

УДК 35.072.3

Розвідувальні служби в системі державної влади

Олександр Заруба,
полковник, кандидат військових наук,
професор кафедри Сухопутних військ
Національного університету оборони України

Автор розглядає проблему взаємовідносин органів державної влади і розвідувальних служб в процесі розробки геополітичних концепцій, зовнішньої і внутрішньої політики держави. Визначаються теоретичні передумови, предмет і об'єкт, методи і завдання дослідження.

Ключові слова: розвідувальні служби, геополітика, державна влада, політичне лідерство, політичні відносини.

The author considers the problem of mutual relations between bodies of state administration and intelligence services in the process of the development of geopolitical concepts, home and foreign policies of the state. Theoretical prerequisites, the subject, the object, methods and tasks are defined.

Keywords: intelligence services, geopolitics, state administration, political leadership, political relations.

Розвідувальні служби з давніх часів вважалися інструментом влади, який може ефективно вирішувати цілу низку проблем в інтересах держави. Колишній керівник однієї з розвідувальних служб Франції граф О. де Маранш говорив: „...розвідка існує з часів печер. Вона не робить нічого відразливого. Її мета – дізнатися, осмислити і доповісти політикам. Але чим політик відрізняється від державного діяча? Політик не любить поганих новин – лише хороші. Якщо він говоритиме народу, тобто виборцям, тільки погане, за нього не будуть голосувати. Державний діяч хоче і повинен знати все”.

Серед завдань, які вирішує розвідка, є не лише прагнення „знати все”, тобто здобування розвідувальних даних, а й їх аналіз та опрацювання

Олександр Заруба

певних сценаріїв розвитку ситуації, пропозиція імовірних рішень, розробка геополітичних проектів та активна участь у їх реалізації тощо.

Таким чином, розвідувальні служби є активними учасниками політичного процесу як зовнішньополітичного, так і всередині держави.

Проте цей загальновідомий факт, який не раз дискутувався і висвітлювався у медіа, в українській політології є практично неопрацьованим. Місце розвідувальних служб у структурі політичної влади та інститутів державності є невизначеним, так само, як і їх роль у прийнятті політичних рішень. Можливо, ореол секретності, який приховує діяльність всіх спецслужб, став причиною того, що ця тема ще не в достатній мірі увійшла до кола уваги не тільки вітчизняних, а й зарубіжних політологів.

Звісно, у країнах Заходу як правовий статус спецслужб, так і система взаємовідносин між розвідувальними службами та органами державної влади розвинуті набагато глибше і змістовніше саме в практичній площині їх безпосередньої діяльності. В цих країнах встановлено певні правові рамки діяльності розвідувальних служб, норми щодо демократичного цивільного контролю за їх діяльністю [1] тощо. В таких країнах можна простежити чітку лінію впливу діяльності розвідувальних служб на вироблення політичного курсу країни як у галузі міжнародних відносин, так і всередині країни. Таким чином, напрацьований у цих країнах досвід був би корисним для України, де система політичних відносин між гілками влади і, відповідно, система взаємовідносин розвідувальних органів з державними інституціями лише складається.

Певні дослідження взаємовідносин розвідувальних служб з політичною системою деяких іноземних держав все ж були виконані вітчизняними та іноземними науковцями. Найбільш результативними серед вітчизняних досліджень можна вважати серію статей А. Кузьменка в мережевому журналі „Юстиніан”. У серії статей взаємовідносини спецслужб і органів державної влади та загалом розвідувальна діяльність досліджується з точки зору права.

Багата зарубіжна історіографія діяльності розвідувальних служб. Серед цих праць варто відзначити статті і книги А. Беккера, А. Деверпа, П. Орі, Ж. Пішо-Дюкло, К. Фора, К. Сільберзана, Ж. Гіснеля, Ж.-П. Фора, М. Массона, А. Террона.

У практичній площині аспекти парламентського нагляду за діяльністю розвідки в Україні розглядалися 21 квітня 2008 року в ході міжнародного семінару за участю комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, Женевського центру демократичного контролю над збройними силами та Офісу зв'язку НАТО в Україні.

