання виконує та сама установа.

<sup>161</sup> EU Agency for Fundamental Rights, 'Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU'. Vol II, p. 27.

<sup>162</sup> Особливу увагу у світі привернула справа Абу Омара, коли єгипетського клірика викрали в Мілані та перевезли до Німеччини, а потім до Єгипту. Апеляційний суд у Мілані засудив колишнього начальника воєнної розвідки та його заступника до тривалого ув'язнення за їхню роль у цій справі. G. Pianigiani, 'Italy Jails Ex-Officials for Rendition', New York Times, 12 February 2013, <https://www.nytimes.com/2013/02/13/world/europe/former-italian-military-officials-sentenced-in-abduction-of-abu-omar.html>. Див. також: G. Greenwald, 'Italy's ex-intelligence chief given 10-years sentence for role in CIA kidnapping', Guardian 13 February 2013, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/feb/13/italy-cia-rendition-abu-omar>.

<sup>163</sup> European Parliament Resolution of 11 September 2012, 'Alleged transportation and illegal detention of prisoners in European countries by the CIA'.



трішнього контролю в деяких випадках можуть бути неефективними чи упередженими. Імовірно, правове визнання інформаторів може певною мірою покращити систему підзвітності. Однак такого визнання все ще немає в багатьох національних правових системах країн Європи<sup>164</sup>.

Практика сектору розвідки свідчить, що в деяких випадках інформатори можуть відігравати важливу роль у виявленні незаконної діяльності чи системних порушень. Наприклад, нещодавні справи інформаторів у Данії<sup>165</sup> засвідчують, що іноді систему можна притягнути до відповідальності лише зсередини. Тому слід приділити належну увагу розробленню міцної правової бази. Головним питанням при цьому є ступінь необхідного захисту інформаторів з питань національної безпеки згідно із законом<sup>166</sup>. Конкретну відповідь на це питання може дати лише національне законодавство відповідної країни.

## 7.5. Розширення міжнародної співпраці та обміну інформацією

Розширення співпраці та обміну інформацією між розвідувальними службами несе нові виклики для парламентського й непарламентського нагляду. Вважається, що парламентський нагляд слід належним чином планувати та зміцнювати для подолання цих викликів і забезпечення демократичної легітимісті транскордонної співпраці розвідок. Наприклад, Комісія з реформування австрійської армії у своєму звіті 2010 року дійшла висновку, що співпрацю розвідок треба поглиблювати як на національному, так і на міжнародному рівні. Водночас, згідно із цим звітом, не менш важливо виробити відповідні механізми парламентського контролю<sup>167</sup>.

Підзвітності в цій сфері можна досягти за допомогою різних каналів нагляду. Головна відповідальність за міжнародну співпрацю розвідок залишається за урядами. Органи парламентського нагляду мають право питати з відповідного органу влади за певні міжвідомчі домовленості про обмін розвідувальною інформацією. Наприклад, у Швейцарії Федеральна рада (уряд Швейцарії) має право укладати міжнародні договори про міжнародну співпрацю у сфері воєнної розвідки, що стосуються, зокрема, захисту інформації чи участі в міжнародних військових інформаційних системах. Федеральна рада також регулює захист джерел та осіб, які потребують такого захисту через їхню розвідувальну діяльність. Крім того, Федеральна рада визначає засади співпраці служби воєнної розвідки із закордонними службами. Вона затверджує міжвідомчі угоди між розвідувальними службами та забезпечує їх виконання лише після затвердження<sup>168</sup>. Делегація парламентського контролю має право питати з уряду за таку діяльність.

Нагляд також може здійснювати непарламентський орган нагляду. Наприклад, у Нідерландах нагляд за транскордонним обміном розвідувальною інформацією здійснює переважно експертний орган нагляду – CTIVD. Комітет парламентського нагляду обмежується періодичним загальним обговоренням цього питання. Вважається, що завдяки нагляду з боку CTIVD «засади оцінювання (з ким GISS співпрацювати) та процедури (які форми може

<sup>164</sup> 'Protection of Whistleblowers – A Brief Guide for Implementing a National Framework', Council of Europe 2016.

<sup>165</sup> BBC News, 'Danish military intelligence head Lars Findsen suspended', 24 August 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-53889612>; M Barrett, 'Why suspension of intelligence chief is a shock in pragmatic Denmark', The Local 24 August 2020, <https://www.thelocal.dk/20200824/why-suspension-of-intelligence-chief-is-a-shock-in-pragmatic-denmark>.

<sup>166</sup> У настанові Ради Європи зазначено, що «до інформації, що стосується національної безпеки, оборони, розвідки, громадського порядку чи міжнародних відносин Держави, може застосовуватися особлива система правил, що містить змінені права та обов'язки». The CoE Guide, p. 27, par 5.

<sup>167</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission 2010, p. 50.

<sup>168</sup> Federal Law on the Army and Military Administration of 3 February 1995. Art 99 par 3 bis-6. Докладніше див. вебсайт Незалежного органу нагляду: <https://www.ab-nd.admin.ch/de/home.html>.

мати співпраця) покращились»<sup>169</sup>. Водночас СТІВД зумів виявити певні недоліки в роботі уряду в процесі обміну розвідувальною інформацією з міжнародними партнерами<sup>170</sup>.

Порівняльний огляд свідчить, що комітети з нагляду переважно здійснюють нагляд по-стфактум. Органам нагляду бракує необхідної компетенції та можливостей, щоб давати дозвіл на таку співпрацю чи безпосередньо або превентивно впливати на її методи. Обмежений доступ до відповідної секретної інформації відіграє при цьому ключову роль – це не дає змоги наглядачам займати більш ініціативну випереджувальну позицію стосовно офіційних або неофіційних домовленостей про співпрацю між розвідувальними службами. Але водночас необхідність демократичної підзвітності та дотримання прав людини все ширше визнають у різних країнах. Наприклад, у Німеччині реформа розвідувальних служб 2016 року допомогла покращити нормативну базу, яку треба переглядати знов у світлі постанови Федерального конституційного суду від 2020 року<sup>171</sup>. У постанові вказано, що має бути створена правова база, яка запровадить чіткий юридичний обов'язок Федеральної розвідувальної служби отримувати запевнення країни-одержувача у верховенстві права, щоб гарантувати дотримання прав людини, а також належний рівень захисту даних<sup>172</sup>. Суд також відзначив, що «правило третьої сторони» не має заважати доступу судових органів і повноважних наглядачів до різноманітних угод про співпрацю розвідок.

Ще однією новітньою тенденцією є посилення інформаційних прав органів нагляду в царині міжнародної співпраці розвідок. Вважається, що парламентські комітети слід як мінімум інформувати про нові угоди щодо співпраці розвідок. Наприклад, у Новій Зеландії у зв'язку з новим Законом про розвідку та безпеку 2017 року «Кабінет також вирішив інформувати парламентський Комітет у справах розвідки та безпеки про всі нові відносини розвідки»<sup>173</sup>. З іншого боку, так само існує думка, що попереднє надання інформації парламенту та/або парламентським комітетам може зробити законодавців замішаними чи теж відповідальними за потенційні прорахунки уряду в цій сфері.

Міцна нормативна база сприяє дієвому нагляду. Однак у цій сфері спостерігається суттєвий регуляторний дефіцит<sup>174</sup>. Законодавчі органи та їхні комітети з питань оборони можуть суттєво допомогти створенню правової бази, яка врахує міркування щодо прав людини. Національне законодавство може визначити обов'язки служб воєнної розвідки у зв'язку з міжнародною співпрацею розвідок та чіткі критерії такої співпраці. Її механізми теж можуть бути до певної міри визначені законом. У будь-якому разі важливо передбачити в законодавстві чітко визначені запобіжники при обміні даними та ефективно реалізувати їх, щоб захистити право на приватність і свободу спілкування.

## 7.6. Спостереження та оброблення персональних даних: право на приватність

Служби воєнної розвідки збирають, зберігають та передають інформацію, зокрема персональні дані. Вони користуються широкими правами на втручання, що можуть посяга-

<sup>169</sup> N. Verhoeven, 'Parliamentary and specialized oversights of security and intelligence agencies in the Netherlands', in: A. Wills, M. Vermeulen, 'Parliamentary Oversight of Security', p. 260.

<sup>170</sup> L. Houwing, 'Casual attitude in intelligence sharing is troubling', 12 December 2019, <https://aboutintel.eu/intelligence-sharing-troubling/>.

<sup>171</sup> T. Wetzling, 'Try Harder, Bundestag! Germany has to rewrite its foreign intelligence reform', 22 May 2020, <https://aboutintel.eu/german-constitutional-court-bnd-ruling/>.

<sup>172</sup> Judgment of 19 May 2020, 1 BvR 2835/17, paras 236–238. Див. коментар RA Miller, 'The German Constitutional Court Nixes Foreign Surveillance', Lawfare Blog, 27 May 2020, <https://www.lawfareblog.com/german-constitutional-court-nixes-foreign-surveillance>.

<sup>173</sup> 'Arrangements with foreign partners – The sharing of information, technology and expertise with other countries', <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/national-security-and-intelligence-oversight/intelligence-and-security-act-2017/sharing-information/arrangements-with-foreign-partners>.

<sup>174</sup> Див., наприклад: International Network for Civil Liberties Organizations (INCLC) and Privacy International (PI), 'Regulate Intelligence Sharing' 2017, <https://www.inclc.net/pdf/Intelligence-Sharing-Brochure-WEB.pdf>.

ти на основні права громадян. Наприклад, служби воєнної розвідки можуть запитувати інформацію від різних провайдерів послуг електрозв'язку, якщо це необхідно для виконання їхніх завдань<sup>175</sup>.

Парламентські комітети можуть мати право контролювати застосування особливих повноважень розвідки. Непарламентські органи нагляду переважно створюються для контролю окремих методів роботи розвідки та їхньої законності або/та обґрунтованості. Ці органи нагляду зазвичай мають надавати свої висновки відповідному парламентському органу нагляду чи парламенту.

