

УДК 340.12; 340.5

## СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ РОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ КРАЇН ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ: ПОНЯТТЯ ТА КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ

**Процаєв Володимир Володимирович**,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри  
(Інститут Служби зовнішньої  
розвідки України, м. Київ, Україна)

У статті з позицій юридичної компаративістики шляхом порівняння законодавства країн пострадянського простору (Білорусь, Казахстан, Росія, Україна) проаналізовано правові норми, що визначають сфери діяльності органів зовнішньої розвідки. Якщо в державі функціонує декілька розвідувальних органів, неодмінно постає питання про визначення та розподіл правовими приписами сфер застосування кожною окремою розвідувальною структурою своїх сил та засобів. Задум законодавця полягає в тому, щоб усі органи зовнішньої розвідки чітко уявляли свої «ділянки в полі», не дублювали і не заважали один одному. Існують два підходи, за допомогою яких, на думку автора, визначаються сфери. Перший підхід пов'язаний з основними сферами діяльності державного органу – суб'єкта зовнішньої розвідки, до складу якого входить розвідувальний орган. Другий – з масштабами завдань, що «нарізані» законодавцем для кожної розвідувальної структури. Наприклад, для Служби зовнішньої розвідки Російської Федерації як окремого самостійного розвідувального органу визначено завдання стратегічного рівня, натомість для Головного управління розвідки Міністерства оборони Російської Федерації – лише тактичного рівня. Для розуміння генези появи в законодавстві сфер діяльності розвідувальних органів доцільно звернутися до концептуальних основ гарантування національної безпеки, що визначені в кожній державі відповідними нормативно-правовими актами. Ідеться про концепції (стратегії) гарантування національної безпеки, у яких формулюються загрози у відповідних сферах (зовнішньополітична, державної безпеки, воєнна, сфера безпеки державного кордону, економічна, соціальна, гуманітарна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо). Саме загрози ззовні є орієнтирами для визначення сфер діяльності розвідувальних органів. Отже, сфери діяльності розвідувальних органів – це законодавчо визначені складники національної безпеки держави, на які спрямовані загрози ззовні, для протидії яким призначені органи зовнішньої розвідки, їхні спеціальні сили та засоби.

**Ключові слова:** національна безпека, розвідувальні органи, організація та діяльність розвідувальних органів, сфери діяльності органів зовнішньої розвідки.

### SPHERES OF ACTIVITIES OF THE INTELLIGENCE AGENCIES BY THE LAW OF THE POST-SOVIET COUNTRIES: CONCEPT AND CRITERIA OF DIFFERENCE

**Proshayev Vladimir Vladimirovich**,  
Ph. D. In Law, Docent,  
Assistant Professor of the Department  
(Institute of Foreign Intelligence Service  
of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

In the article, from the stand point of legal comparative studies, the legal norms determining the spheres of activity of foreign intelligence agencies are analyzed by comparing the legislation of the post-Soviet countries (Belarus, Kazakhstan, Russia and Ukraine).

In the presence of several intelligence agencies in the state, the question arises about the definition and allocation of the legal requirements of the spheres of application of each separate intelligence structure of its forces and means. The legislator's plan is to ensure that all foreign intelligence agencies clearly understand and represent their "sites in the field", do not duplicate and interfere with each other.

There are two approaches in which, in the opinion of the author, spheres are defined. The first approach is related to the main area of activity of the state body – the external intelligence entity, which includes a reconnaissance body. The second approach is the scale of tasks that are "cut" by the legislator for each intelligence structure. For example, for the Foreign Intelligence Service of the Russian Federation, as a separate independent intelligence agency, the task of the strategic level is defined, while for the Main Directorate of Intelligence of the Ministry of Defense of the Russian Federation – only a tactical level.

In order to understand the genesis of the appearance of legislation in the spheres of activity of intelligence agencies, it is advisable to refer to the conceptual foundations of national security, as defined in each state by the relevant legal acts. These are the concepts (strategies) of ensuring national security, which formulate threats in the relevant area (foreign policy, state security, military sphere and security of the state border, economic, social and humanitarian, environmental, scientific, technological, information, etc.). Extreme threats are benchmarks for defining the spheres of activity of intelligence agencies. Thus, the sphere of activity of intelligence agencies is legally defined components of the national security of the state, which are threatened from the outside and for which foreign intelligence agencies are designated and their counterparts are assigned, and their special forces and means.

**Key words:** national security, intelligence agencies, organization and activity of intelligence agencies, sphere of activity of foreign intelligence agencies.