Проте системних досліджень з точки зору політології щодо місця розвідувальних служб у системі політичних відносин не проводилося. Чи назріла необхідність таких досліджень? Вже досить тривалий час взаємовідносини українських розвідувальних органів, їх керівників

та органів державної влади слугують матеріалом для статей (часто скандального характеру) у мас-медіа. В результаті у читача складається картина причетності розвідувальних служб до політичних скандалів, проте практично немає інформації про якісь позитивні результати їх роботи. Читач вважає, що розвідувальна діяльність, як і політика, – справа брудна.

Керуючись наведеними вище міркуваннями, **автор має на меті:** окреслити коло проблем взаємовідносин розвідувальних служб з політичними владними інститутами; визначити напрями подальших досліджень діяльності розвідувальних служб з точки зору політології.

Найпершим напрямом досліджень розвідувальних служб з точки зору політології є вивчення їх впливу на **владу**.

Термін „влада” має багато визначень. У найзагальнішому вигляді влада розглядається як „здатність і можливість нав’язувати свою волю, впливати на діяльність і поведінку інших людей навіть всупереч їх спротиву. Сутність влади не залежить від її основ. Здатність і можливість досягати своєї мети може базуватися на різних методах: демократичних і авторитарних, чесних і нечесних, насильстві і помсті, обмані, провокаціях, рекеті, стимулюванні, обіцянках і т. д.” [2].

Згідно з цим визначенням, розвідувальні служби у державах з різним соціальним устроєм часто користуються практично повним спектром методів для досягнення влади над особами, які для них становлять інтерес. У той же час слід поставити запитання, чи є ці владні відносини об’єктом вивчення політології, чи є вони політичними відносинами? У багатьох випадках відповідь позитивна. Вербування чи вплив на політичних діячів інших країн, лідерів профспілок та інших впливових організацій можна розглядати як прагнення змінити чи вплинути на владні відносини у цих країнах.

Діяльність розвідувальних служб у ширших масштабах (підтримка політичних рухів певного спрямування, політичної опозиції, підготовка та формування терористичних груп тощо) вже цілком входить у поле специфічної зовнішньополітичної діяльності, яка хоча й не регламентується (більше того – забороняється міжнародним правом), проте є саме різновидом політичної практики. „Іншими словами, це є способом функціонування системи специфічних негласних (конспіративних) взаємин між людьми та їх об’єднаннями, котрі спрямовуються на досягнення не публічними, а прихованими (таємними) способами і методами „непопулярних” цілей чи задоволення нецивілізованими, неправомірними або навіть злочинними способами власних потреб або інтересів. Насамперед це стосується просування до влади та її утримання” [5].

Специфічним різновидом влади є **політична влада**, тобто здатність певної соціальної групи чи класу нав’язувати свою волю, впливати на

Олександр Заруба

діяльність інших соціальних груп і класів. Найбільш потужним елементом політичної влади є **державна** і система державних органів, які реалізують **державну владу**. Традиційними трьома гілками державної влади є **законодавча, виконавча і судова влада**.

Розвідувальні служби – це елемент виконавчої влади, проте елемент досить специфічний. У чому проявляється ця специфіка?

По-перше, **у наявності значних важелів впливу на всі три гілки державної влади**. Так, розвідувальні органи України (Служба зовнішньої розвідки України та Головне управління розвідки Міністерства оборони України), відповідно до Закону України „Про Службу зовнішньої розвідки України” та „Про розвідувальні органи України”, надають інформаційно-аналітичні матеріали основним посадовим особам як виконавчої, так і законодавчої влади, а саме Президенту України, Прем’єр-міністру України, Голові Верховної Ради України та іншим визначеним законодавством споживачам.

Подібні положення встановлені, наприклад, для Служби зовнішньої розвідки Росії та більшості країн західного світу.

Що стосується третьої гілки влади, то законодавство часто при визнанні прав і свобод громадянина та верховенства права надає особливого статусу працівникам спецслужб та можливості: використання як гласних, так і негласних методів і засобів, використання з метою конспірації документів, які зашифровують працівники спецслужби, відомчу належність, організацію чи транспортний засіб; створення власної служби безпеки для захисту своїх співробітників, засобів інформації та контррозвідувальної роботи; використання зброї при виконанні певних завдань. Все це ставить співробітника розвідувального органу у багатьох випадках фактично на межу, чи навіть за межі правового поля, характерного для решти громадян держави.

