

Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень
УДК 340.12; 340.5

Прощаєв Володимир Володимирович

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри

Інститут Служби зовнішньої розвідки України

Прощаев Владимир Владимирович

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры

Институт Службы внешней разведки Украины

Proshayev Vladimir

PhD in Law, Docent, Assistant Professor of the Department

Institute of Foreign Intelligence Service of Ukraine

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І
ДІЯЛЬНОСТІ ЗОВНІШНЬОЇ РОЗВІДКИ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ
ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**
**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВНЕШНЕЙ РАЗВЕДКИ РЕСПУБЛИКИ
БЕЛАРУСЬ И УКРАИНЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**
**PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF THE
ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF INTELLIGENCE AGENCIES
OF THE REPUBLIC OF BELARUS AND UKRAINE: A COMPARATIVE
ANALYSIS**

*Анотація. У статті на підставі юридичної компаративістики
шляхом порівняння законодавчих актів Республіки Білорусь та України
проаналізовано правові засади регулювання організації і діяльності
розвідувальних органів двох держав.*

Визначено п'ять особливостей, які відрізняють законодавство Білорусі у сфері розвідувальної діяльності від законодавства України. Перша особливість полягає в тому, що на відміну від України в Білорусі регулювання діяльності розвідки відбувається відповідно до указу президента, а не закону. Друга – в Указі Президента Білорусі «Про питання зовнішньої розвідки» не отримали правового визначення дуже суттєві складники розвідувальної діяльності, а саме: принципи розвідувальної діяльності; правова основа діяльності розвідувальних органів; методи і засоби діяльності розвідувальних органів; зв'язок розвідувальних органів із суспільством та громадянськістю; фінансування та матеріально-технічне забезпечення розвідувальних органів; контроль і нагляд за діяльністю розвідувальних органів. Третя особливість пов'язана із завданнями зовнішньої розвідки. Білоруський законодавець за прикладом російського визначив їх через шляхи, за допомогою яких здійснюється розвідувальна діяльність. В українському законодавстві завдання для зовнішньої розвідки поставлено конкретно та найширше. Україна, запозичивши позитивний світовий досвід законодавства провідних країн світу, поставила перед зовнішньою розвідкою крім завдань суто розвідувальної спрямованості ще й завдання боротьби з тероризмом і транснаціональною організованою злочинністю, але тільки на рівні участі в боротьбі. Четверта особливість стосується визначення споживачів розвідувальної інформації. На відміну від білоруського законодавства, де президент держави є звичайним споживачем, в українському чітко окреслено головну роль Президента України у визначенні споживачів розвідувальної інформації. На думку автора, є певний практичний сенс у тому, що сама розвідувальна структура іноді може без втручання президентських структур визначати коло споживачів своєї добутої розвідувальної інформації. П'ята особливість торкається можливості надання за білоруським законодавством громадянства особам, які

конфіденційно співробітничать з органами зовнішньої розвідки, чого немає у чинному законодавстві України.

Робиться висновок, що після наукового обґрунтування положень законодавства Білорусі, які заслуговують на увагу, можна врахувати їх у вітчизняній законотворчій діяльності.

Ключові слова: порівняльне правознавство, зовнішня розвідка, розвідувальні органи, розвідувальна діяльність, організація та діяльність спеціальних служб.

Аннотація. В статті на основі юридическої компаративістики путем сравнения законодательных актов Республики Беларусь и Украины проанализированы правовые основы регулирования организации и деятельности разведывательных органов двух государств.

Определены пять особенностей, которые отличают законодательство Беларуси в сфере разведывательной деятельности от законодательства Украины. Первая особенность заключается в том, что в отличие от Украины в Беларуси регулирование деятельности разведки происходит в соответствии с указом президента, а не закона. Вторая особенность связана с отсутствием в Указе Президента Беларуси «О вопросах внешней разведки» нормативного определения основных категорий разведывательной деятельности. Это принципы разведывательной деятельности; правовая основа деятельности разведывательных органов; методы и средства деятельности разведывательных органов; связь разведывательных органов с обществом и общественностью; финансирование и материально-техническое обеспечение разведывательных органов; контроль и надзор за деятельностью разведывательных органов. Третья особенность связана с задачами внешней разведки. Белорусский законодатель последовал примеру российского законодателя и определил их через пути, с помощью

