

## ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

DOI 10.31558/2519-2949.2021.1.1

УДК 351.401(73)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9513-5175>

**Верещак В. Г., Воєнно-дипломатична академія імені Євгенія Березняка**

### СИСТЕМА КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ НАД СПЕЦІАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ США (КІНЕЦЬ XX – ПОЧАТОК XXI ст.)

*Проаналізовано й узагальнено досвід організації і здійснення контролю та нагляду над спеціальними службами США в умовах викликів і загроз національній безпеці, обороні та інтересам держави у кінці XX – на початку XXI століття.*

*Встановлено, що спеціальні служби США перебувають у чітко окреслених національним законодавством рамках обмежень та можливостей під пильним наглядом і контролем визначених ним інститутів влади та громадськості. Такі умови дозволяють їм у межах законодавчого поля держави, союзних та міжнародних зобов'язань, поваги до прав та свобод людини фахово виконувати визначені завдання.*

*Характерною особливістю функціонування системи контролю та нагляду над спецслужбами США є чіткий розподіл сфер його реалізації незалежними гілками влади країни при одночасно здійснюваному над ними та спецслужбами нагляді громадських організацій та незалежних установ.*

*Дещо більше за кількістю та обсягом наглядових і контролюючих заходів над спецслужбами від інших гілок влади належить її виконавчій гілці – Президенту та Уряду держави.*

*Надзвичайно великими контролюючими повноваженнями наділений Директор національної розвідки (ДНР) – по суті, обсягу та значенню – другої після Президента країни посадової особи.*

*Нетиповою для спецслужб інших країн світу є роль і місце в структурі спецслужб США Генерального інспектора, який призначається на посаду Президентом країни, підпорядковується і звітує лише йому, але перебуває в штаті Управління ДНР і здійснює незалежні розслідування, перевірки, інспекції та спеціальні огляди програм і заходів розвідувального співтовариства (РС), виконання яких організовує, очолює і контролює його керівник – Директор національної розвідки.*

*Привертає увагу, незважаючи на постійні терористичні загрози та виклики безпеці США, принциповий підхід незалежних установ, організацій і громадськості до турботи щодо дотримання спецслужбами під час виконання фахових завдань як всередині держави, так і за кордоном прав і свобод людини.*

**Ключові слова:** спеціальні служби, контроль, нагляд, гілки влади, громадськість, демократія, безпека, конфіденційність, прозорість.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Одвічне прагнення українців до побудови могутньої, багатой, самостійної, незалежної держави, зазначене на початку 90-х років в Декларації про державний суверенітет України [1], стикається на шляхах до досягнення омріяної мети зі значною кількістю перешкод та обсягом супротиву. Незгуртованість української нації, слабкість державних інститутів та гілок влади, відсутність цілеспрямованої державної політики та низка інших не менш важливих факторів призвели до втрати в протистоянні російській агресії у 2014 – 2015 роках частини національної території, загибелі більше п'ятнадцяти тисяч осіб населення, а декілька його мільйонів змушені були покинути родинні гнізда й розбрелись по світу.

Та вистояли, схаменулись, відновлюємось. Намагаємось тепер уже дещо по-іншому, в конкретному визначеному вимірі та векторі будувати омріяну державу.

Значну роль у цьому процесі відіграють спеціальні служби, особливо розвідка. З урахуванням помилок недавнього минулого зрозуміло, що процес їх розбудови і фахової діяльності потребує певного рівня законодавчо визначеного контролю та нагляду, взірць якого потрібно брати у держави з найкращим досвідом його організації та втілення в життя. Такий досвід, недостатньо

на нашу думку досліджений з урахуванням резонансних подій у протистоянні в останні роки сучасним викликам і загрозам національній безпеці, обороні й інтересам, має провідна держава світу – Сполучені Штати Америки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні аспекти розбудови системи контролю та нагляду над спецслужбами США та її втілення в життя наприкінці XX – початку XXI століття з позицій власного бачення, якості аналізу певного обсягу джерел та літератури досліджували й висвітлювали в різного роду публікаціях Г. Борн, Е. Уїлз, В. Ященко, В. Пилипчук, М. Будаков, В. Гірич, О. Довгань, О. Лебединська, В. Паливода, М. Дундуков та деякі інші дослідники. Проте в жодній із їхніх публікацій означена проблема не розглянута крізь призму внутрішню і зовнішньополітичних, воєнних, економічних та інших умов, в яких з 2014 року опинилась Україна і, відповідно, набуті наукові здобутки не пропонувались до реалізації в тому чи іншому обсязі для організації контролю та нагляду над її спецслужбами. У зв'язку із зазначеним привертає увагу не достатньо, на нашу думку, розкритий неординарний досвід організації контролю та нагляду над спецслужбами США з урахуванням їх протидії сучасним викликам і загрозам національній безпеці, обороні й інтересам держави, що є предметом аналізу, результати якого відображено у статті.