Крім того, першочерговим обов'язком парламентів є створення правової бази для заходів спостереження та збирання персональних даних (військовими) розвідувальними службами. Важливо, щоб правова база була достатньо конкретною щодо того, за яких обставин слід застосовувати втручальні методи розвідки. Вона має передбачати певні процедурні запобіжники та запроваджувати систему попередніх судових дозволів на такі заходи (судові дозволи не є предметом цього огляду). Крім того, мають бути створені механізми дієвого нагляду за діяльністю розвідки та недопущення будь-яких зловживань повноваженнями розвідки<sup>176</sup>.

На міжнародному рівні особливу увагу звертають на роль «змішаних моделей адміністративного, судового та парламентського нагляду»<sup>177</sup>. Вважається, що «парламентські комітети теж можуть відігравати важливу роль; однак їм може бракувати незалежності, ресурсів чи бажання, щоб викривати зловживання, і вони можуть бути вразливими до узурпації регуляторних функцій». Також наголошується, що «судова практика на регіональному рівні показала корисність *повністю незалежного органу нагляду*, особливо для контролю виконання дозволених заходів спостереження»<sup>178</sup>.

Вважається, що в умовах розширення транскордонної співпраці розвідок зростає дефіцит підзвітності та є потреба посилення й інтернаціоналізації повноважень нагляду<sup>179</sup>. Були певні ініціативи з розроблення спільних принципів, які регулювали б методи роботи розвідувальних служб, однак вони поки що не дали конкретних результатів.

## 7.7. Запобігання співучасті в жорстокому поводженні з боку закордонних служб

Обмін розвідувальною інформацією може призводити до незаконних дій стосовно окремих осіб, що тягне серйозні порушення прав людини, такі як катування, затримання без суду чи позасудові страти. Фундаментальним завданням розвідувальних служб, зокрема воєнної розвідки, залишається зменшення ризиків таких порушень з боку закордонних служб. У деяких випадках служби мають отримувати запевнення у виключенні жорстокого поводження й ставити певні умови для передачі інформації<sup>180</sup>. Однак залишаються питання щодо того, наскільки запевнення можна вважати

<sup>175</sup> Див. також: ст. 8а Закону про Федеральну службу захисту Конституції Федеративної Республіки Німеччина.

<sup>176</sup> Див., наприклад: Special Report on the Collection, Use, Retention and Dissemination of Information on Canadians in the context of the Department of National Defence and Canadian Armed Forces Defence Intelligence Activities, issued on 12 March 2020 by the NSICOP (The National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians), [https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-sr/special\\_report\\_20200312\\_public\\_en.pdf](https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-sr/special_report_20200312_public_en.pdf).

<sup>177</sup> 'The right to privacy in the digital age: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/27/37', 30 June 2014, par 37. Див. також нещодавній звіт: 'The Right to privacy in the digital age: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights', A/HRC/39/29, 3 August 2018.

<sup>178</sup> A/HRC/27/37, 30 June 2014, par 38 (курсив – наш).

<sup>179</sup> T. Falchetta, 'Enhance and internationalise the oversight mandate', About Intel, 8 October 2019, <https://aboutintel.eu/enhance-the-oversight-mandate/>.

<sup>180</sup> Consolidated Guidance to Intelligence Officers and Service Personnel on the Detention and Interviewing of Detainees Overseas, and on the Passing and Receipt of Intelligence Relating to Detainees (July 2010), par 24. Див. також: HM Government. The Principles relating to the detention and interviewing of detainees overseas and the passing and receipt of intelligence relating to detainees (July 2019), par 20.

надійним і адекватним засобом зменшення занепокоєння через імовірність катувань і жорстокого поводження<sup>181</sup>.

Наразі кілька країн вже розробили стандарти та політику обміну розвідувальною інформацією із закордонними службами. Відповідні норми та процедури можуть бути визначені в законодавстві чи програмних документах. Наприклад, у Великій Британії розробили узагальнені настанови та принципи передачі й отримання розвідувальної інформації, пов'язаної із затриманими. У Канаді ухвалили Закон про уникнення співучасті в жорстокому поводженні закордонних відомств (2019), який є «законом про розголошення та запит інформації, що може призвести до суттєвого ризику жорстокого поводження з людиною з боку закордонного відомства, та використання інформації, що могла бути отримана в результаті жорстокого поводження з людиною з боку закордонного відомства». Крім того, існують міністерські директиви, що стосуються цієї проблеми, адресовані Міністерству національної оборони та Збройним силам Канади<sup>182</sup>.

Зокрема, міністерська директива Міністерству національної оборони та Збройним силам Канади забороняє «а) розголошувати інформацію, що може призвести до суттєвого ризику жорстокого поводження з людиною з боку закордонного відомства; б) робити запити інформації, що може призвести до суттєвого ризику жорстокого поводження з людиною з боку закордонного відомства; та с) певне використання інформації, яка могла бути отримана внаслідок жорстокого поводження з людиною з боку закордонного відомства». Якщо такий ризик жорстокого поводження в певному випадку не можна зменшити, згідно з директивою інформація не може бути передана відповідному закордонному відомству.

Загалом у більшості країн ситуація виглядає дещо складнішою та більш проблематичною у сфері воєнної розвідки, де інформацію часто передають в умовах і для забезпечення багатосторонніх військових операцій. У зв'язку з цим можуть виникнути додаткові складнощі нагляду. При розробленні нормативної бази треба враховувати ширший перелік питань. Одне з них – це обсяг застосування правил і процедур належної перевірки та оцінювання ризиків до служб воєнної розвідки. Має існувати надійна основа для оцінювання ризиків. Мають бути визначені процедури прийняття рішень та розподілу обов'язків на різних рівнях. Крім того, необхідно прояснити, які механізми перевірки запевнень, отриманих від закордонних відомств, застосовуються і як та якою мірою ці запевнення можуть бути виконані. Дотримання стандартів має регулярно перевірятись, а роль парламентського нагляду та інших наглядових органів – уточнюватись.

Неодноразово слушно відзначалося, що має бути забезпечена «прозорість стосовно обставин, за яких розвідувальні служби обмінюватимуться інформацією, та процедури

<sup>181</sup> R. Blakely, S. Raphael, 'Recommendations for reform of the Consolidated Guidance', 25 October 2018.

<sup>182</sup> Ministerial Direction to the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, 'Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities', 24 November 2017, <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/ministerial-directions/avoiding-complicity.html>. Ця директива «вимагає, щоб міністру надавався секретний річний звіт про її виконання, а несекретна версія оприлюднювалась для громадськості». Див. також: Deputy Minister of National Defence and Chief of the Defence Staff, 'Directions for Avoiding Complicity in Mistreatment by Foreign Entities', 19 September 2019 <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/ministerial-directions/directions-for-avoiding-complicity-in-mistreatment-by-foreign-entities.html>. У річному звіті за 2017–2018 р. про виконання міністерської директиви Міністерства оборони / Збройних сил Канади наголошується роль Ради з нагляду за воєнною розвідкою (Defence Intelligence Oversight Board, DIOB), що є «найвищим об'єднаним органом Міністерства оборони / Збройних сил Канади, який визначає орієнтири, напрями політики та рішення, пов'язані з управлінням оборонною розвідкою, у тому числі механізми обміну інформацією», <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/ministerial-directions/2017-18-annual-report-avoiding-complicity-mistreatment-for-foreign-entities.html>.

такого обміну»<sup>183</sup>. Завданням національних законодавчих органів залишається втілити правові стандарти в цій сфері в законодавство.

У будь-якому випадку рекомендується на національному рівні розробити нормативну базу та подальші вказівки, які будуть застосовуватись також до служб воєнної розвідки, та забезпечити адекватне (обов'язкове) навчання офіцерів воєнної розвідки, відповідальних за обмін інформацією із закордонними відомствами. З іншого боку, було б так само корисно вдосконалити воєнний досвід і знання відповідних органів нагляду, безпосередньо відповідальних за забезпечення дієвого нагляду та підзвітності обміну розвідувальною інформацією.

Ця тема не може бути повністю розглянута в нашому огляді, але можна стверджувати, що зберігаються серйозні регуляторні проблеми та складнощі реалізації. Лише час покаже, чи будуть співпраця воєнної розвідки та обмін інформацією в майбутньому супроводжуватись кращим регулюванням, націленим на досягнення більшої прозорості та підзвітності у цій сфері державної політики.

## 8. Участь парламентів у рішеннях про призначення

Повноваження парламентських комітетів з висунення кандидатур та призначення керівників воєнної розвідки залишаються досить обмеженими. У більшості випадків, які ми розглядаємо, постійні комітети з питань оборони не беруть безпосередньої участі в призначеннях керівників воєнної розвідки і не затверджують максимальну чисельності персоналу воєнної розвідки чи план її кадрової роботи<sup>184</sup>.

Парламентські комітети не беруть безпосередньої участі в призначеннях керівників воєнної розвідки в Канаді, Бельгії, Данії, Франції, Італії, Великій Британії, Німеччині, Нідерландах, Португалії та Іспанії. Однак у деяких випадках міністр оборони консультується з ними, здійснюючи такі призначення (Литва, Латвія, Болгарія, Хорватія, Чорногорія, Чехія, Польща). Такі консультації за різних обставин можуть мати різні наслідки.

Як правило, з комітетами консультуються до призначення. Однак бувають випадки, коли оборонні чи інші постійні комітети проводять слухання після призначень. Наприклад, в Болгарії з Комітетом з питань оборони за минулі два роки консультувались двічі<sup>185</sup>. Зокрема, міністр оборони представляв комітету новопризначеного керівника Військової розвідувальної служби. Керівник Військової розвідувальної служби призначається на п'ятирічний термін указом президента на пропозицію Ради міністрів. Законодавці можуть заслухати призначеного керівника служби після його призначення. Отже, можливість комітету впливати на сам процес призначення досить обмежена.

У низці випадків комітети з питань оборони (Литва) чи комітети в справах спеціальних служб (Польща) мають право висловлюватись щодо запропонованих кандидатів і затверджувати призначення керівників воєнної розвідки (Латвія, Литва, Чорногорія, Хорватія). В Угорщині Комітет з питань оборони проводить слухання для вироблення висновку про прийнятність запропонованих кандидатів на посаду генерального директора Управління воєнної розвідки<sup>186</sup>. У Чорногорії керівник відділу воєнної розвідки Міністерства оборони призначається урядом на пропозицію міністра оборони та після

<sup>183</sup> Privacy International, 'Policy Briefing – UK Intelligence Sharing Arrangements', April 2018.