которых осуществляется разведывательная деятельность. В украинском законодательстве задачи для внешней разведки поставлены конкретно и широко. Украина, позаимствовав положительный мировой опыт законодательства ведущих стран мира, поставила перед внешней разведкой кроме задач чисто разведывательной направленности еще и задачи борьбы с терроризмом и транснациональной организованной преступностью, но только на уровне участия в борьбе. Четвертая особенность касается определения потребителей разведывательной информации. В отличие от белорусского законодательства, где президент государства является обычным потребителем разведывательной информации, в украинском четко определена роль Президента Украины как главного ее потребителя. По мнению автора, есть определенный практический смысл в том, что сама разведывательная структура иногда может без вмешательства президента определять круг потребителей своей добытой разведывательной информации. Пятая особенность касается возможности предоставления по белорусскому законодательству гражданства лицам, которые сотрудничают с органами внешней разведки на конфиденциальной основе, чего нет в действующем законодательстве Украины.

Делается вывод, что после научного обоснования положений законодательства Беларуси, которые заслуживают внимания, их можно учесть в отечественной законотворческой деятельности.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, внешняя разведка, разведывательные органы, разведывательная деятельность, организация и деятельность специальных служб.

Summary. In the article, on the basis of legal comparative studies, by comparing the legislative acts of the Republic of Belarus and Ukraine, the legal

basis for regulating the organization and activities of intelligence agencies of two states is analyzed.

Five features that distinguish the legislation of Belarus in the field of intelligence activities from the legislation of Ukraine are identified. The first feature is that, in contrast to Ukraine, in Belarus regulation of intelligence activities takes place in accordance with a presidential decree, not a law. The second peculiarity is connected with the absence in the Presidential Decree "On Foreign Intelligence Issues" of a normative definition of the main categories of intelligence activities. These are the principles of intelligence activities; legal basis of intelligence agencies; methods and means of intelligence agencies; communication of intelligence agencies with the public and the public; financing and logistics of intelligence agencies; control and supervision of intelligence agencies. The third feature is related to the tasks of foreign intelligence. The Belarusian legislator followed the example of the Russian legislator and identified them through the ways in which intelligence activities are carried out. In Ukrainian legislation, tasks for foreign intelligence are set specifically and broadly. Ukraine, having borrowed the positive international experience of the legislation of the leading countries of the world, has set for foreign intelligence, in addition to purely intelligence-oriented tasks, the tasks of combating terrorism and transnational organized crime, but only at the level of participation in the struggle. The fourth feature concerns the identification of consumers of intelligence information. Unlike Belarusian legislation, where the president of a state is an ordinary consumer of intelligence information, the role of the President of Ukraine as its main consumer is clearly defined in Ukrainian. According to the author, there is a certain practical sense in that the intelligence structure itself can sometimes, without the intervention of the president, determine the range of consumers of its extracted intelligence information. The fifth feature concerns the possibility of granting citizenship to persons

cooperating with foreign intelligence agencies on a confidential basis under Belarusian legislation, which is not in the current legislation of Ukraine.

It is concluded that after the scientific substantiation of the provisions of the legislation of Belarus, which deserve attention, they can be taken into account in the domestic legislative activity.

Key words: *comparative law, foreign intelligence, intelligence agencies, intelligence activities, organization and activities of special services.*

Постановка проблеми. Серед країн пострадянського простору лише Республіка Білорусь (РБ) зберегла структуру спеціальних служб, зокрема й розвідувальних органів, яка раніше була притаманна всім республікам колишнього СРСР. У РБ на сьогодні функціонує потужний державний орган – Комітет державної безпеки РБ, до складу якого на правах головного управління входить орган зовнішньої розвідки. Також на правах структурних підрозділів відомчого підпорядкування функціонують орган зовнішньої розвідки Міністерства оборони та розвідувальний орган Державного комітету прикордонних військ.

На відміну від України РБ пішла своїм шляхом законодавчого регулювання організації та діяльності розвідувальних органів. На це суттєво вплинув зовнішньополітичний курс керівництва республіки, і, в першу чергу, налагодження самих тісних політичних, економічних, воєнних стосунків із Російською Федерацією (РФ), аж до створення Союзної держави.

