

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.20>**Сергій Мельник,**докт. юрид. наук, полковник юстиції,  
начальник

Військово-юридичного інституту

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ РОЗВІДКИ: ДЕЯКІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Статтю присвячено аналізу деяких аспектів правових засад організації та функціонування розвідки. Доводиться позиція, що ухвалений 17 вересня 2020 року Закон України «Про розвідку» повинен мати потенціал для подальшого вдосконалення. Основні напрями вдосконалення повинні напрацьовуватися у межах правової доктрини. Враховуючи Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1713 (2005) «Про демократичний нагляд за становищем у сфері безпеки в державах-членах», а також підходи, відповідно до яких відбувається формування концепції розвідки XXI, чинний Закон України «Про розвідку» варто скоригувати в частині, що стосується предмета регулювання цього Закону, мети та завдань, що стоять перед розвідкою, а також удосконалення деяких легальних дефініцій. Зокрема, йдеться про визначення понять розвідки, розвідувальної діяльності та розвідувального співтовариства.

Так, у статті пропонується під розвідкою розуміти складову частину сектору безпеки і оборони України, яка складається з розвідувального співтовариства, розвідувальних органів, їхніх окремих структурних підрозділів, суб'єктів, залучених до виконання задач, пов'язаних з організацією, здійсненням та забезпеченням розвідувальної діяльності, що полягає у наданні споживачам, визначеним у цьому Законі, неупередженої, повної та достовірної розвідувальної інформації, що необхідна для запобігання, виявлення, усунення, нейтралізації зовнішніх загроз національній безпеці України, а так само сприяння реалізації національних інтересів України.

У свою чергу, розвідувальна діяльність може розглядатися як спеціальний вид діяльності суб'єктів розвідувального співтовариства, пов'язаний з взяттям розвідувальних заходів, спрямованих на добування, аналіз та передавання розвідувальної інформації, що стосується життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян, що здійснюється з метою захисту національних інтересів від зовнішніх загроз. І, нарешті, розвідувальне співтовариство тлумачиться як система скоординованих між собою суб'єктів, що функціонує з метою ефективного виконання завдань розвідки, діяльність якої спрямована на отримання та аналіз розвідувальної інформації з метою забезпечення життєво важливих національних інтересів у сфері національної безпеки та оборони України.

**Ключові слова:** правові засади організації та функціонування розвідки, принципи організації та функціонування розвідки, розвідувальне співтовариство.

**Постановка проблеми.** 17 вересня 2020 року ухвалено Закон України «Про розвідку». Цей закон встановив організаційні, правові засади функціонування розвідки, правовий статус та соціальні гарантії співробітників розвідувальних органів України й осіб, залучених до виконання розвідувальних завдань. Крім того, цим Законом запроваджено порядок здійснення контролю за розвідкою.

Науковим дослідженням питань правового регулювання організації та функціонування розвідки займалися такі науковці, як В. Г. Пилипчук, В. В. Процаєв та В. Д. Фірсов.

**Метою статті** є аналіз окремих правових норм Закону України «Про розвідку» та висвітлення власних пропозицій щодо вдосконалення цього Закону в частині, пов'язаній з правовим регулюванням мети та завдань розвідки, а також деяких легальних дефініцій.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення національної безпеки і оборони України розглядається як одне з пріоритетних завдань, що покладається на державу та виступає як справа всього народу. Такий підхід є доволі виправданим з огляду на те, що Україна проголошується як суверенна та демократична держава. Для виконання

багатогранних завдань у цій сфері створено сектор безпеки і оборони, до складу якого входять найрізноманітніші військові формування та органи державної влади, серед яких законодавець окремо виділяє розвідувальні органи України (стаття 12 Закону України «Про національну безпеку України»).

Названий Закон встановлює загальні засади організації та функціонування розвідувальних органів у контексті забезпечення національної безпеки як складників сектору безпеки і оборони України. Відповідно до статті 20 Закону України «Про національну безпеку України», розвідувальні органи України здійснюють розвідувальну діяльність з метою сприяння реалізації національних інтересів України та протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах.