**Метою статті** є аналіз досвіду організації контролю і нагляду над спеціальними службами США та його втілення в життя в умовах сучасних викликів і загроз національній безпеці, обороні та інтересам держави, визначення притаманних йому особливостей.

**Виклад основного матеріалу.** Контроль та нагляд над діяльністю спеціальних служб у США організовано на рівні трьох незалежних гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової та Президента, як глави президентсько-парламентської за формою правління держави і глави виконавчої гілки влади. Окрім них, означену функцію, як і у всіх країнах розвинутої демократії, в допустимих національним законодавством обсягах та межах, виконують незалежні установи і громадські організації [2].

**Президентський контроль.** Відповідно до Закону США від 18 вересня 1947 року «Про національну безпеку США» Президент країни очолює Раду національної безпеки (РНБ), яка є його форумом для обговорення й вивчення проблемних питань національної безпеки і зовнішньої політики з фаховими радниками і посадовими особами федеральних відомств з питань безпеки. Офіційним військовим радником РНБ є Голова Об'єднаного комітету начальників штабів, а радником з питань розвідки (в тому числі з питань організації і здійснення контролю та нагляду над національними спецслужбами) – Директор національної розвідки [2].

Окрім дорадчих функцій ДНР, для надання допомоги Президенту у сфері діяльності спецслужб створено Президентську консультативну раду з питань розвідки (The President's Intelligence Advisory Board, PIAB) і Наглядову раду з розвідки (The Intelligence Oversight Board, IOB) [2]. Їх призначення – організовувати й забезпечувати консультації Президента з незалежними джерелами щодо оцінки ефективності фахових дій розвідувального співтовариства держави, визначення потрібних спроможностей та напрямів його розвитку.

PIAB, до складу якої входять 16 осіб, які не є штатними співробітниками уряду США, надає незалежні й неупереджені рекомендації Президенту щодо якості та адекватності процесу збору, аналізу та оцінки розвідувальних даних, контррозвідки та інших видів діяльності РС, щодо найефективніших (стосовно досягнення поставлених цілей) форм ведення розвідувальної діяльності.

IOB виявляє у виконуваних розвідувальних заходах та діях спецслужб, а також у тих, які не отримали належної уваги з боку Генерального прокурора, ДНР або керівників суб'єктів РС, порушення законів або виконавчих актів президента, про що інформує його.

Значна кількість контрольних заходів належить **виконавчій гілці влади**, яку представляють Президент, Віце-президент, Кабінет міністрів і незалежні агентства, й у підпорядкуванні якої перебуває переважна більшість спеціальних служб. Означений контроль по суті є адміністративним й досить часто передбачає втручання в повсякденну, а інколи й у фахову діяльність спецслужб. Для цього при ДНР створено Об'єднану раду розвідувального співтовариства (Joint Intelligence Community Council, JICC) як вищий орган управління РС держави у складі ДНР (голова), Державного секретаря, Міністра фінансів, Міністра оборони, Генерального прокурора США, Міністра енергетики та Міністра внутрішньої безпеки [2; 3, с. 21].

JICC надає ДНР поради щодо встановлення вимог до оперативної та інформаційно-аналітичної роботи, розроблення бюджетів та управління фінансами; допомагає у сфері моніторингу та оцінки ефективності діяльності РС. Засідання JICC відбуваються зазвичай щопівроку.

Для управління РС у період між засіданнями JICC і забезпечення досягнення визначених нею цілей створено Виконавчий комітет (Виконком) РС (The IC Executive Committee, EXCOM) у складі

ДНР (голова), глав усіх членів РС, а також заступника міністра оборони з розвідки, Директора Об'єднаного комітету начальників штабів з розвідки (J-2), першого заступника ДНР і заступника ДНР з інтеграції розвідки. Основне призначення EXCOM – консультувати й підтримувати ДНР під час вирішення проблем керівництва та управління РС, у т.ч. консультування ДНР з питань визначення політики, цілей та пріоритетів РС й забезпечення можливості виконання співтовариством своєї місії.