Законодавчі документи стосовно розвідувальних служб РБ засвідчують, що правове регулювання діяльності зовнішньої розвідки РБ має суттєві особливості, які потребують порівняльного аналізу з відповідним законодавством інших держав, зокрема України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для вітчизняної юридичної компаративістики проблематика порівняння законодавства

пострадянських держав у сфері організації та діяльності спеціальних служб є фактично новою сферою. Тому на сьогодні немає ні системних досліджень у цій сфері на рівні дисертацій, монографій тощо, ні навіть достатньої кількості наукових статей. Серед зарубіжних дослідників цій проблематиці присвятив свої наукові статті російський науковець В. Редкоус [1-2].

Мета статті – проаналізувати особливості правового регулювання організації і діяльності органів зовнішньої розвідки РБ, порівнявши законодавчі й підзаконні правові акти РБ із законодавством України щодо організації та діяльності Служби зовнішньої розвідки України (СЗРУ), а також з'ясувати, які з цих особливостей можна використати для вдосконалення чинного українського законодавства.

Виклад основного матеріалу. Основним нормативно-правовим актом, що регулює питання діяльності й організації зовнішньої розвідки РБ, є Указ Президента РБ «Про питання зовнішньої розвідки» [3]. Частково про органи зовнішньої розвідки йдеться в Законі РБ «Про органи державної безпеки» [4] та в Указі Президента «Про затвердження Положення про Комітет державної безпеки Республіки Білорусь» [5].

Отже, *перша особливість* правового регулювання функціонування розвідки РБ полягає в тому, що на відміну від України в РБ це регулювання відбувається відповідно до указу президента, а не закону. Білоруський законодавець фактично проігнорував постанову Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав про прийняття модельного закону «Про зовнішню розвідку» (її підтримали всі, крім Республіки Азербайджан) і рекомендацію щодо його використання у національному законодавстві для прийняття відповідного закону [6]. Не стала для РБ прикладом і законодавча діяльність Держдуми Федерального Зібрання Російської Федерації, де Закон «Про зовнішню розвідку» було прийнято ще 1995 року [7]. Слід зазначити, що з 2014 року

у засобах масової інформації РБ постійно з'являються публікації про необхідність ухвали закону про зовнішню розвідку.

Другою особливістю правового регулювання є те, що у вищенаведеному Указі Президента РБ визначено не всі складові правового регулювання, а лише деякі питання, які, на думку Президента, були найважливішими на час видання документа. Тому на відміну від законодавства України в Указі Президента РБ не отримали правового визначення дуже суттєві складники розвідувальної діяльності, а саме: принципи розвідувальної діяльності; правова основа діяльності розвідувальних органів; методи і засоби діяльності розвідувальних органів; зв'язок розвідувальних органів із суспільством та громадянськістю; фінансування та матеріально-технічне забезпечення розвідувальних органів; контроль і нагляд за діяльністю розвідувальних органів. Здається, що в разі ухвалення рішення про розроблення закону про зовнішню розвідку РБ та обговорення його в парламенті всі ці «прогалини» буде усунено.

З іншого боку, в Указі Президента РБ є цікаві моменти, яких немає в законодавчих актах України та інших країн пострадянського простору. Вони стосуються понять «суб'єкти зовнішньої розвідки» та «розвідувальні служби як структурні елементи суб'єктів зовнішньої розвідки». Зокрема, згідно з пунктом 1.1 Указу суб'єктами зовнішньої розвідки є органи державної безпеки, Збройні Сили та прикордонні війська. Зауважимо, що суб'єкти визначені не як відомства (Комітет державної безпеки, Міністерство оборони або Державний комітет прикордонних військ), а як централізовані системи у певних сферах забезпечення національної безпеки.

Водночас відповідно до цього Указу в складі структур суб'єктів зовнішньої розвідки є розвідувальні служби, які в межах своїх повноважень безпосередньо здійснюють зовнішню розвідку у відповідних

чітко визначених сферах. Здійснювати зовнішню розвідку іншими державними органами і організаціями, які не є суб'єктами зовнішньої розвідки, а також фізичними особами заборонено згідно з пунктом 1.3.Указу.

Отже, на відміну від законодавства України Президент РБ не надає розвідувальним службам статусу органів держави. Вони є лише окремими структурами «суб'єктів зовнішньої розвідки», які є потужними силовими відомствами і насправді виконують функції державних органів. Наявність і чітке розмежування в нормативно-правовому акті понять «суб'єкт зовнішньої розвідки» і «розвідувальна служба як структурний елемент суб'єкту зовнішньої розвідки», на нашу думку, мають певні *позитивні наслідки*.