Розвідувальні органи, як суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони України, беруть участь у формуванні і реалізації державної політики з питань національної безпеки і оборони у визначених законодавством сферах. Повноваження розвідувальних органів визначаються законодавством України. Пріоритетні завдання для розвідувальних органів визначаються на підставі закону Президентом України. Ним же може створюватися координаційний орган з питань розвідки.

На розвиток вищевказаних положень було спрямовано Закон України «Про розвідку», який, як зазначено у преамбулі, визначає правові та організаційні засади функціонування розвідки, правовий статус і соціальні гарантії співробітників розвідувальних органів України та осіб, залучених до виконання розвідувальних завдань, а також порядок здійснення контролю за розвідкою.

Ми вважаємо, що вказану преамбулу необхідно скоригувати та викласти у такій редакції: «Цей Закон визначає правові засади організації та порядку функціонування розвідки, її мету, функції та повноваження, структуру розвідувального співтовариства, а також правовий статус співробітників розвідувальних органів». Зокрема, ми виходимо з того, що правовий статус повинен охоплювати також і гарантії соціального захисту співробітників розвідувальних органів. У зв'язку з цим необхідно у преамбулі сконцентрувати увагу на ключових аспектах правового регулювання Закону з точки зору функціонування розвідки у напрямі виконання завдань, пов'язаних насамперед із забезпеченням національної безпеки та обороноздатності України.

Закон України «Про розвідку» до основних завдань розвідки відносить своєчасне

забезпечення споживачів розвідувальною інформацією; сприяння реалізації національних інтересів України; протидію зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах.

Ми виходимо з того, що вказану норму варто конкретизувати та вказати не лише завдання, але й мету. Вважаємо, що головною метою діяльності розвідки повинно бути створення відповідних умов для забезпечення національної безпеки і оборони України, гарантування захисту національних інтересів від зовнішніх загроз. М. М. Тищенко, В. В. Богущкий та Є. І. Григоренко щодо військового управління вказують на те, що важливо визначитися з його цілями насамперед на законодавчому рівні [1, с. 52]. У зв'язку з цим ми і вбачаємо за потрібне, аби і мета, і завдання були зафіксовані у законі.

При цьому на розвиток цієї мети в Законі необхідно конкретизувати та розширити спектр завдань. До них необхідно віднести такі:

- 1) протидія зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах;
- 2) сприяння реалізації національних інтересів України;
- 3) своєчасне забезпечення споживачів, визначених цим Законом, розвідувальною інформацією;
- 4) інформаційне супроводження реалізації зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України, спрямованої на забезпечення її національних інтересів і безпеки;
- 5) отримання, аналіз та використання інформації для розробки й подальшої реалізації заходів щодо запобігання, усунення та нейтралізації загроз національній безпеці та обороноздатності України;
- 6) добування й аналіз інформації, необхідної для науково-технічного прогресу України.

Розширення завдань, що покладаються на розвідку, зумовлено різними чинниками. Серед них – забезпечення національних інтересів держави у тому числі й у науково-технічній сфері. С. Пик, що подала власне бачення концепції розвідки ХХІ століття, вважає, що розвідка повинна переорієнтуватися в сучасних умовах і на перспективу на такі види діяльності, як промисловий, фінансовий, комп'ютерний, науковий та технічний шпіонаж, а також технологізація розвідки, що має полягати у більш інтенсивному застосуванні науки і техніки [2, с. 75].

У межах аналізу чинного законодавства необхідно враховувати Рекомендацію

Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1713 (2005) «Про демократичний нагляд за становищем у сфері безпеки в державах-членах». Там, зокрема, йдеться про те, що:

1) функціонування спеціальних служб повинно бути засноване на ясному і належному законодавстві під наглядом судів;

2) кожен парламент повинен мати у своєму складі такий, що належним чином функціонує, спеціальний комітет. Мінімальною вимогою до його діяльності повинно бути здійснення нагляду за «послабленнями» спеціальним службам і відповідними бюджетними асигнуваннями;

3) умови застосування цими службами виняткових заходів повинні бути встановлені законом з передбаченням точних та чітких часових меж;

4) в жодному разі не допускається політизація розвідувальних служб, оскільки вони повинні бути в змозі об'єктивно, неупереджено і професійно звітувати перед політичними органами. Будь-які обмеження, які встановлюються щодо цивільних і політичних прав співробітників служб безпеки, повинні бути обумовлені законом;