Органом колегіального управління РС з питань виконання доручень Виконкому суб'єктам РС є Віце-виконком РС (IC Deputy Executive Committee, DEXCOM), головою якого є перший заступник ДНР, членами – заступники глав суб'єктів РС, а також помічник заступника міністра оборони з розвідки, заступник директора з розвідки Об'єднаного комітету начальників штабів і заступник ДНР з інтеграції розвідки.

Для забезпечення особистої діяльності Директора національної розвідки у його безпосередньому підпорядкуванні перебуває Управління директора національної розвідки, до штату якого, окрім основних посадових осіб, входять Генеральний інспектор РС та Уповноважений із захисту громадянських свобод [3, с. 16]. Їх посадові обов'язки передбачають виконання переважної кількості контролюючих та наглядових функцій над спецслужбами РС США.

Генеральний інспектор призначається президентом країни й очолює підрозділ Управління ДНР (The Office of the Inspector General, OIG), який проводить незалежні розслідування, перевірки, інспекції та спеціальні огляди програм і заходів РС, що перебувають у віданні й під керівництвом ДНР, з метою виявлення та запобігання розтрат, шахрайства, зловживань і неправомірної поведінки, а також заохочення чесності, економності, ефективності й результативності розвідувальної діяльності [4, с. 55, 85, 128].

Генеральний інспектор є головою Форуму генеральних інспекторів РС. Він отримує та розслідує звинувачення РС: у діяльності, яка порушує закони, правила чи регламенти; у безгосподарності; у зловживаннях владою або у створенні істотної й конкретної небезпеки для здоров'я і безпеки населення.

Уповноважений із захисту громадянських свобод – це посадовець, якого призначає ДНР. До його обов'язків входить:

- забезпечення належного врахування необхідності захисту громадянських свобод і прав у правилах і процедурах, які розроблені та застосовуються в Управлінні ДНР та суб'єктами РС у межах національної розвідувальної програми;

- нагляд за дотриманням в Управлінні положень Конституції та законів, виконавчих указів Президента, інших регламентуючих актів, що стосуються громадянських свобод і прав особи;

- аналіз і оцінка скарг та іншої інформації, у якій йдеться про можливі порушення громадянських свобод і прав особи під час реалізації програм та операцій Управління і, відповідно, розслідування таких скарг;

- забезпечення того, щоб технології, які застосовуються, підтримували і не послабляли права особи в частині використання, накопичення та оприлюднення інформації про особу;

- забезпечення використання інформації про особу, яка міститься в системі даних і відноситься до зазначеної у відповідному законі про таємницю, відповідно до норм закону.

Уповноваженому дозволено адресувати скаргу, що стосується конкретного суб'єкта РС, Генеральному інспектору, відповідальному за цей суб'єкт, для проведення розслідування.

**Парламентський контроль.** Для здійснення контролю та нагляду над спецслужбами Конгрес США створив в організаційних структурах Палати представників і Сенату спеціалізовані комітети з питань розвідки [3, с. 22; 4, с. 50]. Їм доручено виконувати означену функцію з позицій дотримання законності, доцільності й ефективності. За отриманими повноваженнями названі комітети можуть здійснювати контрольні та наглядові дії до, під час і після фахових операцій та заходів спеціальних служб. Окрім цього, вони відповідають за розроблення, погодження та прийняття так званих авторизаційних законів, якими встановлюються межі діяльності РС (взагалі і окремих його суб'єктів). Сенатський комітет з питань розвідки також проводить консультації та висловлює фахову позицію щодо кандидатур для призначення на відповідальні посади у РС. Обидва комітети регулярно проводять слухання з бюджетних та інших питань нагляду за розвідувальною діяльністю спецслужб.

Підготовка до виконання відповідних завдань, обговорення результатів їх виконання, складання доповідей та звітних документів, у тому числі службові наради комітетів здійснюються в захищених від несанкціонованого проникнення приміщеннях. Підбір співробітників до складу комітетів здійснюється за результатами ретельної перевірки на фаховість, благонадійність, можливість допуску до інформації, що складає державну таємницю.

Окрім згадуваних комітетів повноваженнями щодо контролю та нагляду над спецслужбами наділені комітети Конгресу, які виконують їх щодо спеціальних підрозділів та установ Міністерства юстиції і Міністерства внутрішньої безпеки.