По-друге, **у використанні важелів впливу для формування зовнішньої політики держави та її геополітичних концепцій**. Не лише вище керівництво держави ставить завдання розвідувальним службам, а й навпаки: наданням інформаційно-аналітичних матеріалів певного спрямування розвідувальні служби формують у керівництва держави бачення зовнішньополітичного оточення та тенденцій його розвитку.

Якщо використовувати геополітичні ідеї Ф. Ратцеля щодо того, що державу слід розглядати як живий організм, то розвідувальні служби є очима і вухами цього організму, які створюють для нього картину навколишнього світу. Надані та опрацьовані розвідувальними службами матеріали стають основою для таких документів, як „Біла книга”, „Стратегія національної безпеки”, „Воєнна доктрина” тощо, що програмують як зовнішньополітичний, так і внутрішньополітичний курс держави, стають основою її геополітики. Реалізація подібних програмних документів постійно супроводжується діяльністю розвідувальних органів, які оцінюють досягнуті результати і слугують механізмом зворотного

зв'язку. Розвідувальні звіти за результатами реалізації певних політичних сценаріїв стають відправною точкою для планування інших сценаріїв у ході **політичного процесу** та певною базою для нагромадження досвіду.

Маючи інструменти здобування інформації та її аналітичного опрацювання, а також право і обов'язок надавати певну інформацію вищим органам державної влади, розвідувальні служби, згідно з концепцією П. Бурдье, мають **символічну владу**. Символічну не в значенні її применшення, а навпаки, як владу конструювати символічні системи, що мають значний управлінський потенціал. „Символічна влада є влада конструювати реальність, встановлюючи гносеологічний порядок: безпосереднє світосприйняття (і, особливо, почуття соціального світу) передбачає те, що Дюркгейм назвав логічним конформізмом, тобто „гомогенним сприйняттям часу, простору, числа, міри, причини, що робить можливим згоду між умами” [6].

Згадаймо недавній приклад: саме певним чином представлена розвідувальна інформація щодо ознак наявності зброї масового ураження слугувала претекстом для вторгнення військ коаліції в Ірак.

„Саме в якості структурованих і структуруючих інструментів комунікації і пізнання „символічні системи” (продукція розвідувальних служб – **О. З.**) виконують свою політичну функцію засобу нав'язування чи легітимації зверхності (символічного насилля), підтримуючи своїми силами відношення сили, котрі їх створюють, і беруть, таким чином, участь у тому, що Вебер назвав „прирученням підвладних” [6].

Дослідження природи символічності влади розвідувальних служб є одним з перспективних напрямів наукового дослідження.

В Україні відносини розвідувальних органів і державних інституцій ще не склалися остаточно. Розвідувальні органи та їх інформаційний продукт продовжують залишатися міноритарною ланкою у політичному процесі прийняття та реалізації політичних рішень. В суспільстві продовжується дискусія щодо ролі та завдань певних розвідувальних органів, складається система демократичного цивільного контролю над їх діяльністю. Така ситуація є спадковою, оскільки розвідувальні органи навіть за часів Радянського Союзу при всій своїй міці і значному впливі на політичні процеси завжди формально перебували осторонь них. В Україні з демократизацією політичного і загалом суспільного життя цей зв'язок був дещо втрачений, а намагання деяких спеціальних служб втручатися у політичні процеси викликали негативну реакцію суспільства та політичних лідерів демократичного крила.

У зв'язку з цим традиції взаємодії розвідувальних органів та державних інститутів при плануванні, супроводі та аналізі результатів політичних проектів, розробці політики у галузі безпеки, концепції національної безпеки і воєнної доктрини держави не підтримуються, а реальна взаємодія значно обмежена. „...розвідка – інструмент малозрозумілий для української політичної еліти, оскільки можливості впливу голови

СЗР на формування державної політики поки не визначені ні практикою, ні теорією”, – пише автор у одній із статей [7] „Дзеркала тижня” з нагоди відставки керівника Служби зовнішньої розвідки. Така ж ситуація характерна не лише для Служби зовнішньої розвідки, а й для інших розвідувальних органів.

Не викликає сумніву необхідність відродження такого зв'язку на новому якісному рівні. Нові, більш дійові його моделі можуть бути запозичені з практики відносин „розвідувальні служби – держава” в розвинутих демократичних країнах. Значний інтерес у цьому відношенні становить Франція.

