

9. Кравченко В.В. Конституційне право України. Київ : Атіка, 2000. 307 с.
10. Лисенков С.Л. Конституція України : матеріали до вивчення. Київ : Либідь, 1997. С. 55.
11. Бородин І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина. Херсон : Олді-плюс. 2003. С. 22 .
12. Кушніренко О.Г., Слінько Т.М. Права і свободи людини та громадянина. Харків : Факт, 2001. С. 15.
13. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 167.
14. Бородин І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина. Херсон : Олді-плюс. 2003. С.28.
15. Стефанчук Р. Право на життя як особисте немайнове право фізичної особи. *Право України*. 2003. № 11. С. 115.
16. Трошкін Ю.В. Права человека: Нарушения и защита прав человека и прессы. Москва: 1997. С. 29.
17. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. Москва : Юрист, 1996. С. 196; Кравченко В.В. Конституционное право Украины. С. 90
18. Селиванов О.В. Соціальна, правова держава в Україні. Київ, 2000. С. 415.
19. Гегель Г.В.Ф. Філософія права. Москва, 1990. С. 223.
20. Тимченко С.М. Здійснення принципів правової держави як умова формування громадянського суспільства в Україні. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2001. № 2. С. 28.
21. Роулз Дж. Теория справедливости. Новосибирск, 1995. С. 72.

УДК 342:340.5

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-1.16>

ПРОЦАСВ В.В.

ПРИНЦИПИ РОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ КРАЇН ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті з позицій юридичної компаративістики шляхом порівняння законодавства країн пострадянського простору проаналізовано принципи розвідувальної діяльності. Зазначено, що кількість принципів та їх формулювання мають суттєві відмінності, які свідчать про відсутність загальних методологічних підходів для їх визначення у якості правових приписів у нормативно-правових актах про розвідку. Обґрунтовано, що в законодавстві про розвідку принципи мають бути визначені обов'язково, оскільки вони відображують сутність, зміст, призначення та основні підвалини розвідувальної діяльності. Доведено, що в кожній країні пострадянського простору існує свій перелік принципів. Це пов'язано з тим, що в окремих державах існують свої специфічні погляди на сутність, зміст та призначення розвідувальних органів.

У статті піддано сумніву доцільність включення в загальні положення таких принципів, як безперервність, плановість, звітність, єдність, централізація тощо. Вони, на думку автора, не відображають специфіку діяльності розвідувальних органів, особливо їх сутність, зміст та призначення. Здається, що подібні принципи притаманні діяльності будь-якого іншого державного органу.

На думку автора, юридично не є коректним включення всіма законодавцями в нормативно-правові акти про зовнішню розвідку принципу законності без будь-яких застережень або пояснень. Розвідувальні органи, як правило, здійснюють

© ПРОЦАСВ В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри (Інститут Служби зовнішньої розвідки України)

свою діяльність за межами національної території, порушуючи при цьому законодавство іноземних держав. Відтак не може бути повністю реалізований розвідкою принцип законності за кордоном. Це також стосується принципу поваги до прав і свобод людини та громадянина. Дійсно, реалізація цього принципу може мати місце лише на національній території держави та в разі застосування розвідкою методів і засобів оперативно-розшукового законодавства.

Також викликає сумнів включення до принципів розвідувальної діяльності принципу позапартійності, оскільки в будь-якій державі спеціальні органи, в тому числі й розвідка, завжди були партійними. Спецслужби в жодній державі не мають бути позапартійними, тому що вони відстоюють своїми специфічними силами та засобами інтереси певних класів або прошарків населення. Зроблено висновок, що принципи розвідувальної діяльності визначено в законодавстві країн пострадянського простору хаотично, без попереднього наукового опрацювання, найчастіше за прикладами діяльності звичайних органів держави. Необхідно в подальшому продовжити дослідження принципів розвідувальної діяльності, на підставі чого – обґрунтувати доцільність їх включення в законодавство про розвідку.

Ключові слова: порівняльне правознавство, розвідка, розвідувальна діяльність, принципи діяльності зовнішньої розвідки.

The article analyzes the principles of intelligence activities from the standpoint of legal comparativism by comparing the legislation of post-Soviet countries. It is noted that the number of principles and their formulation have significant differences, which indicate the absence of general methodological approaches for their definition as legal requirements in the regulatory legal acts on intelligence. It is substantiated that the law on intelligence must necessarily define the principles, because they reflect the essence, content, purpose and basic foundations of intelligence activities. It is proved that in each country of the post-Soviet space there is a list of principles. This is due to the fact that in a separate state there are their specific views on the essence, content and purpose of intelligence agencies.