Порівнюючи законодавство сучасних провідних країн світу у сфері організації та діяльності розвідувальних органів, можна переконатися, що законодавці по-різному намагаються визначити в нормативно-правових актах сфери діяльності своїх розвідувальних органів. Так, законодавці Сполучених Штатів Америки, Франції, Федеративної Республіки Німеччина й інші взагалі не визначають сфер застосування сил та засобів розвідувальних структур [1], польський законодавець сфери діяльності розвідувальних органів визначив через завдання [2; 3], литовський – через окрему статтю (ст. 7) у Законі «Про розвідку» [4], білоруський, казахстанський, російський, український – більш детально, але також через окремі статті в законах про зовнішню розвідку [5; 6; 7; 8]. Отже, постає проблема, *по-перше*, чи варто визначати правовими нормами в законодавстві сфери діяльності кожного розвідувального органу; *по-друге*, якщо це необхідно, то яким чином і за допомогою яких критеріїв їх розмежувати.

На перший погляд, проблема має суто теоретичний характер, але для держав, у яких функціонують декілька потужних органів зовнішньої розвідки, визначення конкретних сфер для кожного окремого органу, безперечно, має практичний сенс. Отже, дослідження проблеми, що зазначена в назві статті, може бути корисним як для вітчизняних науковців-юристів, які працюють у сфері вдосконалення правової основи організації та діяльності розвідувальних органів України, так і для співробітників цих органів.

**Мета статті** – визначити поняття «сфери діяльності органів зовнішньої розвідки» та критерії їх розмежування для окремих розвідувальних органів, а *завдання* – аналіз передумов, що спонукали законодавців різних країн, насамперед Білорусі, Казахстану, Росії й України, визначити правовою нормою сфери діяльності своїх органів зовнішньої розвідки саме в такому змісті та в таких формах, які наявні зараз у чинному законодавстві.

Стосовно проблематики статті вітчизняних українських публікацій та видань не існує. Немає відкритих наукових праць і закордонних науковців, в інтернеті також. Як виняток можна назвати одну статтю російського науковця В.М. Редкоуса [9], у якій він із загальних засад здійснив спробу порівняльного аналізу дуже широкого спектра проблем правового регулювання розвідувальної діяльності за законодавством Росії і держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав.

За наявності у державі декількох розвідувальних органів неодмінно постає питання про визначення та розподіл між ними правовими приписами сфер застосування сил та засобів. Цілком зрозуміле таке намагання законодавця, адже це необхідно для того, щоб усі органи зовнішньої розвідки чітко розуміли й уявляли свої «ділянки в полі», не дублювали і не заважали один одному.

У чинному законодавстві Білорусі та Росії, як і в законодавстві інших країн, сфери діяльності органів зовнішньої розвідки визначено та розподілено *a priori*, навіть без натяку на застосування будь-яких чітких критеріїв. Хоча можна назвати *два підходи*, за допомогою яких вони визначалися. *Перший* підхід пов'язаний з основними сферами діяльності державного органу (суб'єкт зовнішньої розвідки), до складу якого входить розвідувальний орган. Наприклад, якщо розвідувальний орган належить до Міністерства оборони, то й основні сфери його діяльності пов'язані з воєнною або військовою сферами цього суб'єкта зовнішньої розвідки. За подібною логікою, якщо розвідувальний орган входить у структуру прикордонних військ, то він здійснює свою діяльність на «ділянках», пов'язаних зі сферами прикордонної й імміграційної політики, а також з іншими сферами, що стосуються питань захисту державного кордону та суверенних прав держави у виключній (морській) економічній зоні.

*Другий підхід* пов'язаний із масштабами завдань, що «нарізані» законодавцем для кожної розвідувальної структури. Наприклад, для Служби зовнішньої розвідки Росії як окремого самостійного розвідувального органу визначено завдання *стратегічного* рівня (добування інформації в політичній, економічній, воєнно-стратегічній сферах), натомість для Головного управління розвідки Міністерства оборони Російської Федерації (далі – РФ) – лише *тактичного* рівня (добування інформації у воєнній, воєнно-політичній, воєнно-економічній сферах) [7, ст. 11].