Конгресовим комітетам з асигнувань надані конституційні повноваження щодо асигнування коштів, необхідних для діяльності уряду США. Тому в межах бюджетного процесу здійснюється контроль і за розвідувальною діяльністю: підкомітети Палати представників і Сенату з асигнувань на оборону пропонують щорічні асигнування на національну та воєнну розвідувальну діяльність у проекті закону про асигнування на потреби оборони.

Закони США визначають, що Президент США зобов'язаний перевіряти належне інформування названих комітетів щодо розвідувальної та контррозвідувальної діяльності спецслужб держави. Крім того, будь-яка важлива розвідувальна операція має бути підтверджена голосуванням цих комітетів. До обов'язку президента США входить також інформування комітетів з розвідки у кожному випадку незаконних дій з боку окремих суб'єктів РС.

**Контроль та нагляд судової гілки влади.** Згідно з теорією розподілу влад судова влада в США є незалежною й має за мету стримувати дії законодавчої і виконавчої влади; вирішувати суперечки між державними органами й громадянами, між громадянами; притягувати до відповідальності осіб, які порушили закон [3, с. 39; 4, с.85]. Відповідно до цих функцій будується система демократичного контролю над діяльністю спецслужб органами судової влади: розглядаються обґрунтовані позови громадян країни на дії спецслужб; здійснюється юридично-правова оцінка заявок спецслужб на проведення оперативних заходів та спеціальних операцій, застосування яких тимчасово обмежує конституційні права громадян та які, відповідно, санкціонуються або відхиляються; розглядаються цивільні позови щодо відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих особі незаконними діями спецслужб.

Розгляд скарг громадян США на дії спецслужб здійснюється Уповноваженим ДНР із захисту громадянських свобод. У випадках, коли в діях оперативних одиниць або ж осіб, залучених до співробітництва для виконання спеціальних завдань, виявляються ознаки порушення чинного законодавства держави, відповідні позови передаються для розгляду судам загальної юрисдикції.

Щодо санкціонування оперативних заходів, застосування яких тимчасово обмежує конституційні права громадян, то в США вони здійснюються спеціалізованими судовими установами [2; 4, с. 126; 5, с. 49]. Це насамперед Суд у справах щодо нагляду за іноземними розвідками (Foreign Intelligence Surveillance Court/FISC), утворений згідно закону США від 1978 року «Про нагляд за іноземними розвідкам», який розглядає заявки спецслужб на видачу судових ордерів для проведення спеціальних заходів та операцій. Закон встановлює терміни їх проведення, порядок розгляду відповідного подання та перелік документів, які необхідно представити суду для отримання дозволу, порядок та умови оскарження дій спеціальних служб. Цим же законом утворено Апеляційний суд у справах щодо нагляду за іноземними розвідками, який розглядає апеляції уряду США на рішення, прийняті судом FISC.

Щодо розгляду скарг громадян на відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих їм незаконними діями спецслужб, то в США, оскільки звинувачувані є державними органами, вони розглядаються за процедурами, встановленими цивільно-процесуальним законодавством для розгляду відповідних скарг на дії будь-яких осіб чи організацій.

**Контроль та нагляд незалежних установ і громадських організацій.** Законодавство США дуже невиразно визначає потребу громадського контролю та нагляду (неурядових організацій, груп підтримки і захисту прав людини, професійних, культурних та інших захисних або цільових організацій, засобів масової інформації) над діяльністю спеціальних служб [3, с. 41; 5, с. 50]. В той же час активні дії, спільні та окремі заходи суб'єктів означеної форми контролю та нагляду у досліджуваній період неодноразово привертати увагу громадськості та світової спільноти до окремих ситуативних резонансних порушень спецслужбами США прав людини і громадянських свобод. Реалізовується означена форма контролю та нагляду переважно такими способами: розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо порушень спецслужбами законодавства держави та міжнародного гуманітарного права; моніторингу їх ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права; здійснення альтернативної до офіційної експертної оцінки окремих резонансних випадків «некоректного» по відношенню до вимог національного законодавства та міжнародного гуманітарного права застосування та дій сил та засобів спецслужб; підвищення рівня інформованості громадськості та сприяння альтернативним дебатам щодо їх можливо неправомірних дій у громадській сфері.