The article doubts the feasibility of including in the general principles of such principles as continuity, planning, accountability, unity, centralization, etc. They, in the opinion of the author, do not reflect the specifics of the activities of the intelligence agencies, especially their essence, content and purpose. It seems that such principles are inherent in the activities of any other public body.

According to the author, it is not legally correct to include all the legislators in the normative legal acts on the external intelligence of the principle of legality without any reservations or explanations. Intelligence agencies, as a rule, carry out their activities outside the national territory, while violating the laws of foreign states. Therefore, the principle of legality abroad cannot be realized by intelligence. This also applies to the principle of respect for human and civil rights and freedoms. Indeed, the implementation of this principle can only be in the national territory of the state and in the case of intelligence of methods and means of operational search laws.

It also calls into question the inclusion of the principle of non-partisanship in the principles of reconnaissance, since in any state special organs, including intelligence, have always been party. Special services in any state should not be non-party because they defend their particular forces and means of the interests of certain classes or layers of the population. It is concluded that the principles of intelligence activities are defined in the legislation of the post-Soviet countries in a chaotic manner without prior scientific research more often than the examples of the activities of ordinary state bodies. It is necessary to continue the study of the principles of intelligence activities in the future, on the basis of which to substantiate the expediency of their inclusion in the law on intelligence.

Key words: comparative jurisprudence, intelligence, intelligence activity, principles of activity of foreign intelligence.

Вступ. Порівнюючи законодавство країн пострадянського простору у сфері правового регулювання організації та діяльності розвідувальних органів, одразу ж кидається в очі намагання законодавців у перших розділах або главах законів (указів) визначити правовими нормами принципи розвідувальної діяльності. Але кількість принципів та їх формулювання мають такі відмінності, що постає питання про відсутність загальних методологічних підходів для їх визначення в якості правових приписів у нормативно-правових актах про розвідку. Іншими словами, проблема полягає в тому, щоб уявити, хто із законодавців найбільш повно, вірно та змістовно відобразив принципи діяльності розвідувальних органів. Дослідження проблеми може допомогти співробітникам вітчизняних спеціальних служб у вирішенні завдань розвідувальної діяльності, а також може бути корисним для вітчизняних науковців-юристів, які працюють у сфері вдосконалення правової основи організації та діяльності розвідувальних органів України. Таким чином, стаття має як практичне, так і теоретичне значення.

Стосовно проблематики статті вітчизняних українських публікацій та видань занадто мало. Є лише декілька наукових робіт авторів В.Г. Пилипчука, В.Д. Фірсова щодо теоретичних аспектів визначення українським законодавством загальних положень (цілей, завдань, функцій, повноважень) діяльності розвідувальних органів України, їх співвідношення та взаємозв'язку, але принципи окремо не досліджувалися. Немає відкритих наукових праць, у тому числі і в Інтернет-ресурсах, із боку зарубіжних науковців. Як виключення можна назвати декілька статей російського науковця В.М. Редкоуса, в яких він із загальних засад здійснив спробу порівняльного аналізу дуже широкого спектру проблем правового регулювання розвідувальної діяльності за законодавством Росії і держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення *особливостей* у правовому визначенні принципів діяльності розвідувальних органів країн пострадянського простору, їх дослідження та розкриття, а **завданнями** – порівняльний аналіз правових норм, що містять принципи, характеристика організаційних передумов, що спонукали законодавців сформулювати принципи саме в такій кількості, в такому змісті та в таких формах, які існують зараз у чинному законодавстві.

Результати дослідження. Принципи – це основні, загальні ідеї, положення, що складають основу, підвалини розвідувальної діяльності. Вони визначають її сутність, зміст, призначення та основні тенденції розвитку в конкретній державі та в конкретній проміжок часу, а також відображають зміст і спрямованість діяльності розвідувальних органів у суспільстві. Принципи не вигадуються законотворцем, а, навпаки, виникають з об'єктивних причин, які зумовлені політичними, економічними, соціальними та іншими потребами безпечного існування конкретного суспільства. Принципи як система положень закріплюються нормативно-правовими актами, що мають відношення до діяльності та функціонування розвідки, а якщо в державі створено розвідувальне співтовариство, то вони забезпечують існування стабільної, гармонійної системи розвідувальних органів, оскільки комплексне використання і застосування їх спеціальних методів, сил та засобів сприяє ефективному захисту особи, суспільства і держави від зовнішніх загроз. Під час характеристики різноманітних систем, у тому числі й систем розвідувальних органів, принципи відображають ті суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування системи, без яких вона не виконала б свого призначення. Тому можна впевнено стверджувати, що надання в нормативно-правовому акті переліку принципів розвідувальної діяльності є усвідомленою необхідністю.