Аналіз нормативно-правових актів Білорусі, Росії, Республіки Казахстан (далі – РК) та України, у яких визначаються питання організації та діяльності розвідувальних органів, свідчить про те, що розподіл на законодавчому рівні сфер застосування спеціальних сил та засобів розвідки є досить складною проблемою. Спочатку наведемо в таблиці 1 назви всіх сфер із законодавства чотирьох держав і дослідимо їх розподіл між розвідувальними структурами:

Таблиця 1

**Сфери законодавства і розподіл між розвідувальними структурами**

Сфери	Україна			Казахстан			Білорусь			Росія		
	ЗР	ВР	ПР	ЗР	ВР	КНБ	КДБ	ВР	ПР	ЗР	ВР	ФСБ
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
політична	+			+			+			+		
економічна	+						+			+		
військово-технічна	+											
науково-технічна	+			+			+			+		
інформаційна	+	+					+					
екологічна	+	+		+			+	+		+	+	
воєнна		+			+			+			+	
воєнно-стратегічна							+			+		

Закінчення таблиці 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
воєнно-політична		+		+	+			+			+	
воєнно-технічна		+			+			+			+	
воєнно-економічна		+			+			+			+	
захист кордону			+			+			+			
фінансово-економічна				+								
гуманітарна				+			+					
протидія тероризму і екстремізму				+		+						
протидія розвідувально-підривній діяльності						+						
шифрований спеціальний зв'язок				+						+		
безпека загранпредставництв				+						+		
безпека держави загалом												+

**Примітки:** ЗР – зовнішня розвідка; ВР – воєнна розвідка; ПР – прикордонна розвідка; КНБ – Комітет національної безпеки РК; КДБ – Комітет державної безпеки РБ; ФСБ – Федеральна служба безпеки РФ. Позначка «+» – наявність законодавчого визначення розвідувальному органу сфери застосування його сил та засобів.

Як бачимо, у законодавстві чотирьох держав різним розвідувальним органам визначено майже *двадцять сфер* застосування наявних спеціальних сил і засобів. Загалом підхід у кожній державі однаковий, але є особливості.

*По-перше*, одразу впадає в очі те, що екологічна сфера визначається як для зовнішньої, так і для воєнної розвідок (Україна, Білорусь, Росія). На нашу думку, така сфера повинна стосуватися і прикордонної розвідки, оскільки остання добуває та реалізує інформацію про екологічний стан за кордоном та у виключній (морській) економічній зоні.

*По-друге*, для органу зовнішньої розвідки Федеральної служби безпеки (далі – ФСБ) РФ узагалі не визначено сфер. Російський законодавець обходиться загальним формулюванням, що «розвідувальна діяльність здійснюється органом зовнішньої розвідки федерального органу виконавчої влади в галузі забезпечення безпеки відповідно до федерального Закону «Про зовнішню розвідку»» (ст. 11) [10], тобто можна припустити, що сфери, імовірно, визначаються відомчими закритими нормативно-правовими актами. До того ж, оскільки прикордонна розвідка перебуває у складі ФСБ РФ, то і сфера захисту кордону, напевно, повинна бути «закріплена» також за ФСБ РФ.

*По-третє*, законодавець чомусь визначає правовим приписом сферу, яку з великим припущенням можна віднести до компетенції розвідувального органу. Ідеться про гуманітарну сферу (Казахстан, Білорусь). Справді, досить складно уявити завдання розвідувального органу в цій сфері. Загальновідомо, що гуманітарна сфера в основному відбиває стан духовного та культурного життя людини, суспільства і держави, а «складовими елементами гуманітарної сфери», які відображають цей стан, «<...> мають бути передусім фундаментальні галузі – освіта, наука, культура та їхні підгалузі: виховання, інформаційне середовище, фізкультура, спорт, дозвілля, туризм, релігія, етнічні відносини» [11, с. 207]. Важко уявити, що у вищезазначених «складниках гуманітарної сфери» є інформація з обмеженим доступом, яку має добувати розвідка і яку неможливо зібрати силами та засобами інших державних (не розвідувальних) структур.

*По-четверте*, сфери, які пов'язані з політикою, економікою, наукою, технікою та відображають лише їхню частку, досить близькі за своїм змістом. Наприклад, політична сфера тісно пов'язана з воєнно-стратегічною, воєнно-політичною сферами;

економічна – з фінансово-економічною та воєнно-економічною сферами; наука і техніка – із військово-технічною, воєнно-технічною та науково-технічною сферами. З теоретичного погляду ці сфери є зрозумілими і їх можна відокремити одну від іншої, але на практиці – досить важко. Безперечно, що під час вирішення практичних завдань такі «дрібні» сфери у діяльності різних органів зовнішньої розвідки будуть накладатися одна на одну.