Францію часто порівнюють з Україною за площею, кількістю населення та іншими параметрами. Безумовно, відрізняючись за своєю „політичною вагою” і впливом на міжнародні процеси, ці дві країни співпрацюють у багатьох галузях, маючи тісні міжнародні відносини та власну міжнародно-правову базу, яка їх регламентує. Вони справді мають багато схожого, проте мають, звісно, і багато особливостей. У галузі геополітики Франція, на відміну від України, має багаті традиції та власні геополітичні школи, що ведуть свій родовід від Відала де ла Блаша. Певні школи зберігають свій вплив і по сьогодні. Французькі розвідувальні служби, маючи значні історичні традиції, нині, тим не менше, зазнають трансформації, пристосовуючись до нових світових політичних реалій. Проте не втрачається загальний механізм їх взаємодії з державою при виробленні геополітичного курсу держави, політичних відносин у межах наднаціональних утворень (НАТО, Євросоюзу) та опрацюванні національної політики безпеки.

Франція, як країна, котра тривалий час мала особливі відносини у межах НАТО, не входячи до військової організації договору, становить значний інтерес для політологічного аналізу. Деякі напрацьовані моделі взаємовідносин Франція – НАТО щодо забезпечення воєнно-політичної безпеки країни були б корисними для України, яка теж має „особливі” відносини з НАТО у рамках програми „Партнерство заради миру” та для якої терміни вступу до НАТО, чи хоча б прийняття плану дій щодо вступу в НАТО відкладаються.

Політичне лідерство Франції (разом з Німеччиною) у Євросоюзі, особливо у воєнно-політичній сфері, та реформа власної політики безпеки, виходячи з військово-політичного співробітництва, теж заслуговує на вивчення в Україні, яка могла б застосувати аналогічні механізми для реалізації свого „регіонального лідерства” (до цих пір лише потенційного) у регіоні східноєвропейських країн.

Інші аспекти геополітики Франції у межах організації Франкофонії та в межах двохсторонніх договорів теж заслуговують на детальне вивчення. Адже українці мають численні діаспори у багатьох країнах світу. Значний інтерес викликає і механізм формування у Франції „політичної еліти” та „політичного лідерства”, включаючи військову еліту та еліту спецслужб з

традиційно значною вагою у державі політичного інституту президентства.

Отже вивчення воєнно-політичних та розвідувальних аспектів сучасної геополітики Франції з розкриттям механізму взаємодії „розвідувальні служби – держава” та ступеня їх впливу на політичні процеси є актуальною темою для досліджень. Вони розкриють механізми формування політичної культури країни та цивілізованої участі розвідувальних служб у політичному процесі.

Об’єктом таких досліджень можуть бути воєнно-політичні та розвідувальні аспекти сучасної геополітики Франції. Предметом досліджень можуть бути політичні відносини у межах дихотомії „розвідувальні органи – державні інституції” при плануванні, реалізації та оцінці зовнішньополітичного курсу та внутрішньої політики держави з метою забезпечення її безпеки.

Метою такого дослідження має бути вироблення теоретико-методологічних основ взаємовідносин між розвідувальними органами та державними інституціями у рамках політичного процесу у сфері безпеки.

Реалізація зазначеної мети можлива при виконанні низки завдань:

1. З’ясування теоретико-методологічних основ сучасної геополітики країни (на конкретному прикладі Франції).

2. Дослідження традиційних шкіл французької геополітики та з’ясування їх впливу на сучасні міжнародні відносини Франції.

3. Опрацювання методики аналізу геополітики країни з розробленням методологічних підходів до аналізу політичних відносин у межах наднаціонального суб’єкта (багатостороннього договору, альянсу, міжнародної організації).

4. Обґрунтування необхідності розширення бази політологічного аналізу в сучасних умовах з включенням до об’єктів дослідження розвідувальних органів як державної інституції, безпосередньо пов’язаної з формуванням, плануванням, моніторингом зовнішньої та внутрішньої політики держави.

5. Дослідження механізмів та шляхів реалізації міжнародної політики Франції у рамках НАТО, Європейського Союзу, двосторонніх договорів.

6. Вивчення традицій інституту політичного лідерства у Франції та механізмів його реалізації.

7. Описання статусу та порядку роботи розвідувальних служб Франції у рамках політичного процесу та механізмів демократичного контролю над їх діяльністю.