<sup>184</sup> За результатами опитування – з архіву автора.

<sup>185</sup> Результати опитування з Болгарії.

<sup>186</sup> Результати опитування з Литви та Угорщини – з архіву автора.

отримання висновку компетентного робочого органу парламенту, тобто Комітету з питань оборони та безпеки<sup>187</sup>.

У деяких випадках призначення можуть бути політизовані. Зокрема, питання, хто має очолити відповідну службу воєнної розвідки – цивільна особа чи представник збройних сил, – може бути спірним<sup>188</sup>. Хтось може сказати, що цивільний керівник служби воєнної розвідки повинен володіти воєнними знаннями. Водночас є думка, що цивільний керівник воєнної розвідки може бути вразливим до політичного впливу з різних сторін, і такий вплив загалом вважається несумісним із завданням та функціями воєнної розвідки. З іншого боку, так само можна стверджувати, що залежно від архітектури оборони відповідної країни немає необхідності призначати військового на цю посаду і добре підготовлений цивільний теж може впоратись із керівництвом. Це залежить від статусу та обов'язків відповідного органу: чи належить він до збройних сил; які його головні завдання; який персонал у ньому працює.

## 9. Влада над гаманцем / бюджетні питання та видатки

Однією зі сфер нагляду, у якій парламенти та їхні комітети з питань оборони відіграють важливу роль, є право законодавців контролювати бюджет. Парламентські комітети з питань оборони можуть впливати на бюджетний процес на ранніх етапах його розроблення. Однак вони не можуть мати доступу до всієї бюджетної документації / інформації, пов'язаної зі службами воєнної розвідки. У деяких випадках спеціалізовані органи парламентського нагляду мають право відстежувати фінансові операції військових розвідувальних служб. Наприклад, у Словенії Комісія з нагляду за службами розвідки та безпеки може вимагати від уряду надати звіт про фінансові операції розвідувальних служб.

У низці країн існує спеціальний парламентський орган, відповідальний за фінансові справи служб безпеки та розвідки. У Німеччині є Довірчий підкомітет Бюджетного комітету Бундестагу, який затверджує бюджети діяльності федеральних розвідувальних служб, у тому числі Служби військової контррозвідки. Його членів обирає Бундестаг на період законодавчих повноважень. Іншою функцією Довірчого підкомітету є контроль використання коштів, виділених трьома федеральними розвідувальними службам (у тому числі Службі військової контррозвідки). Довірчий підкомітет має широкі функції нагляду (порівняно з функціями Комітету парламентського контролю). Довірчий підкомітет та Комітет парламентського контролю тісно співпрацюють і координують процес, щоб уникнути будь-яких прогалин у підзвітності та забезпечити дієвість нагляду. Згідно з пунктом 2 статті 10а Федерального бюджетного кодексу, «З вагомих міркувань секретності Бундестаг може у виняткових випадках затвердити витрати, які будуть використані в межах оперативних бюджетів... Федеральне міністерство фінансів подає оперативні бюджети розвідувальних служб Довірчому комітету для затвердження»<sup>189</sup>. В іспанському парламенті (Генеральних кортесах) працює Комісія з контролю асигнувань для зарезервованих витрат (la Comisión de Control de los Créditos Destinados a Gastos Reservados), скорочено – Комісія державних таємниць (La Comisión de Secretos Oficiales).

<sup>187</sup> Ст. 41 Закону про оборону; див. також результати опитування з Чорногорії. Комітет складається з одинадцяти членів і виконує широке коло завдань, пов'язаних із сектором оборони та безпеки. Докладніше див.: <http://www.skupstina.me/index.php/en/odbor-za-bezbjednost-i-odbranu/about-the-working-body>.

<sup>188</sup> 'Bulgaria changes law to allow civilian to head Military Intelligence', The Sofia Globe 26 July 2019, <https://sofiaglobe.com/2019/07/26/bulgaria-changes-law-to-allow-civilian-to-head-military-intelligence/>.

<sup>189</sup> Докладніше про Довірчий комітет (Vertrauensgremium) див.: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/vertrauensgremium](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/vertrauensgremium).

До головних переваг таких спеціалізованих механізмів бюджетного нагляду належить їх повний доступ до всієї відповідної інформації на різних етапах бюджетного процесу та спроможність постійно наглядати за витратами. Іншою важливою ознакою є їхня підзвітність парламенту. Наприклад, німецький Довірчий комітет двічі за строк законодавчих повноважень подає звіти Бундестагу.

Незалежний контроль фінансування та витрат воєнної розвідки також можуть здійснювати незалежні контрольно-ревізійні органи. За певних обставин такі механізми можна вважати важливим елементом парламентського нагляду. Наприклад, Державне ревізійне бюро шведського Риксдагу (парламенту) здійснює незалежний аудит державного фінансування розвідки та доповідає йому<sup>190</sup>. Державного аудитора, який керує роботою бюро, призначає шведський парламент. Бюро здійснює перевірку фінансів і діяльності. В межах такої перевірки бюро контролює ефективність державних органів і, як зазначено на його вебсайті, «може займатись операціями служби, які економічно не ефективні, мають незадовільну організацію або не відповідають правилам та наказам»<sup>191</sup>. У 2015 році бюро здійснило перевірку операцій шведської воєнної розвідки<sup>192</sup> й видало звіт, у якому було чітко сформульовано мету перевірки: «оцінити, чи ефективно SIUN (Державна інспекція воєнної розвідки) контролює операції воєнної розвідки»<sup>193</sup>. Цікаво також подивитись на питання, на яких ґрунтувався аудит. Бюро ставило такі питання: «Чи створив уряд умови для ефективного контролю? Чи ефективно здійснюється контроль? Чи доповідає наглядове відомство результати свого контролю, як це передбачено, службам воєнної розвідки та уряду? Чи ведуть рішення, прийняті в результаті контролю, до дій служб воєнної розвідки?»<sup>194</sup>. Цей елемент, пов'язаний з подальшими діями служб воєнної розвідки, має важливе значення і в інших країнах. У низці випадків, що розглядаються, він виглядає менш формалізованим та організаційно оформленим і може вважатись відсутньою ланкою в складній системі підзвітності воєнної розвідки.

Через секретність бюджетів розвідки та заборону розголошення їхнього змісту вкрай важливо забезпечити мінімальний рівень прозорості та демократичного контролю витрат. Цього значною мірою можна досягти завдяки поєднанню внутрішнього нагляду виконавчої гілки влади із (спеціалізованим) парламентським наглядом. Право виділяти кошти на бюджет воєнної розвідки в багатьох випадках зберігається в парламенту. Однак постає питання, якою мірою парламенти та, іноді, їхні комітети з питань оборони чи спеціалізовані органи можуть безпосередньо й заздалегідь (превентивно) впливати на витрати воєнної розвідки. Що все ж таки можуть зробити органи парламентського нагляду, так це періодично відстежувати та наглядати (контролювати) за такими витратами й давати рекомендації або ставити питання про юридичну чи політичну відповідальність відповідних керівників. Натомість спеціалізовані (парламентські) органи нагляду можуть оцінити відповідні бюджетні документи й дані бюджету воєнної розвідки (в тому числі секретні) та вплинути ще на початковому етапі складання бюджету.

Рівень деталізації, з яким органи нагляду можуть контролювати бюджет воєнної розвідки (програми, проєкти, статті), залежить від характеру нагляду та спеціалізації відповідного органу нагляду і в різних країнах різний. Однак у більшості випадків, що роз-

<sup>190</sup> В інших країнах бюджетний нагляд також здійснюють контрольно-ревізійні служби. Наприклад, у Нідерландах за такий нагляд відповідають Рахункова палата та Національна контрольно-ревізійна служба.

<sup>191</sup> Див. вебсторінку Державного ревізійного бюро Швеції: <https://www.riksrevisionen.se/en/about-the-swedish-nao/fields-of-operation.html>.

<sup>192</sup> Воєнні розвідувальні операції проводять Збройні сили, Радіослужба Міністерства оборони, Науково-дослідний інститут Міністерства оборони та Управління матеріально-технічного забезпечення Міністерства оборони.

<sup>193</sup> Swedish National Audit Office, 'Audit Report – Summary, Control of defence intelligence operations' (RiR 2015:01), p. 1.

<sup>194</sup> Swedish National Audit Office, 'Audit Report'.

глядаються, постійні комітети з питань оборони не мають повноважень контролювати бюджети воєнної розвідки з таким рівнем деталізації<sup>195</sup>.

## 10. Участь парламентів у прийнятті рішень про закупівлі

Більшість парламентів і парламентських комітетів з питань оборони напряду не наглядують за закупівлями служб воєнної розвідки. Однак у деяких випадках залежно від загального обсягу закупівель може бути потрібна згода парламенту та/або його участь у прийнятті відповідних рішень. Наприклад, у Литві міністр оборони та начальник воєнної розвідки зобов'язані надавати Комітету з питань оборони детальну інформацію щодо рішень про закупівлі на суму понад 20 млн євро. Крім того, комітет має право запитувати інформацію на всіх етапах процесу закупівель і висловлювати свою думку<sup>196</sup>. В Болгарії така інформація має надаватись комітету й парламенту, коли приймається рішення про закупівлі на суму понад 50 млн євро<sup>197</sup>. Парламенти та комітети з питань оборони мають аналогічні повноваження в Нідерландах, Данії, Португалії, Чорногорії та Латвії. У Канаді та Латвії постійні комітети також беруть участь у визначенні потреб у новій техніці.

Парламентський нагляд за фінансовими операціями оборонного сектору, у тому числі служби воєнної розвідки, може здійснюватись силами незалежного органу, наприклад, у деяких випадках – контрольно-ревізійного управління, що є підзвітним парламенту та, відповідно, регулярно надає парламентаріям свої висновки та рекомендації. Після цього парламенти можуть здійснити наступні дії та притягнути виконавчу владу до відповідальності в разі потреби.