Принципи діяльності правоохоронних органів у науковому плані більш-менш розроблені [2], натомість принципи розвідувальної діяльності та регламентація її здійснення в Україні «є застарілими та не відповідають сучасним світовим тенденціям здійснення розвідувальної діяльності» [3, с. 114].

Необхідно зазначити той факт, що в кожній країні пострадянського простору існує свій перелік принципів в нормативно-правовому акті про зовнішню розвідку, тому що в кожній державі існують свої специфічні погляди на сутність, зміст та призначення розвідувальних органів. Наприклад, у Законі Російської Федерації «Про зовнішню розвідку» [4, ст. 4] містяться п'ять принципів, у Законі України «Про розвідувальні органи України» [5, ст. 3] бачимо вже вісім принципів, у Законі Республіки Казахстан «Про зовнішню розвідку» [6, ст. 5] визначено лише чотири принципи, натомість у Законі Грузії «Про розвідувальну діяльність» їх налічує аж одинадцять [7, ст. 6].

У таблиці 1 наведено перелік та назви принципів за законодавством десятих країн пострадянського простору.

Таблиця 1

Принципи	Росія	Казахстан	Грузія	Литва	Таджикистан	Узбекистан	Туркменістан	Україна	Молдова	Киргизстан
розподіл повноважень	+				+					
законність	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
повага до прав і свобод людини та громадянина	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
підконтрольність президенту	+			+				+		
поєднання гласних та негласних методів та засобів	+	+		+	+		+	+	+	+
єдиноначальність		+							+	
об'єктивність і неупередженість			+							
політичний нейтралітет			+							
підзвітність, професіоналізм і компетентність			+							
єдність і централізація			+			+	+		+	
цілеспрямованість			+							
оперативність безперервність			+					+		
плановість			+							
негласність			+							
розподіл сфер				+				+		
конспірація					+	+	+		+	
опора на допомогу громадян						+				
незалежність						+		+		
гуманізм							+		+	
позапартійність								+	+	
доцільність									+	
секретність			+							

На відміну від всіх інших пострадянських країн, естонський законодавець, не називаючи принципи, сформулював їх у вигляді обов'язкових напрямів діяльності. Так, у Законі Естонії «Про служби безпеки» у статті 3 «Принципи діяльності служб безпеки» читаємо: «Служби безпеки займаються збором і обробленням інформації, в тому числі особистих даних, якщо це потрібно для виконання ними своїх обов'язків; служби безпеки застосовують тільки заходи, необхідні для виконання ними своїх обов'язків; за наявності декількох можливих заходів вони застосовують такі, які у зв'язку з виконанням обов'язків у мінімальному ступені обмежують основні права осіб; здійснювати дозволяється тільки такі заходи, що надмірно не обмежують основні права приватних осіб у порівнянні із цілями, які переслідуються службами безпеки» [8].

У законодавстві про зовнішню розвідку багатьох країн світу взагалі не визначаються принципи, в тому числі й в Указі Президента РБ [9]. На думку автора, це не зовсім правильно.

Принципи мають бути визначені в нормативно-правовому акті, але не всі, а тільки ті, що дійсно притаманні діяльності розвідувальних органів. Наприклад, викликає сумнів доцільність включення в загальні положення таких принципів, як *безперервність*, *плановість*, *звітність*, *єдність*, *централізація*, *позапартійність* тощо. Вони, на думку автора, не відображають специфіку діяльності розвідувальних органів, особливо їх сутність, зміст та призначення. Здається, що подібні принципи притаманні діяльності будь-якого іншого державного органу. Натомість, як бачимо з наведених вище в таблиці 1 принципів, такий принцип, як *конспірація* або *конспіративність*, визначили лише законодавці чотирьох країн (Таджикистан, Узбекистан, Туркменістан, Молдова). До речі, принцип *конспірації* (*конспіративності*) чітко визначений для діяльності контррозвідувальних органів у Законі України «Про Службу безпеки України» [10, ст. 3] та в «Положенні про Федеральну службу безпеки Російської Федерації» [11, п. 4].