**Перспективним напрямом подальшого дослідження** є досвід удосконалення законодавства США з питань контролю та нагляду над національними спецслужбами в умовах нових викликів і загроз безпеці, обороні та інтересам цієї держави з метою запозичення і втілення його в практику діяльності органів контролю та нагляду над діяльністю вітчизняних спеціальних служб.

5. Основы демократического гражданского контроля над сектором безопасности и обороны : навч.-мет. матер. / В. А. Ященко та ін. Київ : АртЕк, 2019. 106 с.

6. Доклад о пытках в тюрьмах ЦРУ шокировал мировую общественность. URL : <https://rg.ru/2014/12/12/pytki.htm> (дата звернення: 24.01.2021).
7. О ситуации с правами человека в ряде государств мира. URL : [https://russiaeu.ru/sites/default/files/user/MFA%20Report%20on%20Human%20Rights\\_RU.pdf](https://russiaeu.ru/sites/default/files/user/MFA%20Report%20on%20Human%20Rights_RU.pdf) (дата звернення: 20.02.2021).

### **References:**

1. Deklaratsiya pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy : Deklaratsiya Ukrainy vid 16.07.1990 № 55-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*. 1990. (№ 31). S. 429.
2. Pro natsionalnu bezpeku SSHA. Zakon SSHA vid 18 veresnia 1947 roku. URL : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%20\(1947\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%20(1947)) (data zvernennia: 14.05.2020).
3. Pylypchuk V. G., Budkov M. O., Giryh V. M. Systema organizatsiyi upravlinnia i pravovogo zabezpechennya diyalnosti spetssluzhb (dosvid krain Yevropeiskoho Soyuzu ta Pivnichnoyi Ameriky) : anal. Dop. Kyiv : NISD, 2012. 56 s.
4. Nadzor za deyatelnostyu razvedyvatelnykh sluzhb : prakt. Posob. / pod red. G. Borna, E. Wilza. Zheneva : DKVS, 2016. 240 s.
5. Osnovy demokratychnoho tsyvilnoho kontrolyu nad sektorom bezpeky i oborony: navch. – met. mater. / V. A. Yashchenko ta in. Kyiv : ArtEk, 2019. 106 s.
6. Doklad o pytkakh v tyurmakh TSUR shokiroval mirovuyu obshchestennost. URL : <https://rg.ru/2014/12/12/pytki.htm> (data zvernennia: 24.01.2021).
7. O situatsiyi s pravami cheloveka v ryade gosudarstv mira. URL : [https://russiaeu.ru/sites/default/files/user/MFA%20Report%20on%20Human%20Rights\\_RU.pdf](https://russiaeu.ru/sites/default/files/user/MFA%20Report%20on%20Human%20Rights_RU.pdf) (data zvernennia: 20.02.2021).

### **Vereshchak V. G. The System of Control and Supervision over the US Special Services (the end of the XX – beginning of the XXI)**

*The experience of organizing and exercising control and supervision over the US Special Services under the conditions of challenges and threats to national security, defense and interests of the state at the end of the XX – beginning of the XXI century is analyzed and generalized.*

*It has been established that the US Special Services are within the limits and possibilities clearly outlined by national legislation under the close supervision and control of government institutions and the public defined by it. Such conditions allow them to professionally perform the tasks assigned to them within the framework of the legislative field of the state, allied and international obligations, respect for human rights and freedoms.*

*A specific feature of the functioning of the system of control and supervision over US Special Services is a clear division of areas of its implementation by independent branches of government with simultaneous supervision over them and Special Services by public organizations and independent institutions.*

*Somewhat more in terms of the number and scope of surveillance and control measures over the Special Services from other branches of government belongs to its executive branch – the president and the government.*

*Extremely large control powers have been vested in US law to the Director of National Intelligence (DNI), that in effect and scope is the second official over Special Services after the country's president.*

*The role and place in the structure of the US Special Services of the Inspector General, who is appointed by the President, is unusual for Special Services of other countries, who subordinated and reports only to him. He is a member of DNI Directorate staff and conducts independent investigations, audit, inspections and special reviews of programs and activities of intelligence community (IC), the implementation of which is organized, lead and controlled by its head – the Director of National Intelligence.*

*It draws attention, despite the constant terrorist threats and challenges to US security, the principled approach of independent institutions, organizations and the public to the concern for compliance with human rights and freedoms by Special Services in the performance of professional tasks both, within the country and abroad.*

**Keywords:** *Special Services, control, supervision, branches of power, public, democracy, security, confidentiality, transparency.*