## 11. Доступ до інформації

### 11.1. Доступ до інформації та його обмеження

Парламентські (чи зовнішні) органи нагляду повинні мати реальний доступ до секретної інформації та бути спроможними здійснювати нагляд<sup>198</sup>. У деяких випадках органи нагляду мають широкі права доступу чи отримання інформації від служби воєнної розвідки. Однак залежно від обсягу їхніх повноважень і функцій вони можуть мати повний чи частковий доступ до секретної інформації про воєнну розвідку. Це також залежить від грифу секретності інформації у відповідній країні.

Комітети парламентського нагляду (з питань оборони) мають право отримувати документи від служб воєнної розвідки у низці країн (Чехія, Словенія, Польща, Норвегія, Туреччина, Чорногорія, Албанія, Канада, Бельгія, Болгарія, Хорватія, Данія, Франція, Латвія, Литва, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Німеччина). У деяких випадках вони так само мають право вимагати та отримувати інформацію, у тому числі секретну інформацію, або оцінку з конкретного питання чи операції воєнної розвідки. Крім того, орган нагляду (комітет з питань оборони чи спеціалізований орган нагляду) може вимагати, щоб служба воєнної розвідки регулярно інформувала парламент чи комітет з питань

<sup>195</sup> Результати опитування – з архіву автора.

<sup>196</sup> Результати опитування з Литви.

<sup>197</sup> Результати опитування з Болгарії.

<sup>198</sup> Див. деякі приклади вдалої практики у: Report of the Special Rapporteur on the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin, A/HRC/14/46, 17 May 2010, practice 7: «Органи нагляду мають повноваження, ресурси та досвід для ініціювання та проведення власних розслідувань, а також повний і безперешкодний доступ до інформації, посадових осіб та об'єктів, необхідних для здійснення їхніх повноважень. Органи нагляду користуються повною взаємодією розвідувальних служб і правоохоронних органів при заслуховуванні свідків, а також отриманні документації та інших свідчень».



оборони про свою діяльність (Словенія, Болгарія, Угорщина). Однак обсяг інформації, доступної для парламентських (чи непарламентських) органів нагляду, в різних випадках різний.

Витік секретної інформації депутатам парламенту, громадськості чи ЗМІ вважається ризиком і перешкодою для формування довіри та плідних робочих відносин між комітетами з нагляду та воєнною розвідкою. Однак це не має бути аргументом проти надання доступу до відповідної інформації комітетам, відповідальним за нагляд. Національна правова база запроваджує певні механізми, які мінімізують ризик витоку, такі як отримання допуску (перевірка на благонадійність). Однак у деяких випадках в національному законодавстві прийнято доктрину парламентських привілеїв, що означає, що члени постійного парламентського комітету, відповідального за нагляд, не підлягають перевірці на благонадійність. Практика різних держав щодо цього різна<sup>199</sup>. У деяких випадках члени органів нагляду підписують зобов'язання про нерозголошення. Крім того, національне законодавство може зобов'язувати членів органу нагляду не розголошувати інформацію, яку вони отримали при виконанні своїх обов'язків з нагляду (Бельгія).

Залишаються важливі сфери роботи воєнної розвідки, де інформація закрита чи доступ до неї обмежений<sup>200</sup>. Ці сфери охоплюють співпрацю воєнної розвідки з партнерами, інформацію про окремі (поточні) операції, джерела, методи роботи розвідки та її можливості. Певні аспекти роботи воєнної розвідки, такі як методи чи використовувані засоби, можуть підлягати певному контролю чи дозволу з боку незалежного органу (чи суду).

## 11.2. Доступ до інформації про поточні операції

Деякі національні правові системи запроваджують прямі обмеження доступу до інформації про методи роботи розвідки та джерела розвідувальної інформації. У статті 11 Закону 11/2002, що регламентує діяльність Національного розвідувального центру Іспанії, зазначено, що відповідний комітет з нагляду Конгресу депутатів «повинен мати доступ до відомостей із секретних питань, крім пов'язаних із джерелами та ресурсами Національного розвідувального центру та отриманих від закордонних служб і міжнародних організацій згідно з умовами, передбаченими у відповідних угодах та конвенціях про обмін секретною інформацією». Аналогічні положення є і в інших правових системах. Наприклад, у Латвії «Комітет з національної безпеки Сейму [парламент Латвії] має право заслуховувати звіти та заяви голів державної служби безпеки, а також знайомитись з офіційними документами та інформацією таких установ, крім документів про конфіденційні джерела інформації»<sup>201</sup>.

Що стосується інформації про поточні операції, то в національному законодавстві є кілька прямих обмежень. У Франції закон, що регламентує роботу парламентського органу нагляду, прямо виключає з його повноважень поточні операції та міжнародну співпрацю розвідки.

<sup>199</sup> Вдала практика передбачає: «Органи нагляду вживають усіх необхідних заходів для захисту секретної інформації та персональних даних, до яких вони мають доступ під час своєї роботи. Передбачено покарання за порушення цих вимог членами органів нагляду». Report of the Special Rapporteur on the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Martin Scheinin A/HRC/14/46 (2011), practice 8.

<sup>200</sup> Згідно з принципами Тсване, «уряди можуть законно приховувати інформацію з вузько визначеної тематики, таку як оборонні плани, розроблення зброї та інформація й джерела, які використовує служба розвідки. Вони також можуть приховувати конфіденційну інформацію, надану закордонними урядами, пов'язану з питаннями національної безпеки». Principle 9, Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles), 12 June 2013.

<sup>201</sup> Law on State Security Institutions, Sec 25 par 3.

Чи можна й чи треба оприлюднювати певну інформацію – питання не лише юридичне. Іноді політична ситуація та конкретні обставини справи теж можуть мати вирішальну роль. Коли на порядку денному комітету з нагляду чи публічного розслідування стоїть питання, що викликає великий суспільний інтерес, виконавча влада під зростаючим тиском може прийняти рішення розкрити таку інформацію. Однак відповідний орган влади може надати або не надати таку інформацію відповідному органу нагляду. Наприклад, при розслідуванні діяльності Росії у Великій Британії Комітет з розвідки та безпеки підняв це питання в підсумковому звіті щодо Росії, презентованому громадськості. У цьому звіті комітет заявив: «Ми нагадуємо Уряду, що Закон про правосуддя та безпеку 2013 року<sup>202</sup> не зобов'язує його приховувати інформацію, що стосується поточних операцій, а лише надає таку можливість. Відомства та управління можуть надати будь-яку інформацію, що стосується триваючих операцій розвідки чи безпеки, добровільно. Хоча ми в більшості випадків не очікували отримати надважливі поточні оперативні матеріали, сумно, що у зв'язку з темою, що викликає такий суспільний інтерес, цією можливістю скористались настільки широко»<sup>203</sup>. Отже, у деяких випадках виконавча влада зберігає певну гнучкість щодо того, розголошувати чи не розголошувати інформацію, яка стосується поточних операцій.

### 11.3. Доступ до інформації про співпрацю розвідок і передачу розвідданих

Згідно з рекомендаціями комісара з прав людини Ради Європи, доступ органів нагляду до інформації не має «обмежуватись чи підлягати правилу «третьої сторони» або принципу контролю з боку джерела. Це важливо для того, щоб демократичний нагляд не підлягав фактичному вето з боку закордонних органів, які поділились інформацією зі службами безпеки. *Доступ органів нагляду до інформації має поширюватись на всю відповідну інформацію, яку мають служби безпеки, у тому числі інформацію, надану закордонними органами*»<sup>204</sup>.

Однак на практиці нагляд за транскордонним обміном розвідувальною інформацією становить складне завдання для парламентів і постійних парламентських комітетів. Передача воєнної розвідувальної інформації відбувається постійно, але конкретні національні правила чи загальнодоступні угоди про передачу розвідувальної інформації воєнного характеру є швидше винятком у практиці держав (міжвідомчі угоди часто залишаються поза оком громадськості)<sup>205</sup>. Ратифікація відповідних угод у парламенті ще не стала невід'ємним елементом договірної практики держав. Якщо вони і є, їхнє виконання залишається проблемою<sup>206</sup>. У деяких випадках законодавство прямо виключає міжнародну співпрацю між розвідувальними службами з парламентського нагляду (Франція, Іспанія). Водночас спостерігається тенденція до розширення участі парламентів у нагляді за міжнародними обмінами розвідувальною інформацією та співпрацею. Крім того, робляться спроби організувати транскордонну співпрацю між різними національними органами нагляду для подолання наявного дефіциту демократичної підзвітності у цій сфері<sup>207</sup>.

<sup>202</sup> Основні функції Комітету з розвідки та безпеки визначено в Законі про юстицію та безпеку (2013), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/section/2/enacted>.

<sup>203</sup> Intelligence and Security Committee of Parliament (presented to Parliament pursuant to section 3 of the Justice and Security Act 2013), 'Russia', 21 July 2020, par 90, pp. 27–28.

<sup>204</sup> CoE Commissioner for Human Rights, 'Democratic and Effective Oversight of National Security Services – Issue Paper', 2015, par 16 (курсив – наш).

<sup>205</sup> 'South Korea and Japan to extend military intelligence-sharing agreement' 22 December 2019, <https://www.thedefensepost.com/2019/11/22/south-korea-japan-military-intelligence-sharing-extend/>. Див. також: 'Turkey, Kazakhstan agree on military cooperation that covers intelligence sharing, defence industry', Nordic Monitor 16 May 2020, <https://www.nordicmonitor.com/2020/05/turkey-kazakhstan-agree-on-military-cooperation-that-covers-military-intelligence-defence-industry-and-joint-projects/>.

<sup>206</sup> Див., наприклад, про практику в Нідерландах: Houwing L. 'Casual attitude in intelligence sharing is troubling', 12 November 2019, <https://aboutintel.eu/intelligence-sharing-troubling/>.