По-перше, це значно спрощує процедуру організації взаємодії між розвідувальними службами, яку налагоджують безпосередньо (а не через президентські структури) самі відомства, у складі яких є розвідувальні служби, на підставі спільних нормативних правових актів (п. 1.5. Указу). Тобто Президент РБ безпосередньо не керує розвідувальними службами, він здійснює лише загальне керівництво суб'єктами зовнішньої розвідки (п. 1.7. Указу). В українському законодавстві ускладнено порядок взаємодії розвідувальних органів між собою та з правоохоронними органами України, оскільки передбачено, що цей порядок повинен бути визначеним на рівні закону, якого досі, на превеликий жаль, не розроблено й не ухвалено (ст. 11 Закону України «Про розвідувальні органи України») [8].

По-друге, визначаючи відмінність між «суб'єктами зовнішньої розвідки» та «розвідувальними службами як структурними елементами суб'єктів зовнішньої розвідки» Президент РБ своїм Указом фактично надав розвідувальним службам ексклюзивну можливість безпосередньо (без його особистого втручання в цей процес) взаємодіяти з

розвідувальними і контррозвідувальними службами інших держав без його особистого втручання у цей процес лише на підставі міжнародних договорів РБ (п. 1.6. Указу). На відміну від Білорусі, розвідувальні органи України відповідно до ст. 11 Закону України «Про розвідувальні органи України» [8] можуть налагоджувати й підтримувати контакти із спецслужбами іноземних держав у кожному конкретному випадку лише з дозволу Президента України в межах та обсягах, які він сам визначає.

Розглянемо ті аспекти, які *звужують можливості* зовнішньої розвідки РБ.

По-перше, відповідно до Указу Президента РБ розвідувальні служби не мають статусу державних органів. Таким статус є лише в суб'єктів зовнішньої розвідки, структурними елементами яких є розвідувальні служби. За українським законодавством усі розвідувальні органи мають статус державних органів [9, ст. 1]. Безперечно, статус державного органу надає широкі повноваження зовнішній розвідці, особливо у відносинах з іншими державними, правоохоронними органами та іноземними спеціальними службами.

По-друге, в українському законодавстві [8-10] прямо визначено, що розвідувальні органи України, як державні органи, можуть здійснювати оперативно-розшукову діяльність (ОРД). У законодавстві РБ стосовно організації та діяльності зовнішньої розвідки взагалі не прописано право розвідувальних служб здійснювати ОРД. Таке право Закон РБ «Про оперативно-розшукову діяльність» [11, ст. 7] надає лише оперативним підрозділам суб'єктів зовнішньої розвідки. Перелік оперативних підрозділів, їхню компетенцію та організацію ОРД визначає не сам Закон РБ «Про оперативно-розшукову діяльність», а керівники відомств, тобто суб'єктів зовнішньої розвідки.

Третя особливість правового регулювання пов'язана із завданнями зовнішньої розвідки РБ. В Указі Президента РБ сформульовано три

основні завдання [3, п. 1.2], але серед них, як це не парадоксально, немає основного завдання будь-якої розвідки – добування розвідувальної інформації. Добування визначено не через завдання, а через форму виконання, зовнішній вияв «особливого виду діяльності». Так само й в Законі РФ «Про зовнішню розвідку» [7, ст. 2] немає конкретно сформульованих завдань органам зовнішньої розвідки. Замість них визначено шляхи, за допомогою яких здійснюється розвідувальна діяльність, але їх цілком можливо вважати завданнями.

Подібний підхід щодо формулювання завдань для зовнішньої розвідки можна побачити й в інших пострадянських країнах. В українському законодавстві завдання для зовнішньої розвідки поставлено конкретно та найширше [8]. Зазначимо, що Україна, запозичивши позитивний світовий досвід законодавства провідних країн світу, поставила перед зовнішньою розвідкою крім завдань суто розвідувальної спрямованості ще й завдання боротьби з тероризмом і транснаціональною організованою злочинністю, але тільки на рівні участі в боротьбі.