8. Розроблення на підставі проведених досліджень рекомендацій для українських розвідувальних органів стосовно їх участі у розробці державної політики безпеки та зовнішньої політики держави; підтримки діяльності військово-промислового комплексу; особливостей розвідувальної діяльності в ході підготовки та проведення міжнародних миротворчих операцій; міжнародної взаємодії з розвідувальними службами інших держав.

Олександр Заруба

9. Розробка, спираючись на досвід Франції та інших демократичних країн, дійових механізмів демократичного цивільного контролю за діяльністю розвідувальних органів.

Теоретико-методологічним підґрунтям дослідження слугуватимуть сучасні розробки в галузі політології та загальнонаукові підходи до вивчення суспільно-політичних явищ. Автор планує проводити подальші дослідження, виходячи, перш за все, з позицій постпозитивізму та постбіхеовіризму, використовуючи такі методи політології: порівняльно-історичний при описі історії створення та діяльності французьких розвідувальних служб та взаємовідносин у рамках Франція – НАТО, Франція – Євросоюз, Франція – Організація Франкофонії, двохсторонніх договорів тощо; соціологічний та соціально-психологічний – при вивченні офіційних документів у сфері воєнно-політичної безпеки та зовнішньої політики Франції та проведенні експертного опитування.

Для опису політичної системи Франції (а саме елементів, що стосуються сфери безпеки та геополітики) з включенням як елемента розвідувальних служб безумовно необхідний системний підхід та застосування структурно-функціональних методів та методів ухвалення політичних рішень для дослідження механізмів прийняття важливих політичних проектів і планів. Результати аналізу будуть використані при моделюванні системи та механізмів прийняття політичних рішень у сфері безпеки в Україні.

При розробці геополітичного аспекту діяльності розвідувальних служб планується використання праць сучасного французького геополітика О. Шопрада та праць з геостратегії Е. Куто-Бегарі. Автор планує також використати геополітичні теорії українського геополітика В. Дергачова для опису процесів формування механізмів політичного лідерства та політичного менталітету сучасної Франції.

При дослідженні механізмів і шляхів забезпечення воєнно-політичної безпеки країни та для обґрунтування введення розвідувальних служб як елемента політики і політологічного аналізу планується використання теорій Т. де Монбріалья, директора французького Інституту політичних досліджень, курс лекцій якого автор мав можливість прослухати особисто.

Підбиваючи підсумки наведених вище міркувань, можна констатувати, що:

- опис місця та ролі розвідувальних служб у політичній системі держави та в політичному процесі є актуальною як науковою, так і практичною проблемою, яка потребує свого вирішення;
- адекватна участь розвідувальних служб у політичному процесі формує базові геополітичні підвалини розвитку держави та перспективні напрями як міжнародних, так і внутрішніх відносин;
- вивчення взаємовідносин „розвідувальні служби – держава” може бути здійснене на прикладі країн з тривалими традиціями таких відносин,

власною школою геополітики та розвинутими міжнародними відносинами у сфері безпеки. Такою країною може бути Франція;

- автором визначено перспективні напрями таких досліджень, можливий об'єкт і предмет досліджень та методи їх виконання.

Розвідувальні органи України з розвитком демократичних процесів у країні повинні знайти належне місце у політичній системі та політичному процесі формування як міжнародного, так і внутрішнього курсу держави.

Література:

1. **Борн Х., Лей І.** Підзвітність спецслужб: правові норми, досвід і рекомендації. – Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (Швейцарія), Центр з прав людини Даремського університету (Велика Британія), Норвезький парламентський комітет з контролю над діяльністю спецслужб. – 2006 р. – 136 с.

2. **Мишин В. М.** Механизм ответственной власти. // Под ред. Головки В. В. – Днепропетровск: Центр политического анализа, 2001.

3. **Кожев А.** Понятие Власти. – М.: Праксис, 2007. – 182 с.

4. **Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И.** Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В. И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002. – 432 с.

5. **Кузьменко А.** Розвідувальна діяльність як явище сучасних міжнародних відносин // Мережевий юридичний журнал „Юстиніан”. Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/autor.php?id=763>

6. **Бурдые П.** Социология социального пространства. – М.: Ин-т экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007.

7. **Бутусов Ю.** Украинская разведка. Перед употреблением взболтать // Зеркало недели. – №9 (537), 12 – 18 марта 2005 г.