<sup>207</sup> Однією з таких спроб було створення так званого Бернського клубу. Див.: L. Jirat, 'Club de Bern: a black box of

#### 11.4. Доступ до інформації про заходи, що порушують права людини

Рекомендується надавати відповідним органам нагляду інформацію, «що стосується сфер діяльності, які вважаються пов'язаними з особливими ризиками для прав людини, а також будь-яку інформацію, що стосується потенційних порушень прав людини в роботі служб безпеки»<sup>208</sup>. У принципах Тсване також зазначено, що «існує пріоритетна зацікавленість громадськості в розголошенні інформації про грубі порушення прав людини та серйозні порушення міжнародного гуманітарного права»<sup>209</sup>. Крім того, «на інформацію про інші порушення прав людини чи міжнародного гуманітарного права поширюється висока презумпція розголошення, і вона в жодному разі не може бути прихована з міркувань національної безпеки в спосіб, який заважав би відповідальності за порушення чи позбавив би жертву доступу до дієвого засобу правового захисту»<sup>210</sup>.

Служби воєнної розвідки можуть бути замішані в різноманітній діяльності, що безпосередньо впливає на права людини не лише військових, а й цивільних осіб. Служби збирають дані, в тому числі персональні, та за певних обставин можуть також брати участь у різних видах спостереження. Діяльність зі спостереження, а також збирання та оброблення (персональних) даних може бути пов'язана із серйозними ризиками порушення прав людини. Завдання органів парламентського нагляду – здійснювати дієвий нагляд. Вважається, що незалежні (неполітичні) спеціалізовані органи нагляду можуть мати кращі можливості для нагляду в цій сфері, ніж органи парламентського нагляду. В низці країн, що розглядаються, запроваджено спеціалізовані механізми моніторингу, які в деяких випадках підзвітні парламентам чи постійним парламентським комітетам.

### 12. Контроль та виконання рекомендацій нагляду

У багатьох випадках висновки органів нагляду мають рекомендаційний характер і не тягнуть юридичного обов'язку виконавчої влади діяти. Однак це не може поширюватись на всі механізми нагляду, контролю чи дозволу. Наприклад, деякі слідчі комісії можуть приймати юридично обов'язкові рішення. Більше того, спеціалізовані органи, що дають дозвіл на застосування спеціальних методів розвідки, теж можуть приймати рішення, обов'язкові для виконання. Крім того, хоча висновки парламентського чи зовнішнього органу нагляду можуть бути юридично не обов'язковими для уряду, вони достатньо авторитетні, щоб спонукати виконавчу владу вжити заходів для реагування на них. Такі висновки можуть навіть призвести до певних правових та організаційних реформ у відповідній країні.

Невиконання рекомендацій може мати політичні, правові чи репутаційні наслідки для уряду та розвідувальних служб. У більшості країн, що розглядаються, у разі необхідності можуть бути задіяні загальні інструменти підзвітності уряду<sup>211</sup>. Наприклад, у Нідерландах Палата представників може проголосувати вотум недовіри, що змусить міністра оборони піти у відставку. У Польщі теж можна внести пропозицію, що вимагатиме голосування вотуму недовіри. У Великій Британії Палата громад може відхилити чи змінити оборонний бюджет. У Литві Комітет з питань оборони може викликати міністра оборони, щоб зробити запит під час парламентського розслідування. Пленарна сесія може висловити недовіру прем'єр-міністру чи міністру. У Латвії відповідний парламентський

---

growing intelligence cooperation', 1 April 2020, <https://aboutintel.eu/the-club-de-berne/>.

<sup>208</sup> CoE Commissioner for Human Rights, 'Democratic and Effective Oversight of National Security Services – Issue Paper', 2015, par 17.

<sup>209</sup> Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles), 12 June 2013, 10 A (1).

<sup>210</sup> Ibid, 10 A (2).

<sup>211</sup> Результати опитування – з архіву автора.

комітет може розглянути будь-яке порушення; він може попросити прем'єр-міністра чи міністра оборони вжити адміністративних чи дисциплінарних заходів залежно від того, які зобов'язання було порушено чи які недоліки управління було виявлено органом нагляду. В Данії, якщо більшість парламенту втрачає довіру до міністра, той повинен піти у відставку. В умовах уряду меншості це може бути ефективним засобом тиску. Отже, парламенти можуть вжити заходів на підставі висновків нагляду. Крім того, структурні проблеми, виявлені парламентським чи незалежним (непарламентським) розслідуванням в системі воєнної розвідки, можуть призвести до певних законодавчих та організаційних змін. Роль парламентів та їхніх постійних комітетів у такій ситуації залишається дуже важливою.

### **13. Зміна методів проведення операцій**

Органи нагляду не мають права напряму впливати на поточні розвідувальні операції. Однак парламенти та їхні постійні комітети можуть скористатися загальними повноваженнями нагляду, щоб вплинути на методи проведення поточних операцій воєнної розвідки (якщо їм відомо про такі операції). Наприклад, у Канаді парламент може привернути увагу до справ воєнної розвідки, обговорюючи пропозиції, задаючи питання уряду в дні уряду чи на комітеті, подаючи письмові питання, вимагаючи документи чи ініціюючи вивчення певної теми комітетом<sup>212</sup>.

Органам нагляду потрібен доступ до відповідної інформації та об'єктів, щоб вони могли реально оцінити ситуацію та вимагати змін. Наприклад, у Латвії парламентський комітет може запитати інформацію, що стосується поточної діяльності воєнної розвідки, та закликати до змін в операціях<sup>213</sup>. Однак парламентські вимоги зміни методів проведення розвідувальних операцій теж мають ґрунтуватись на відповідній інформації, наданій спеціалізованим непарламентським органом нагляду (чи ЗМІ).

### **14. Припинення операцій воєнної розвідки**

Більшість парламентських і непарламентських наглядових органів не мають повноважень припинити операції воєнної розвідки. Вони можуть вимагати припинити певні дії воєнної розвідки, але такі вимоги не будуть обов'язковими для виконавчої влади. Органи нагляду можуть впливати на рішення припинити операції воєнної розвідки різними шляхами. У більшості випадків роль парламенту полягає в розслідуванні та в разі необхідності пропонуванні змін загальної структури воєнної розвідки, а не конкретних заходів.

Ми отримуємо іншу картину, якщо подивимось на роль спеціалізованих органів, що надають дозвіл та контролюють застосування окремих методів розвідки. Наприклад, у Бельгії існує Комісія ВІМ, яка наглядає за окремими методами роботи розвідки та вивчає їхню відповідність фундаментальним правам. У Франції теж є незалежний адміністративний орган – Національна комісія з контролю методів ведення розвідки, яка висловлює свою думку з приводу дозволів, що надаються прем'єр-міністром розвідувальним службам на застосування окремих методів розвідки. Крім того, Національна комісія так само здійснює наступний контроль збирання та зберігання даних унаслідок застосування цих методів. Отже, такі органи в принципі могли б суттєво впливати на практику застосування окремих методів розвідки та розглядати їхню законність.

<sup>212</sup> Результати опитування з Канади – з архіву автора.

<sup>213</sup> Результати опитування з Латвії – з архіву автора.

## Висновок

Органи парламентського нагляду слід розглядати в контексті комплексних систем нагляду, створених у різних країнах, які ми аналізуємо. Їхні функції та компетенція не можуть бути адекватно оцінені без урахування особливостей системи загалом та її структури.

У цьому дослідженні наведено лише огляд різних систем нагляду та здійснено спробу виявити спільні ознаки та тенденції, а також недоліки підзвітності в системі. У деяких сферах парламентський нагляд залишається відносно слабким – до них належать поточні розвідувальні операції, а також транскордонний обмін розвідувальною інформацією та співпраця розвідок.

Національні парламенти здійснюють нагляд за службами воєнної розвідки переважно через свої постійні комітети з питань оборони та національної безпеки. Водночас усе більша відповідальність за нагляд за операціями служб воєнної розвідки лягає на спеціалізовані парламентські органи та неполітичні зовнішні органи нагляду.

Спостерігаються спроби поглибити та організаційно оформити співпрацю між різними системами нагляду – комітетами парламентського нагляду та непарламентськими наглядовими органами. У більшості випадків нагляд комітету з питань оборони зводиться до питань політики та бюджету, тоді як спеціалізовані парламентські чи непарламентські незалежні наглядові органи наглядають за операціями, займаючись питаннями, що стосуються законності та ефективності таких операцій.

Співпрацю та координацію між парламентськими та непарламентськими наглядовими органами слід і далі формалізувати та посилювати. Водночас слід уникати фрагментації нагляду чи непотрібного дублювання різних систем нагляду, що можуть створити додаткові перешкоди для підзвітності розвідки.

# Висновок. Парламентський нагляд за воєнною розвідкою: рекомендації

Д-р Теодора Фуйор,  
Женевський центр з питань управління сектором безпеки

## Вступ

Для того, щоб нагляд викликав довіру, він має ґрунтуватись на чітко визначених законних повноваженнях, закладених у конституції та законах, і відповідати демократичним стандартам, які роблять стримування й протипагі дієвими, а підзвітність – фундаментальним принципом урядування. Однак законних повноважень не достатньо для дієвого нагляду. Парламент повинен мати можливість користуватись законними повноваженнями, які він має, та втілювати їх у дії з нагляду, причому робити це на повсякденній основі. Для цього комітетам із нагляду потрібен персонал, інформація, знання та чітко визначені правила здійснення нагляду.

Нижче наведено деякі стратегії, які мають допомогти комітетам повніше використовувати їхні законні повноваження та ефективно наглядати за воєнною розвідкою.

## 1. Прояснити нормативну базу діяльності воєнної розвідки

Найчастіше воєнна розвідка є одним із підрозділів (чи кількома підрозділами) міністерства оборони та збройних сил і тому не має свого власного закону; її повноваження побіжно й узагальнено згадуються в кількох статтях закону про оборону<sup>214</sup>. Організація воєнної розвідки, її права та повноваження в більшості країн регулюються не законами, прийнятими парламентом, а вторинними правилами, ухваленими виконавчою владою. Ці підзаконні акти часто не публікуються.