Четверта особливість стосується визначення споживачів розвідувальної інформації. В Указі Президента РБ перелік споживачів дуже широкий [3, п. 1.9.]. Президент РБ є звичайним споживачем розвідувальної інформації і не розподіляє її серед інших споживачів, тобто розвідувальні служби на свій розсуд визначають споживачів розвідувальної інформації. На відміну від білоруського законодавства, в ст. 10 Закону України «Про розвідувальні органи України» чітко окреслено головну роль Президента України у визначенні споживачів розвідувальної інформації. На нашу думку, є певний практичний сенс у тому, що сама розвідувальна структура іноді може без втручання президентських структур визначати коло споживачів своєї добутої розвідувальної інформації.

Суттєвим, на нашу думку, є положення Указу Президент РБ (З, п. 1.18) про соціальний захист осіб, які конфіденційно співробітничали з органами зовнішньої розвідки, що становить *п'яту особливість*. Зокрема, ця особа може бути прийнята до громадянства РБ у порядку, визначеному законодавством. Подібне положення є й у законодавстві РФ [7, ст. 23]. На нашу думку, відповідне положення доцільно внести до вітчизняного законодавства після належного наукового обґрунтування.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Правове регулювання організації і діяльності зовнішньої розвідки РБ та України істотно відрізняються між собою. Якщо науково обґрунтувати положення законодавства РБ, які заслуговують на увагу, і врахувати їх у вітчизняній законотворчій діяльності, вдасться поліпшити розвідувальну діяльність СЗРУ та інших вітчизняних розвідувальних органів.

Література

1. 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.
2. Редкоус В. М. Опыт законодательного регулирования контрразведывательной деятельности в государствах-участниках СНГ // Право и государство: теория и практика. 2007, № 12 (36). С. 63-68.
3. Указ Президента Республики Беларусь «О вопросах внешней разведки» от 25 марта 2003 г., № 116. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>
4. Закон Республики Беларусь «Об органах государственной безопасности» от 3 декабря 1997 г., № 102-З. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>.

5. Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о Комитете государственной безопасности Республики Беларусь» от 18 ноября 2004 г., № 566. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>
6. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О модельном законе «О внешней разведке» от 19 апреля 2001 г., № 17-8. URL: <http://www.iacis.ru/html>
7. Федеральный Закон Российской Федерации «О внешней разведке» от 10 января 1996 г., № 5-ФЗ. URL: <http://www.lawrussia.ru/>
8. Закон України «Про розвідувальні органи України» // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 19. Ст.94.
9. Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки» // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 8. Ст.94.
10. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст.303.
11. Закон Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности» от 9 июля 1999 г., № 289-З. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>

References

1. Redkous V. M. Pravovoe regulirovanie razvedyvatelnoy deyatel'nosti po zakonodatel'stvu Rossii i gosudarstv-uchastnikov SNG: sravnitel'nyy analiz. Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2008, № 1 (37). S. 64-70.
2. Redkous V. M. Opyt zakonodatelnogo regulirovaniya kontrrazvedyvatel'noy deyatel'nosti v gosudarstvakh-uchastnikakh SNG. Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2007, № 12 (36). S. 63-68.
3. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus «O voprosakh vneshney razvedki» ot 25 marta 2003 g., № 116. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>.
4. Zakon Respubliki Belarus «Ob organakh gosudarstvennoy bezopasnosti» ot 3 dekabrya 1997 g., № 102-Z. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>

5. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus «Ob utverzhdenii Polozheniya o Komitete gosudarstvennoy bezopasnosti Respubliki Belarus» ot 18 noyabrya 2004 g., № 566. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>
6. Postanovlenie Mezhparlamentskoy Assamblei gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv «O modelnom zakone «O vneshney razvedke» ot 19 aprelya 2001 g., № 17-8. URL: <http://www.iacis.ru/html>
7. Federalnyy Zakon Rossiyskoy Federatsii «O vneshney razvedke» ot 10 yanvarya 1996 g., № 5-FZ. URL: <http://www.lawrussia.ru/>
8. Zakon Ukrainy «Pro rozviduvaljni orghany Ukrainy». Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 2001. № 19. St.94.
9. Zakon Ukrainy «Pro Sluzhbu zovnishnjoji rozvidky». Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 2006. № 8. St.94.
10. Zakon Ukrainy «Pro operativno-rozshukovu dijalnistj». Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 1992. № 22. St.303.
11. Zakon Respubliki Belarus «Ob operativno-rozysknoy deyatelnosti» ot 9 iyulya 1999 g., № 289-Z. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>