*По-н'яте*, сферу протидії міжнародним терористичним і екстремістським організаціям, розвідувально-підривній діяльності спеціальних служб і організацій іноземних держав, злочинних угруповань та окремих осіб для діяльності розвідувального органу визначив лише законодавець Казахстану [6, ст. 6], хоча, наприклад, у завданнях для органів зовнішньої розвідки України ці напрями чітко прописані правовою нормою – «участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією; вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України» [8, ст. 4]. Сферу гарантування безпеки закордонних представництв визначили для розвідки законодавці РК і РФ, але подібні завдання є в розвідувальних органів України та РБ. Так, у Законі України, серед інших завдань, зазначено: «забезпечення безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ та членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, які обізнані з відомостями, що становлять державну таємницю» [8, ст. 4]. В Указі Президента РБ читаємо: «забезпечення безпеки організацій Республіки Білорусь, які знаходяться за межами Республіки Білорусь, працівників цих організацій і членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за межі Республіки Білорусь громадян Республіки Білорусь, які мають за родом своєї діяльності допуск до відомостей, що становлять державні секрети, і членів їх сімей, які перебувають із ними» [5, п. 1.2].

Для розуміння генези появи в законодавстві правових норм щодо «сфер діяльності розвідувальних органів», на думку автора, доцільно звернутися до концептуальних основ гарантування національної безпеки, що визначені в кожній державі відповідними нормативно-правовими актами. Ідеться про концепції (стратегії) гарантування національної безпеки, у яких законодавцями чітко прописані загрози у відповідних сферах (зовнішньополітична, державна безпека, воєнна сфера і сфера безпеки державного кордону, економічна, соціальна та гуманітарна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо) [12; 13].

Саме загрози ззовні в цих сферах і є орієнтирами для визначення сфер для діяльності розвідувальних органів. Отже, на підставі останньої тези можна так сформулювати визначення поняття «сфери діяльності розвідувальних органів» – це законодавчо визначені складники національної безпеки держави, на які спрямовані загрози ззовні, для протидії яким призначені органи зовнішньої розвідки та застосовуються їхні спеціальні сили та засоби.

#### **Висновки:**

1) сфери розвідувальним органам визначені без єдиних чітких критеріїв. Можна припустити, що вони сформульовані на підставі положень концепцій (стратегій) гарантування національної безпеки. Але це тільки припущення. На думку автора, критеріїв узагалі не існує, навіть їх неможливо науково дослідити або обґрунтувати. Здається, що для визначення сфер розвідувальним органам законодавцям доцільно користуватися лише двома підходами, що було зазначено вище. Якщо розвідувальний орган входить до складу державного органу – суб'єкта зовнішньої розвідки, то він застосовує свої сили і засоби в усіх тих сферах без винятку, де знаходиться інформація,

яку необхідно добути і яка вкрай потрібна суб'єкту зовнішньої розвідки. Тому, на думку автора, не треба визначати в нормативно-правовому акті всі можливі сфери, по суті, фантазувати, припускати або намагатися визначити лише основні з них, – усе одно всіх сфер до останньої перелічити неможливо. До того ж, за намагання визначити всі сфери окремо для кожного розвідувального органу неминуче вони будуть накладатися одна на одну або виявлятися одночасно в декількох розвідок, як це сталося з екологічною сферою. Було б краще, якби законодавці чотирьох країн для воєнної розвідки визначили лише одну сферу – *воєнну (військову)*, так само і для прикордонної – *прикордонну*. На думку автора, це в жодному разі не завадило б воєнній та прикордонній розвідкам повноцінно виконувати свої обов'язки за завданнями суб'єктів зовнішньої розвідки, до складу яких вони входять. Самостійні розвідувальні органи (КДБ РБ; КНБ РК; СЗР РФ; СЗР України), на відміну від розвідувальних органів, що входять до складу інших державних органів, застосовують свої наявні сили та засоби в усіх сферах без винятку, де знаходиться інформація, яку необхідно добути і яка вкрай потрібна керівництву держави для гарантування національної безпеки від зовнішніх загроз, тобто йдеться про всі сфери, у яких зосереджена інформація *стратегічного рівня*. Отже, було б доцільним замість визначення в законі всіх сфер (політична, економічна, екологічна, воєнно-стратегічна тощо) обмежитися, наприклад, таким формулюванням або словосполученням – «у сферах забезпечення національної безпеки від зовнішніх загроз». Отже, ст. 11 Закону РФ [7], ст. 6 Закону РК [6], п. 1.4 Указу президента РБ [5] і ст. 6 Закону України [8] були б сформульовані приблизно так: «Розвідувальна діяльність в межах своїх повноважень здійснюється розвідувальним органом (тобто СЗР РФ або КНБ РК, або КДБ РБ, або СЗР України) у всіх сферах забезпечення національної безпеки (тобто РФ, РК, РБ, України) від зовнішніх загроз»;