У воєнній розвідці працює як цивільний, так і військовий персонал, і вона перебуває в подвійному підпорядкуванні – цивільному політичному керівнику (міністру оборони) та військовому командирі (начальнику штабу). Їхні повноваження охоплюють різні види діяльності від збирання та аналізу даних до проникнення таємних агентів і перекидання бойових підрозділів, ведення стратегічної розвідки, здійснення перевірок персоналу міністерства оборони й забезпечення захисту секретної інформації та розвідників оборонного відомства. Вони мають законне право перехоплювати зв'язок, а іноді навіть здійснювати кібернетичні контрнапади<sup>215</sup>. Ця діяльність відбувається відповідно до міжнародних норм і національних законів, таких як закони про оборону, статус військовослужбовців, національну безпеку, захист державної таємниці, перехоплення зв'язку, та відповідно до міжнародного гуманітарного права (права збройних конфліктів), правил ведення бойових дій та місцевих законів театру бойових дій.

Дієвий нагляд за воєнною розвідкою має починатися з дуже чіткого переліку її функцій, завдань і повноважень. Вони мають корелювати із чинним національним законодавством, а випадкові прогалини слід розглядати згідно з планом законодавчої роботи.

<sup>214</sup> Помітним винятком є німецька Служба воєнної контррозвідки (Militärischer Abschirmdienst, MAD), що належить до складу Збройних сил Німеччини, але має власний закон з грудня 1990 року.

<sup>215</sup> Наприклад, див. випадок Служби воєнної розвідки Бельгії – GISS, Wauter van Laethem: Intelligence oversight in the 21st century, 'The Rule of Law and 25 years of intelligence oversight in an ever-changing world: the Belgian Case', Routledge, 2019, pg. 110. Див. також: 'Enquête de contrôle', 2007.181, Committee I, p. 5, [https://www.comiteri.be/images/pdf/eigen\\_publicaties/rapport\\_181\\_%20fr.pdf](https://www.comiteri.be/images/pdf/eigen_publicaties/rapport_181_%20fr.pdf).

Органи нагляду мають отримати та ознайомитися з наказами міністерства, внутрішніми правилами та процедурами поведінки й забезпечити їх відповідність чинним публічним законам та конституції. Неопубліковані правила можуть стосуватись лише специфічної інформації, яка може поставити під загрозу роботу служб воєнної розвідки та/або національну безпеку в разі її оприлюднення (наприклад, інформації про методи оперативної роботи та застосування конкретних пристроїв чи технологій).

## 2. Покращити доступ комітетів до інформації

Більшість європейських парламентів мають привілейований доступ до секретної інформації, що дає їм змогу наглядати за розвідувальними службами. Право парламенту на отримання інформації від виконавчої влади є найпершою умовою ефективної законотворчості та нагляду.

Доступ до інформації про безпеку та розвідку викликає питання, пов'язані з необхідністю узгодити потреби демократичної підзвітності та прозорості з вимогами безпеки та збереження державної таємниці. Конфіденційність обмежує надання інформації парламенту та громадськості. Однак слід розрізняти «необхідність конфіденційності», яка зрозуміла і якій можна дати раду, та її крайній прояв – «відсутність контролю з боку суспільства», що неприйнятно в умовах демократії.

Як правило, комітет із нагляду за сектором безпеки та розвідки має доступ до секретної інформації. Обставини та умови такого доступу мають бути чітко визначені в законі та регламенті. Є два основні варіанти надання членам парламентів такого доступу: 1) без допуску до таємниці (як виняток із встановлених законом правил доступу до інформації, що містить державну таємницю); 2) після отримання допуску до таємниці.

У більшості європейських країн вважають, що виборчий характер парламентських повноважень дає депутатам право доступу до секретної інформації без ретельної перевірки<sup>216</sup>. Вважається, що процес перевірки депутатів парламенту був би порушенням розподілу влади; він обмежив би членство в комітетах з нагляду та потенційно міг би призвести до підпорядкування виконавчій владі. Зобов'язання про збереження таємниці, яке дають після обрання до комітету в справах оборони, безпеки чи розвідки, необхідне й достатнє для отримання доступу до державної таємниці, коли це виправдано повноваженнями комітету. Такий доступ до секретної інформації не означає, що депутати парламенту звільняються від юридичного покарання за несанкціоноване розголошення секретної інформації.

В інших парламентах члени комітету одержують доступ до секретної інформації лише після отримання допуску до таємниці (прикладом є Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Сербія та Північна Македонія). Допуск до таємниці надає парламент або служба національної безпеки після того, як депутати парламенту пройдуть ретельну перевірку, яку здійснює урядовий орган (найчастіше – внутрішня розвідувальна служба). Перевірка охоплює оцінювання ризиків, пов'язаних із глибинними зв'язками, інтересами чи вразливістю, що може змусити людину розкрити секретну інформацію за гроші, заради політичних чи ділових інтересів або в результаті шантажу. Успішний процес офіційної перевірки є механізмом довіри. Формування довіри у відносинах між органами нагляду та розвідувальними службами особливо потрібне в молодих демократичних країнах, де служби безпеки дуже неохоче діляться інформацією. Процес перевірки демонструє правила гри та надає депутатам парламенту повноваження для діалогу з представниками виконавчої влади.

Доступ до інформації, пов'язаної з воєнною розвідкою, може, однак, створювати проблеми за обох моделей, описаних вище. Навіть коли депутатам парламенту надається

<sup>216</sup> Див., зокрема, приклад Нідерландів: <http://www.ennir.be/netherlands/intelligence-review-netherlands>.

доступ до секретної інформації, за виняткових обставин у деяких країнах вимагається допуск до державної таємниці. Такі виняткові обставини часто пов'язані з доступом парламентаріїв до секретної інформації, отриманої від закордонних служб (Норвегія, Естонія, Хорватія, Румунія), чи до інформації під грифом «цілком таємно» (Польща).

Існує кілька ризиків, які треба зменшити при перевірці депутатів парламенту:

- Вірогідність конфлікту інтересів, якщо той, кого перевіряють, водночас контролює доступ до інформації з боку того, хто його перевіряє. Найчастіше ретельну перевірку депутатів парламенту на предмет безпеки здійснюють служби внутрішньої розвідки, за якими потім мають наглядати. У таких випадках розвідувальні служби можуть надмірно й свавільно затягувати процес перевірки чи відмовляти в допуску до таємниці деяким депутатам, впливаючи таким чином на склад комітетів. Щоб зменшити цей ризик, відомство, яке здійснює перевірку, має лише повідомити свою думку, а не вирішувати, надавати допуск до таємниці чи ні. Остаточне рішення має приймати парламент, і закон має передбачати механізми апеляції у випадках відмови в допуску.
- Створення двох класів депутатів парламентів у комітетах з нагляду: які мають і які не мають допуску (бо не пройшли перевірку або відмовились її проходити). Це може поставити під загрозу роботу комітету та довіру до парламенту як органу нагляду. Щоб пом'якшити цей ризик, перевірку слід проводити до офіційного формування комітету, щоб допуск мали всі потенційні члени; до складу комітету слід призначати лише тих депутатів, які отримують допуск.
- Допуск до таємниці не може повністю попередити несанкціоноване розголошення секретної інформації. Політикам не завжди притаманна культура секретності чи чітке розуміння правових та оперативних наслідків несанкціонованого розголошення. Однак постійний діалог між парламентом і службами допомагає формуванню розуміння й відповідальності. У більшості держав депутати не мають імунітету від переслідування у випадку несанкціонованого розголошення інформації.

#### **Довідка 8. Як регулюється доступ комітетів до інформації в різних країнах?**

- Німеччина. Комітет парламентського контролю має право вимагати інформацію, документи та інші дані від Федерального уряду й трьох розвідувальних служб. Вимога має бути задоволена негайно. Персонал розвідувальних служб теж можуть опитувати. Члени контролюючого комітету дають зобов'язання про збереження таємниці; вони можуть публічно коментувати деякі питання, якщо таке рішення приймуть дві третини його складу. Контролюючий комітет може запрошувати експертів як свідків для надання оцінок. (Закон про Комітет парламентського контролю.)
- Румунія. Комітет із нагляду за розвідкою (для служби внутрішньої розвідки – SRI) може запитувати звіти, довідки, пояснення, документи, дані та інформацію; він може викликати військових і цивільних працівників служби на слухання. SRI зобов'язана надавати комітету запитану інформацію протягом семи робочих днів; якщо цього терміну не дотримано, SRI має пояснити причини та повідомити, скільки часу їй буде потрібно для підготовки запитаної інформації. (Рішення парламенту № 85/2017.)
- Угорщина. Дві третини складу Комітету з національної безпеки можуть проголосувати за вимогу до виконавчої влади чи відомства розкрити певну інформацію про методи роботи розвідувального відомства. (Закон CXXV/1995.)

З допуском чи без допуску до таємниці, депутатам треба знати, що повний доступ до секретної інформації недосяжний. Є два взаємопов'язані обмеження доступу: повнова-



ження комітету та принцип «знати те, що необхідно».

Доступ комітету до інформації має визначатись його повноваженнями нагляду. Потреби в інформації комітету, який займається питаннями політики та законності, відрізняються від потреб комітету, уповноваженого наглядати за ефективністю розвідувальних операцій, що вимагає більш докладної інформації. Цей зв'язок важливий не лише для надання комітетам інформації, необхідної для здійснення їхніх повноважень, а й для зупинення спроб депутатів отримати інформацію, яка може не бути пов'язана з їхньою роботою.

Принцип «знати те, що необхідно» стосується такого питання: навіть якщо хтось має всі необхідні офіційні дозволи, він не повинен отримувати доступ до певної інформації, поки в нього не буде *необхідності знати* цю інформацію, а така *необхідність* виправдовується здійсненням особою офіційних повноважень. Цей принцип має на меті відбити бажання до вільного «пошуку» конфіденційної інформації чи зловживання секретною інформацією в особистих інтересах.

Ці обмеження доступу до конфіденційної інформації ще раз свідчать, що повноваження комітету мають бути дуже чітко визначені в законі та регламенті. Якщо парламент не зробить цього, обов'язок (чи право рішення) визначити *необхідність знати* для парламентського комітету повністю лягає на виконавчу владу. Як наслідок, доступ парламенту до інформації залежатиме від міністерського рішення, і в парламенту може не бути процедури для його оскарження.