5) Комітету Міністрів Ради Європи слід прийняти європейський кодекс етики спеціальних служб (аналогічний Європейському кодексу поліцейської етики, прийнятому Радою Європи);

6) збалансована рівновага між конфіденційністю і підзвітністю має підтримуватися певною мірою за допомогою принципу відкладеної транспарентності, який передбачає розсекречення конфіденційних матеріалів через певний період часу, що передбачено законом;

7) і, нарешті, парламент повинен регулярно отримувати інформацію про загальну політику щодо спецслужб.

Відповідно до предмета правового регулювання Закону України «Про розвідку», у ньому подається визначення цілої низки термінів, серед яких «розвідка» та «розвідувальна діяльність». Так, відповідно до пункту 2 частини 1 статті 1 Закону, розвідка – організаційно-функціональне поєднання визначених цим Законом розвідувальних органів та діяльності, яку вони здійснюють самостійно або у взаємодії між собою та з іншими суб'єктами розвідувального співтовариства з метою забезпечення національної безпеки і оборони України.

Таким чином, це визначення виокремлює у межах розвідки інституційний та функціональний складники, розуміючи під нею, з одного боку, розвідувальні органи, а з іншого – діяльність, яку вони здійснюють як самостійно, так і у взаємодії з іншими суб'єктами розвідувального співтовари-

ства. Водночас Закон подає окреме визначення розвідувальної діяльності. Так, згідно з пунктом 3 частини 1 статті 1 Закону України «Про розвідку», розвідувальна діяльність є системою розвідувальних заходів, які проводяться розвідувальними органами України для виконання покладених на ці органи завдань і здійснення визначених цим Законом функцій.

З метою повноцінного розуміння розвідувальної діяльності необхідно враховувати нормативно-правовий припис (пункту 4 частини 1 статті 1), де вказано, що розвідувальний захід виступає комплексом дій і рішень розвідувального органу та/чи у випадках, визначених цим Законом, іншого суб'єкта розвідувального співтовариства із застосуванням методів та сил і засобів розвідки.

Ми вважаємо, що підхід, відповідно до якого подаються у Законі окремі визначення як розвідки, так і розвідувальної діяльності, є виваженим. Проте, на наш погляд, необхідно подати більш розгорнуті та конкретизовані визначення зазначених термінів.

Пропонуємо таке визначення розвідки. Розвідка – складова частина сектору безпеки і оборони України, яка складається з розвідувального співтовариства, розвідувальних органів, їхніх окремих структурних підрозділів, суб'єктів, залучених до виконання завдань, пов'язаних з організацією, здійсненням та забезпеченням розвідувальної діяльності, що полягає у наданні споживачам, визначеним у цьому Законі, неупередженої, повної та достовірної розвідувальної інформації, що необхідна для запобігання, виявлення, усунення, нейтралізації зовнішніх загроз національній безпеці України, а так само сприяння реалізації національних інтересів України.

Вважаємо, що з метою побудови узгодженої інституційної системи забезпечення національної безпеки і оборони у легальному визначенні розвідки необхідно вказати, що вона є органічною складовою частиною сектору безпеки і оборони України. Цей підхід буде підсилювати інтеграційний складник у діяльності розвідки щодо сектору безпеки і оборони та належність до виконання завдань, що на нього покладено.

Крім того, у визначенні поняття розвідки варто вказати на ті структурні компоненти, з яких вона складається, що формує її основу. У зв'язку з цим у визначенні можна вказати, що розвідка складається з розвідувального співтовариства, розвідувальних органів, їхніх окремих структурних підрозділів, суб'єктів, залучених до виконання завдань, пов'язаних з організацією, здійсненням та забезпеченням розвідувальної діяльності.

Далі у визначенні необхідно вказати на соціальне призначення розвідки та її мету. На наш погляд, у визначенні необхідно конкретизувати, що діяльність розвідки полягає у наданні споживачам, перелік яких подається у Законі, неупередженої, повної та достовірної розвідувальної інформації. Крім того, необхідно конкретизувати також і призначення такої інформації, її спрямованість. Тож пропонуємо вказати, що вона необхідна для запобігання, виявлення, усунення, нейтралізації зовнішніх загроз національній безпеці України, а так само сприяння реалізації національних інтересів України.