2) з наведеної таблиці стає очевидним, що не всі сфери діяльності, які визначені законодавством для органів зовнішньої розвідки, напряду корелюються із завданнями. Завдання, як і цілі та функції, повинні передусім впливати на визначення не загальних, а особливих, спеціальних сфер для застосування розвідувальними органами своїх сил та засобів. Отже, сфери спеціального напряду відображають конкретну компетенцію або конкретні права розвідувального органу, що прописані правовою нормою в законі, тому такі сфери обов'язково потрібно визначати правовою нормою в нормативно-правовому акті, оскільки ця норма справді закріплює конкретну сферу за конкретним розвідувальним органом. До таких спеціальних сфер можна віднести: сферу шифрованого, секретного й інших видів спеціального зв'язку з використанням радіоелектронних засобів і методів за межами держави; сферу убезпечення установ, розташованих за межами території, та відряджених за межі території громадян, що мають за родом своєї діяльності допуск до відомостей, що становлять державну таємницю [7, ст. 11]; сферу протидії міжнародним терористичним та екстремістським організаціям; сферу протидії розвідувальній та іншій, спрямованій на насильницьку зміну конституційного ладу, завдання шкоди національній безпеці, діяльності спеціальних служб та організацій іноземних держав, злочинних угруповань (злочинних організацій) та окремих осіб [6, ст. 6];

3) визначення для розвідувальних органів не спеціальних, а лише загальних сфер, без прив'язки їх до визначених законодавством завдань не може мати юридичних наслідків у разі розширення або звуження органом зовнішньої розвідки сфери, яку для нього виділено. Наприклад, якщо воєнна розвідка РБ замість визначеної для неї воєнно-технічної сфери «зазіхнула» на воєнно-стратегічну сферу органу зовнішньої розвідки КДБ РБ, то цілком зрозуміло, що будь-які негативні наслідки для двох органів досить важко уявити. Навпаки, це буде тільки вітатися. Тому включати в закон

правову норму, порушення якої не передбачає настання юридичних наслідків, недоречно або юридично некоректно.

### Список використаних джерел:

1. Розвідувальні служби іноземних держав : збірник законодавчих актів. Київ : Вид-во НА СБ України, 2003. 232 с.
2. Ustawa o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Ostatnia aktualizacja portalu – luty 2014 r. Про Службу воєнної контррозвідки та про Службу воєнної розвідки : Закон. URL: [http://ustawa.ws/sluzba\\_kontrwywiadu\\_wojskowego\\_oraz\\_sluzba/tekst.htm](http://ustawa.ws/sluzba_kontrwywiadu_wojskowego_oraz_sluzba/tekst.htm).
3. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r. № 74, poz. 676 z późniejszymi zmianami) – weszła w życie 29.06.2002 r. Про Агентство внутрішньої безпеки та Агентство розвідки : Закон. URL: <http://www.aw.gov.pl/pol/akty-prawne/pdf/d20020676.pdf>.
4. О разведке : Закон Литовской Республики от 17 июля 2000 г. № VIII-1861 (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 2 июля 2002 г. № IX-1019). URL: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14923>.
5. О вопросах внешней разведки : Указ президента Республики Беларусь от 25 марта 2003 г. № 116. URL: <http://pravo.levonevsky.org>.
6. О внешней разведке : Закон Республики Казахстан от 22 мая 2010 г. № 277-IV. *Казахстанская правда*. 2010. № 134 (26195). URL: [http://ru.government.kz/docs/z100000277\\_20110106~1.htm](http://ru.government.kz/docs/z100000277_20110106~1.htm).
7. О внешней разведке : федеральный Закон Российской Федерации от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ. URL: <http://www.lawrussia.ru>.
8. Про розвідувальні органи України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 19. Ст. 94.
9. Редкоус В.М. Правовое регулирование разведывательной деятельности по законодательству России и государств-участников СНГ: сравнительный анализ. *Право и государство: теория и практика*. 2008. № 1 (37). С. 64-70.
10. О федеральной службе безопасности : федеральный Закон Российской Федерации (с изменениями и дополнениями на 30 декабря 2015 г.) от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/10104197/#ixzz3xbapLLON>.
11. Степаненко О.В. Сутність, мета, завдання та складові гуманітарної сфери. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 3 (38). С. 201-208.
12. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утверждена Указом президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575. URL: [http://www.pravo.by/world\\_of\\_law/text.asp?RN=P31000575](http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=P31000575).
13. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. : Указ президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_87685](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685).