Найчастіше закони визначають винятки з доступу, а не категорії інформації, яку служба може надати комітету з нагляду. Це дає парламенту ширший доступ до інформації, оскільки вся інформація, що не є винятком, має надаватись комітету. Найчастішими винятками з доступу є такі:

- Інформація про поточні операції. Будь-яке розголошення делікатної оперативної інформації може зірвати операцію та поставити під загрозу офіцерів, які її здійснюють. Однак депутатам парламенту треба знати, що деякі операції можуть тривати роками, весь цей час не підлягаючи нагляду; також може бути важко визначити, коли операція закінчилась. Оцінка залишається за відомством, і цим простором для маневру в прийнятті рішення можна маніпулювати, щоб приховати інформацію від комітету. Крім цього, іноді існує «сіра зона» між політикою та оперативною діяльністю (наприклад, вибір цілей і пріоритети влучення).
- Інформація, що стосується використовуваних джерел і методів. Особи та функції агентів належать до найбільш делікатних аспектів роботи розвідки. Виток інформації про джерела може загрожувати їхній особистій безпеці, а розголошення інформації про методи може зробити ці методи неефективними, дати ворогу перевагу та поставити під загрозу конкретних людей. Іноді, якщо комітет має повноваження розслідувати підозри в серйозних злочинах (таких як корупція чи порушення прав людини), доступ до такої інформації може бути потрібен.
- Інформація від закордонних служб. Вона з'являється в результаті міжнародної співпраці розвідок (обмін інформацією та спільні операції). Обмеження ґрунтуються на «правилі третьої сторони»<sup>217</sup>: перед тим, як передати інформацію третій стороні, відомство має спитати дозволу служби, від якої вона була отримана. Дані про те, як часто такі запити робились і чи були вони задоволені, обмежені. Обмін інформацією між розвідувальними службами за минулі десять років збільшувався в геометричній прогресії, міжнародна співпраця стає одним з основних джерел розвідувальної інформації. Без інформації про міжнародне співробітництво розвідки комітети не мають повного уявлення про діяльність відомства їхньої власної держави. Отриман-

<sup>217</sup> Іноді це називають «контролем з боку джерела» (originator control, ORCON).

ня додаткової інформації про міжнародну співпрацю (чи навіть винятки з «правила третьої сторони») є завданням багатьох органів нагляду в Європі.

- Інформація про судові процеси чи кримінальні розслідування. Ці обмеження застосовуються, щоб захистити право на справедливий суд та здатність держави розслідувати злочини й карати за них. Це означає, що органи нагляду не розглядають справи, щодо яких триває кримінальне чи судове розслідування, поки розслідування не буде завершено.

#### **Довідка 9. Інформація, до якої не надається доступ згідно із законами різних країн**

- Про поточні чи майбутні розвідувальні операції, інформація, що може розкрити особу офіцерів, які працюють під прикриттям, джерела, методи та засоби. Винятки з доступу не застосовуються в ситуаціях, коли суд встановить порушення прав і свобод людини (Румунія).
- Документи закордонних служб або документи, що можуть зашкодити особистим правам третіх осіб (Німеччина).
- Про поточні судові процеси чи кримінальні розслідування (у більшості країн).
- Інформація, що може загрожувати національним інтересам чи безпеці людей (Австрія).
- Інформація, що може загрожувати безпеці республіки (Італія).
- Конфіденційна інформація (Велика Британія).
- Конфіденційна оперативна інформація (Франція).
- Інформація, що може розкрити особу джерела чи зашкодити правам третіх осіб (Люксембург).

Доступ до інформації має свої ризики. Служби можуть скористатися секретною інформацією для введення в оману чи для впливу на політиків, надаючи їм інформацію вибірково. Секретну інформацію також можна використати як дієвий засіб примусити парламент мовчати, бо як тільки він отримує секретну інформацію з певної теми, цю тему вже не можна публічно обговорювати.

Парламентські комітети можуть намагатися отримати інформацію, яка відповідає їхнім обов'язкам з нагляду. Це означає, що вони повинні не обмежуватися вивченням паперів і порівнянням статистичних даних, а виробити здатність виявляти факти, щоб ефективно вивчати дії та архіви розвідслужб.

#### **Довідка 10. Як можна покращити доступ до інформації?**

- Встановити чіткі правила та процедури доступу, обговорення, зберігання та передачі секретної інформації, зокрема, внутрішніх правил комітету, згідно з якими вона може бути передана: 1) в межах парламенту; 2) громадськості.
- Визначити чіткі процедури отримання та збереження допуску до таємниці для депутатів і працівників комітетів.
- Виділити спеціальні приміщення та об'єкти для оброблення / ознайомлення / обговорення конфіденційної інформації (наприклад, екрановану кімнату для закритих засідань комітету, на які не допускається громадськість, а також депутати, які не є членами комітету з нагляду).

- Наймати кваліфікований персонал, що відповідатиме за роботу із секретними документами (та забезпечити його регулярне навчання).
- Організувати закриті засідання з конфіденційних питань.
- Пов'язувати будь-який запит інформації з повноваженнями комітету з нагляду (точно вказувати статті конституції, законів, регламенту).
- Не допускати надмірного засекречування за допомогою законів, у яких чітко й вичерпно вказано види інформації, що може бути засекречена, а також завдяки незалежному відомству з нагляду за системою секретності.
- Встановити вимогу до розвідслужб та уряду заздалегідь надавати певну інформацію комітету, не чекаючи запиту.

### 3. Підвищувати професійність комітету

Найбільшою проблемою нагляду є асиметрія інформації та професійних знань парламенту та розвідувальних служб. Депутатів, які добре знають проблематику безпеки та розвідки, досить мало. Майже в усіх випадках розвідувальні служби мають перевагу в досвіді, доступі до інформації та свободі прийняття рішень стосовно їхніх процедур, завдань і ресурсів. Нагляд дуже залежить від готовності виконавчої влади та служб ділитися інформацією та «навчати» депутатів парламенту роботі розвідки.

Наявність професійних знань для того, щоб знати, що саме шукати та які питання ставити, є передумовою дієвого нагляду. Члени комітету та штатні радники мають виробити розуміння закону, політики та функцій розвідувальних служб і бути спроможними застосувати ці знання, вирішуючи, чи дотримуються служби вимог демократії, прав людини та законності. Можна виокремити кілька сфер професійних знань, необхідних для нагляду за розвідкою.

- Знання демократичного нагляду – добре розуміння важливості нагляду та функцій парламенту в умовах демократії; знання інструментів нагляду; обізнаність із процедурами парламенту та комітету. Робота парламенту, законодавчі процедури, функції комітетів та їхня роль у системі стримувань і противаг, що уможливорює демократичну підзвітність, унікальні, і їх важко досягнути стороннім особам. Перед тим, як дізнатися про особливості світу розвідки, членам комітету (особливо новим депутатам) необхідно зрозуміти та засвоїти принципи й методи демократичного нагляду, виробити позицію, політичну волю та сміливість, необхідні для участі в реальній діяльності з нагляду.
- Юридичні знання – чітке розуміння стратегічних засад і всіх чинних законів і норм, на яких ґрунтується розвідувальна діяльність в країні. Вони мають охоплювати закони та процедури, що визначають:
  - сферу компетенції та повноваження всіх розвідувальних служб;
  - права людини, приватність і громадянські свободи, а також умови, за яких ними можна знехтувати заради національної безпеки;
  - застосування особливих повноважень, зокрема на залучення агентури чи перехоплення зв'язку;
  - захист даних;
  - скарги громадян і співробітників служб, у тому числі засоби захисту працівників розвідки, зокрема захисту від незаконних наказів і захисту інформаторів.
- Оперативні знання – розуміння, як у реальності функціонують служби. Незалежно від того, чи мають члени комітету попередній досвід у справах збройних сил та

розвідки, всі вони повинні намагатися зрозуміти функції розвідки в сучасній державі, у тому числі:

- різні сфери розвідки держави, що охоплюють цивільні, військові та правоохоронні аспекти; проблеми збирання розвідувальної інформації в країні та за кордоном;
  - основні форми збирання й наступного аналізу інформації, такі як: агентурна розвідка (HUMINT); перехоплення ліній зв'язку (COMINT); розвідка з відкритих джерел (OSINT); візуальна розвідка (IMINT); операції з таємного спостереження; кібероперації оборонного й наступального характеру;
  - принципи й механізми співпраці із закордонними партнерами;
  - які відомства та органи відповідають за ці різні види діяльності; які між ними відносини; як визначаються обов'язки та пріоритети збирання розвідувальної інформації в секторі розвідки.
- Технічні знання – розуміння технічних питань і швидкого розвитку техніки, особливо інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та оброблення даних. Депутати парламентів не зможуть зробити правильну правову оцінку, якщо спиратимуться на помилкові уявлення про роботу техніки. Ми живемо в цифровому суспільстві, яке продукує величезні, немислимі раніше обсяги даних. Технології та розвиток штучного інтелекту дають службам безпеки безліч нових можливостей.

#### **Довідка 11. Професійні знання на службі органів нагляду у Великій Британії**

Комітет парламенту з розвідки та безпеки (ISC) складається з дев'яти депутатів парламенту, обраних зі схваленого прем'єр-міністром списку, причому призначення погоджують із лідером опозиції; охоплює кандидатів з обох палат парламенту. Члени комітету в ідеалі повинні мати попередній досвід у справах розвідки, але не можуть бути чинними міністрами уряду, як це буває в багатьох парламентських системах. Для організаційної підтримки в проведенні розслідувань та підготовці звітів члени британського ISC залучають штатних працівників Секретаріату національної безпеки при Секретаріаті Кабінету міністрів.

Комісаріат зі слідчими повноваженнями (Investigatory Powers Commissioner's Office, IPCO) об'єднує кілька окремих комісаріатів після ухвалення Закону про слідчі повноваження у 2016 році. IPCO відповідає за нагляд за повсякденною діяльністю розвідки в усіх органах і відомствах, що мають слідчі повноваження (тобто збирають дані). До його складу входять кілька суддів (так званих судових комісарів), які забезпечують «подвійне» затвердження ордерів на прослуховування, як вимагає Закон про слідчі повноваження 2016 року. До складу IPCO входять:

- 15 судових комісарів;
- приблизно 50 адміністративно-технічних працівників, які мають досвід у різних сферах, у тому числі права та технологій;
- спеціальна Технічна консультативна рада (Technology Advisory Board, TAB), яка може збиратись у разі потреби для консультацій з окремих технічно складних питань. До цього органу належать урядовці, науковці й технічні фахівці – представники промисловості, у тому числі у сфері ІКТ. Цей орган не працює постійно, але може скликатися не рідше раз у рік або частіше залежно від конкретних потреб.