Повинно подаватися окреме визначення поняття розвідувальної діяльності, як і це зроблено у чинному Законі України «Про розвідку». Водночас визначення розвідувальної діяльності теж повинно бути більш розгорнутим і деталізованим.

На наш погляд, розвідувальна діяльність – спеціальний вид діяльності суб'єктів розвідувального співтовариства, пов'язаний з вжиттям розвідувальних заходів, спрямованих на добування, аналіз та передавання розвідувальної інформації, що стосується життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян, що здійснюється з метою захисту національних інтересів від зовнішніх загроз.

У межах цього Закону варто також звернути увагу і на те, що Розділ II присвячено розвідувальному співтовариству та загальним засадам функціонування розвідки. При цьому в межах вказаного розділу розкриваються суб'єкти розвідувального співтовари-

ства. Вважаємо, що з метою удосконалення чинного Закону варто дати визначення поняття «розвідувальне співтовариство», яке розмістити у частині 1 статті 1 цього Закону. На наш погляд, можна дати таке визначення.

Розвідувальне співтовариство – система скоординованих між собою суб'єктів, що функціонує з метою ефективного виконання завдань розвідки, діяльність якої спрямована на отримання та аналіз розвідувальної інформації для забезпечення життєво важливих національних інтересів у сфері національної безпеки та оборони України.

### Висновки

Таким чином, варто констатувати той факт, що ухвалений 17 вересня 2020 року Закон України «Про розвідку», який визначає правові засади організації та порядку функціонування розвідки, її мету, функції та повноваження, структуру розвідувального співтовариства, а також правовий статус співробітників розвідувальних органів, повинен мати потенціал до вдосконалення. Ми подали деякі власні міркування щодо його удосконалення в частині, що стосується мети, завдань, а також деяких дефініцій (легальних визначень), зокрема визначення понять розвідки, розвідувальної діяльності та розвідувального співтовариства.

### Список використаних джерел:

1. Тищенко М. М., Богущий В. В., Григоренко Є. І. Основи військового управління : навчальний посібник / за заг. ред. М. М. Тищенка. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків: Юрайт, 2017. 252 с.
2. Пик С. Розвідувальна діяльність у сучасному світі та її пріоритети. Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». 2013. Вип. 32. С. 70–76.

### Serhii Melnyk. Legal fundamentals of intelligence organization and functioning: some areas of improvement

*The article is devoted to the analysis of some aspects of the legal basis of the organization and functioning of intelligence. It is argued that the Law of Ukraine "On Intelligence" adopted on September 17, 2020 should have the potential for further improvement. The main areas of improvement should be developed within the legal doctrine. Having regard to the Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe № 1713 (2005) "On democratic scrutiny of the security situation in the Member States" as well as the approaches according to which the concept of intelligence XXI is formed, the current Law of Ukraine "On Intelligence" should be adjusted in the part concerning the subject of regulation of this Law, goals and tasks facing intelligence, as well as improvement of some legal definitions. In particular, it is about defining the concept of intelligence, intelligence activities and the intelligence community. Thus, the article proposes to understand intelligence as an integral part of the security and defense sector of Ukraine, which consists of the intelligence community, intelligence agencies, their individual structural units, entities involved in the tasks related to the organization, implementation and provision of intelligence activities, which is to provide consumers defined in this Law with unbiased, complete and reliable intelligence information necessary to prevent, identify, eliminate, neutralize external threats to the national security of Ukraine, as well as to promote the national interests of Ukraine. In turn, intelligence activities can be considered as a special type of activity of the intelligence community, associated with the implementation of intelligence measures aimed at obtaining, analyzing and transmitting intelligence information concerning the vital interests of man, society and the state, the implementation of which provides state sovereignty of Ukraine, its progressive democratic development, as well as safe living conditions and welfare of its citizens, which is carried out in order to protect national interests from external threats.*

**Key words:** legal bases of organization and functioning of intelligence, principles of organization and functioning of intelligence, intelligence community.