Не зовсім зрозумілим є включення всіма законодавцями в нормативно-правові акти про зовнішню розвідку принципу *законності* без будь-яких застережень або пояснень. Розвідувальні органи, як правило, здійснюють свою діяльність за межами національної території, порушуючи при цьому законодавство іноземних держав. Відтак не може бути розвідкою реалізований принцип «законності» за кордоном. Крім того, розвідувальним органам іноді взагалі забороняється здійснювати розвідувальну діяльність відносно своїх громадян на території власної держави: «Застосовувати методи і засоби розвідувальної діяльності стосовно громадян Російської Федерації на території Російської Федерації не допускається» [4, ст. 13]. Насамкінець, найбільш вагомим аргументом є те, що оскільки розвідувальні органи не є правоохоронними, то включати в нормативно-правовий акт про зовнішню розвідку принцип законності без будь-яких пояснень, м'яко кажучи, юридично некоректно. На думку автора, включення цього принципу можливе в нормативно-правовий акт, але із застереженнями, наприклад, «у разі застосування методів та засобів розвідки на території своєї держави» або «в разі застосування методів та засобів оперативно-розшукової діяльності» тощо. Це також стосується принципу поваги до прав і свобод людини та громадянина. Дійсно, реалізація цього принципу може мати місце лише на національній території держави та в разі застосування розвідкою методів і засобів оперативно-розшукового законодавства.

Нормативно-правові акти про розвідку всіх країн пострадянського простору деякою мірою обмежують права співробітників розвідки, посилаючись на положення основних законів. Так, у ст. 36 Конституції України зазначено, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації... за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей... Обмеження щодо членства в політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України... Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Прямих обмежень для співробітників розвідувальних органів щодо членства в політичних партіях та професійних спілках в Конституції України немає, тому такі обмеження мають міститись у законах України. Дане «законне обмеження» знаходимо в Законі України «Про розвідувальні органи України», де у ст. 3 «Принципи діяльності розвідувальних органів України» йдеться про принцип «позапартійності», а у ст. 8 «Позапартійність розвідувальних органів України» розкривається й сам принцип: «У розвідувальних органах України забороняється створення і діяльність організаційних структур політичних партій та інших об'єднань громадян, що мають політичні цілі. Членство та участь співробітників розвідувальних органів України в діяльності політичних партій та інших об'єднань громадян, що мають політичні цілі, не допускається. Як виняток дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір із розвідувальними органами України, у професійних спілках». Як бачимо, законодавець обмежив конституційні права співробітників розвідувальних органів та працівників, які уклали трудовий договір із розвідувальними органами України, *виходячи з принципу позапартійності*.

Аналіз законодавства країн пострадянського простору щодо діяльності розвідувальних органів свідчить, що кожна держава по-своєму підходить до визначення в законодавчих актах принципу позапартійності. Так, у Федеральному Законі Російської Федерації «Про зовнішню розвідку» у ст. 4 «Принципи розвідувальної діяльності» принципу позапартійності немає, проте у ст. 17 «Співробітники органів зовнішньої розвідки Російської Федерації» закріплено, що «військовослужбовці органів зовнішньої розвідки Російської Федерації не можуть бути членами громадських організацій».

цій, які переслідують політичні цілі. Державні цивільні службовці і співробітники органів зовнішньої розвідки Російської Федерації не можуть створювати громадські об'єднання, які переслідують політичні цілі». Так само в Законі Республіки Казахстан «Про органи національної безпеки», де у ст. 4 «Основні принципи діяльності органів національної безпеки» серед інших принципу позапартійності також немає, але зазначено, що «діяльність органів Національної безпеки будується... незалежно від діяльності політичних партій та інших громадських об'єднань». Подібний підхід бачимо і в законодавстві Азербайджанської Республіки, Білорусі. Водночас у Законі Республіки Молдова «Про Службу інформації та безпеки Республіки Молдова» у ст. 3 «Принципи діяльності Служби» серед інших принципів закріплено принцип позапартійності.

Безсумнівно, що такий спектр різних підходів до включення або невключення в національне законодавство стосовно діяльності розвідувальних органів принципу *позапартійності* свідчить про те, що немає однозначного розуміння змісту цього принципу.