Отже, IPCO забезпечує повсякденний нагляд за діяльністю розвідки і водночас має глибші знання для допомоги роботі депутатів в ISC.

Набуття досвіду в цій сфері – тривалий процес, що вимагає концентрації та наполегливості. Депутатам парламенту слід мати реалістичні очікування та цілі у цій справі.

Загалом вважається, що треба приблизно півтора-два роки, щоб зрозуміти функції та технічні деталі розвідки, причому це залежить від готовності служб до співпраці та передачі інформації. Враховуючи неминучу зміну членів комітету після виборів, важливе значення має формування в парламенті потужного фахового апарату. За відсутності апарату можливості комітету з вивчення матеріалів будуть обмежені, що змусить його членів переважно покладатися на інформацію, надану урядом і службами безпеки – тими самими органами, за якими комітет має наглядати.

Апарат комітету готує та організує засідання комітету, підтримує зв'язок з урядовими відомствами, збирає інформацію та допомагає уряду її зрозуміти. Він має широкі обов'язки від секретарських функцій до юридичних консультацій, розроблення законодавства, планування та організації діяльності з нагляду, складання звітів, наукових статей і промов. Стабільний професійний апарат потрібен для того, щоб комітети могли виконувати свої обов'язки; він забезпечує спадковість досвіду та колективну пам'ять комітету.

#### **Довідка 12. Джерела покращення можливостей комітетів із нагляду**

- Доступ до інформації.
- Чіткий і докладний регламент роботи комітету.
- Апарат парламенту: застосування внутрішніх професійних знань на чотирьох рівнях:
  - персональні радники;
  - апарат парламентських груп;
  - апарат комітету;
  - спеціалізовані служби (наприклад, парламентський центр, законодавчий відділ).
- Застосування стороннього досвіду: наукові кола, НУО.
- Співпраця з іншими органами нагляду: контрольно-ревізійним управлінням, омбудсменом, службою захисту даних.

## **4. Чітко визначити регламент роботи комітету**

Парламентські процедури (які часто називають правилами внутрішнього розпорядку або регламентом) – це комплекс правил, норм і традицій організації засідань та інших заходів парламенту. Регламент затверджується парламентом на пленарному засіданні на початку кожного строку законодавчих повноважень. Його завдання – забезпечити безперешкодну ефективну роботу парламенту й закласти основу для вирішення будь-яких процедурних питань, що можуть виникнути, з урахуванням прав його членів. Загальні принципи парламентських процедур передбачають керівну роль більшості при повазі до прав меншості.

Повноваження та практика роботи більшості парламентських комітетів коротко описані в законах і загальному регламенті парламенту. Це дає їм достатню юридичну владу для реалізації своїх повноважень. Однак обов'язки та права нагляду комітетів з особливо важливими й складними повноваженнями, таких як комітети з нагляду за розвідкою, можуть бути детально визначені спеціальним рішенням парламенту, що забезпечує їм більшу легітимність і довіру при здійсненні нагляду, оскільки вказує на підтримку їхніх повноважень усім парламентом.

Регламент комітету затверджують його члени на початку роботи комітету, щоб краще визначити свої повноваження та забезпечити безперешкодний процес прийняття рішень у ньому. Він зазвичай закріплює:

- питання та/або органи, що входять до сфери компетенції комітету. Регламент комітету потрібно оновлювати (і голосувати за нього) при кожній зміні структури або сфери його компетенції. З розвитком професійних знань комітету й розуміння органів та діяльності розвідки він може забажати розширити або змінити свої повноваження й методи співпраці з органами, які він контролює.
- права та обов'язки голови, заступників та апарату;
- процедуру скликання й проведення засідань комітету, зокрема кворум (це важливо, щоб уникнути блокування головою, якщо все керівництво зосереджено в його руках);
- правила дебатів і голосування – групам меншості необхідно надати можливість висловлювати свою думку та брати участь у прийнятті рішень;
- можливість заміщення члена колегою в разі його вимушеної відсутності.

### **Довідка 13. Як комітети з парламентського нагляду організують свою роботу?**

- Затверджують регламент комітету.
- Визначають свої повноваження й пріоритети: законодавство чи нагляд; політика, бюджети чи операції?
- Приймають рішення про спеціалізацію необхідного їм адміністративного та експертного апарату; переконують парламент виділити комітету достатньо коштів для найму необхідних експертів (на постійній і тимчасовій основі).
- Створюють підкомітети та/або призначають доповідачів для нагляду за певним органом або питанням (наприклад, виконанням рекомендацій комітету, конкретним законом чи реформою). Вони відповідають за відстеження відповідних питань і регулярно інформування комітету про зміни, планують та організують конкретні заходи з нагляду, забезпечують регулярну взаємодію з підконтрольною службою з цього питання, визначають потреби комітету в зовнішніх експертах.
- Шукають незалежні джерела інформації та знань, що не належать до розвідки та виконавчої влади: наукові установи, вітчизняні та міжнародні аналітичні центри, організації громадянського суспільства тощо.
- Приймають рішення про те, які інструменти нагляду використовувати для кращого розуміння структур і процесів розвідки: брифінги на запит і наступні доповіді відомств; візити на місця та інспекції; виклик працівників розвідки на слухання; розгляд питань і дебати на пленарних засіданнях; планування використання окремих інструментів нагляду, що відповідають конкретним завданням і пріоритетам нагляду.
- Затверджують річний план роботи для спрощення планування, залучення експертів і контактів з розвідувальними службами.
- Налагоджують добрі відносини із засобами масової інформації: шукають журналістів, які цікавляться і знайомі з питаннями безпеки та бажають професійно й об'єктивно висвітлювати діяльність комітету.

## **5. Організовувати спільні засідання та діяльність із нагляду**

Більшість парламентів створюють декілька парламентських та, іноді, непарламентських органів, що відповідають за законодавство і нагляд за розвідкою. Склад, завдання, навантаження, прозорість і цілі в цих органів різні. Їхні повноваження часто перетинають-

ся, але можуть існувати й такі аспекти роботи розвідки, які залишаються на стику, що дає змогу службам уникати реального нагляду, коли вони цього хочуть. Тому зв'язок, професійна співпраця і взаємодія між комітетами необхідні з низки причин.

- Краще розуміння розвідки. Сектор розвідки складний, а розвідувальні служби діють не в вакуумі. Відповідальні комітети мають реалістично оцінювати стан розвідувального сектору та його реакцію на умови безпеки загалом. Сучасні транскордонні загрози безпеці ставлять під сумнів традиційний поділ праці між розвідувальними службами. Посилюється інтеграція реакції виконавчої влади на загрози, відбувається активне міжнародне співробітництво урядів і розвідок, стираються кордони між функціями розвідки або між державним і приватним використанням інформації внаслідок залучення підрядних організацій. Нагляд розвинувся організаційно, парламентські комітети спостерігають за окремими урядовими департаментами, але нині потрібен функціональний нагляд. Іншими словами, парламент має виробити всебічне розуміння процесів і структур, що охоплює всіх учасників сектору безпеки та розвідки.
- Об'єднання ресурсів і досвіду. Ресурси (персонал, час, бюджет) для нагляду завжди дуже обмежені порівняно з ресурсами тих, за ким наглядають, тому важливо правильно розпоряджатися ними, щоб посилити свій вплив. Знання, отримані кожним комітетом, і його досвід участі в дієвому нагляді потрібно передавати іншим. Це буде маленький крок до виправлення інформаційної асиметрії між розвідувальними службами та парламентом.
- Посилення політичного впливу. Працюючи разом, комітети можуть більш ефективно впливати на виконавчу владу й розвідувальний сектор. Комітети не мають виконавчих повноважень; їхні рекомендації юридично не обов'язкові для виконавчої влади; їм доводиться покладатися на силу аргументів, публічність і міжпартійну підтримку, щоб переконати парламент дослухатися до їхніх порад, а виконавчу владу – виконати їхні рекомендації. Діючи разом, комітети підвищують свою легітимність, і їхній спільний голос набуває значної політичної ваги.

Тому розвиток співпраці та взаємне доповнення комітетів з оборони й безпеки, правохоронної діяльності та розвідки має важливе значення для дієвого нагляду.

Право й обов'язок комітетів – визначати, коли (ситуації) і як (процедури) їм взаємодіяти й об'єднувати зусилля при нагляді. Це може бути вирішено:

- Неформально й ситуативно, після дискусій між головою й членами комітету з метою спільного обговорення та аналізу загальної політики, стратегії чи законодавчого акта (наприклад, стратегії національної безпеки, закону про перехоплення каналів зв'язку, військового статуту, статуту розвідки тощо), розслідування питання, що становить спільний інтерес, або організації спільних слухань із запрошенням офіційних осіб чи спільних ознайомчих візитів та інспекцій на місцях.
- Формально відповідно до регламенту кожного комітету. У регламенті кожного комітету мають бути описані ситуації та процедури проведення спільних засідань після консультацій із комітетами для розроблення аналогічних положень. Згодом, після того, як спільні засідання комітетів стануть усталеною практикою, можна буде розробити регламент спільних засідань комітетів.
- Шляхом вироблення комітетами, що займаються наглядом за безпекою та розвідкою, практики проведення спільних засідань з іншими комітетами в разі потреби для обговорення політики, законодавства чи спільних дій з нагляду.

Ключовим принципом організації діяльності з нагляду має бути комплексний та орієнтований на результат підхід (Венеціанська комісія, 2015). Головне питання не в тому, які саме органи нагляду створені чи скільки їх, а чи забезпечено в результаті дієвий нагляд.







**DCAF** Женеvський центр  
з питань урядування  
в секторі безпеки



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360  
CH-1211 Geneva 1  
Switzerland

✉ [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)

☎ +41 (0) 22 730 9400

---

**[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)**

---

🐦 [@DCAF\\_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)