До речі, серед філософських категорій принципу «позапартійності» взагалі не існує. Не має такого принципу й в юридичній науці. Натомість є загальновідома філософська категорія «партійність». Партійність (у філософському розумінні) – об'єктивно-закономірна *соціальна спрямованість будь-якого світогляду*. Відтак партійність у діяльності розвідувальних органів та їх співробітників – це найбільш повний вираз ідейної спрямованості в діях розвідників, коли вони, усвідомлюючи свою причетність до складових сил захисту суспільства та держави, виконують свої професійні обов'язки саме з позицій відстоювання інтересів батьківщини, особи та громадянина своєї держави.

Зрештою, передбачений у Законі України «Про розвідувальні органи України» принцип позапартійності не відповідає статусу зовнішньої розвідки, яка «забезпечує захист національних інтересів України від зовнішніх загроз» (преамбула Закону України «Про розвідувальні органи України»). Якщо державний орган, тобто розвідувальний орган, відстоєє «інтереси», то це вже партійність. Ясна річ, що законодавець, коли він формулював цей принцип та вводив його в текст закону, мав на увазі неможливість належності або участі співробітників розвідки в діяльності будь-якої політичної партії (руху). Утім, це не висвітлює зміст принципу позапартійності. У будь-якій державі спеціальні органи, в тому числі й розвідка, завжди були партійними, оскільки захищали інтереси певних прошарків суспільства. Спецслужба в жодній державі ніколи не була позапартійною, вона завжди відстоювала своїми специфічними силами та засобами інтереси певних класів або прошарків населення. На наш погляд, розвідувальні органи України, в тому числі і Служба зовнішньої розвідки України, оскільки вони захищають, стоять на сторожі інтересів людини, особи, суспільства, держави, діють саме на підставі партійності. Саме це чітко зафіксовано в Основному Законі і в Законі України «Про розвідувальні органи України».

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що, по-перше, принцип позапартійності не стосується змісту та сутності діяльності розвідувальних органів та їх співробітників; по-друге, принцип позапартійності не походить із положень Конституції України з огляду на можливе обмеження в такий спосіб конституційних прав і свобод особового складу розвідувальних органів, передусім права «на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів»; по-третє, принцип позапартійності не може бути взятий за основу або теоретичне підґрунтя для обмеження прав співробітників розвідувальних органів відносно членства в політичних партіях (рухах) та інших об'єднаннях громадян, що мають політичні цілі.

Висновки. Принципи розвідувальної діяльності визначено в законодавстві країн пострадянського простору хаотично, без попереднього наукового опрацювання, найчастіше за прикладами діяльності звичайних органів держави. У статті зроблено спробу розкрити зміст та обґрунтувати доцільність включення в закони про розвідку лише двох принципів: законності та позапартійності. Стосовно інших принципів необхідно здійснити подальші відповідні ґрунтовні наукові дослідження.

Список використаних джерел:

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. Галунько В.М. Основні принципи діяльності правоохоронних органів як елемент публічної адміністрації. *Судова та слідча практика в Україні*. Випуск 1. 2016. С. 27–29. URL : http://www.ssp-journal.in.ua/archive/1_2016/7.pdf.

3. Фірсов В.Д. Поняття, ознаки та принципи здійснення розвідувальної діяльності в Україні. *Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. Правознавство*. 2018. Т. 23. Вип. 2(33). С. 106–115.
4. О внешней разведке: Федеральный Закон Российской Федерации от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ. URL : <http://www.lawrussia.ru/>.
5. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22 березня 2001 р. № 2331-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 19. Ст. 94.
6. О внешней разведке : Закон Республики Казахстан от 22 мая 2010 г. № 277-IV ЗРК. URL : https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30726118.
7. О разведывательной деятельности : Закон Грузии от 27 апреля 2010 г. № 2983-вс. URL : <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/92242/1/ru/pdf>.
8. О службах безопасности : Закон Эстонской Республики от 10 января 2001 г. № 974. URL : http://estonia.news-city.info/docs/sistems/dok_iegffb.htm.
9. О вопросах внешней разведки : Указ Президента Республики Беларусь от 25 марта 2003 г. № 116. URL : // <http://pravo.levonevsky.org/>.
10. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
11. Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации : утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации». URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=174373;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.5439351401291788>.