

ПРОЦАСЬ В. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри
(Інститут Служби зовнішньої розвідки
України)

УДК 340.5; 351.746.1; 355.40

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-5>

ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ У СФЕРІ РОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

У статті з позицій юридичної компаративістики шляхом аналізу законодавства провідних країн світу досліджено підзаконні нормативні правові акти у сфері розвідувальної діяльності.

Встановлено, що підзаконні акти різних країн мають суттєві відмінності, які свідчать про відсутність загальних методологічних підходів для визначення місця підзаконних актів в системі правового регулювання розвідувальної діяльності, комплексу суспільних відносин, що вони регулюють, ознак підзаконного нормативно-правового акту та їх видів.

Обґрунтовано, що підзаконний нормативно-правовий акт у сфері розвідувальної діяльності – це нормативний акт, виданий компетентним органом державної влади на основі конституційних положень та закону про зовнішню розвідку або про органи, що її здійснюють, та спрямований на виконання законодавчих приписів шляхом їх конкретизації або встановлення первинних норм, що не суперечать закону і не підміняють його.

Доведено, що у порівнянні із законом він має не меншу юридичну силу. Незважаючи на те, що підзаконний акт деталізує та конкретизує закон, проте також нормативно регулює весь комплекс суспільних відносин, що складаються у сфері розвідувальної діяльності, посідаючи тим самим важливе місце в системі правового регулювання функціонування розвідувальних структур. Обґрунтування підтверджено посиланнями на конкретні нормативні джерела Білорусі, Казахстану, Росії, України та США.

Підзаконні нормативні акти у сфері розвідувальної діяльності утворюють складну ієрархічну систему. Їх можна класифікувати за різними критеріями – за суб'єктами прийняття, за зовнішньою формою акта, за сферою дії акту, за характером правотворчої компетенції, за часом дії тощо. Підзаконні акти в своєму зародженні, порядку прийняття і подальшому уточненню, удосконаленню підкоряються тим самим закономірностям, що і підзаконні акти в інших сферах державної діяльності.

За результатами дослідження визначено п'ять ознак підзаконного нормативно-правового акта у сфері розвідувальної діяльності, які потребують подальшого наукового дослідження та обґрунтування.

Ключові слова: юридична компаративістика, національна безпека, розвідувальна діяльність, підзаконний акт.

In the article, from the standpoint of legal comparatives through the analysis of legislation of the leading countries of the world investigated sub-legislative regulations in the field of intelligence activities. It has been established that subordinate acts of different countries have significant differences, which indicate the absence



of general methodological approaches to determine the place of secondary legislation in the system of legal regulation of intelligence activities, the complex of social relations that they regulate, the features of the by-law legal act and their types.

It is substantiated that a subordinate legal act in the sphere of intelligence activities is a normative act issued by the competent authority of state power on the basis of constitutional provisions and the law on external intelligence or on the bodies that it carries out and is directed to fulfill the legislative requirements by means of their concretization or establishment the primary norms that do not contradict the law and do not substitute it.

It is proved that in comparison with the law it is no less legally valid. Despite the fact that the by-law acts in detail and specifies the law, it also regulates the entire complex of social relations in the sphere of intelligence activities, thus occupying an important place in the system of legal regulation of the functioning of intelligence structures. The justification is confirmed by references to specific regulatory sources of Belarus, Kazakhstan, Russia, Ukraine and the United States.

It is concluded that sub-normative acts in the field of intelligence activities form a complex hierarchical system. They can be classified according to different criteria – by the subjects of acceptance, by external form of the act, by the scope of the act, by the nature of the legislative competence, by the time of action, etc. Undertakings in their birth, the order of acceptance and further refinement, improvement subjugate the same laws as subordinate acts in other areas of state activity.

According to the results of the study, five signs of a sub-legal normative legal act in the field of intelligence activities, which require further scientific research and substantiation, are identified.

Key words: *legal comparativism, national security, intelligence activities, sub-legal act.*

Вступ. Порівнюючи законодавство провідних країн світу стосовно діяльності спеціальних служб, можна виявити суттєві особливості в правовому регулюванні сфери розвідувальної діяльності нормативно-правовими актами, виданими на основі конституційних положень та законів про зовнішню розвідку, тобто підзаконними актами. Ці особливості мають такі відмінності, що постає питання про відсутність загальних методологічних підходів для визначення місця підзаконних актів в системі правового регулювання розвідувальної діяльності, комплексу суспільних відносин, що вони регулюють, ознак підзаконного нормативно-правового акту та їх видів, що складають систему підзаконних актів у цій специфічній сфері державної діяльності.

Іншими словами, проблема полягає в тому, щоб уявити, якою необхідною юридичною силою володіє підзаконний акт у сфері розвідувальної діяльності, яким чином він забезпечує виконання законів про розвідку, якими шляхами конкретизує та деталізує нормативне регулювання усього комплексу суспільних відносин, що виникають з приводу діяльності розвідки та застосування нею спеціальних сил та засобів. Стосовно проблематики статті окремі аспекти досліджувалися науковцями В.Г. Пилипчуком, М.О. Будаковим, В.М. Гіричем, М.Ю. Дундуковим, В.М. Редкоусом та іншими, в яких вони із загальних засад здійснювали порівняльний аналіз дуже широкого спектру проблем правового регулювання розвідувальної діяльності за законодавством держав ЄС, Північної Америки, США та СНД. Але проблематика та спектр підзаконних нормативно-правових актів розглядався між іншим.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення особливостей в правовому регулюванні розвідувальної діяльності за допомогою підзаконних нормативно-правових актів, їх дослідження та розкриття, а завданнями – порівняльний аналіз правових норм, що містяться у підзаконних актах, а також характеристика організаційних передумов, що спонукали зако-



нодавців різних держав видавати підзаконні акти саме у такої кількості та у такому змісті, які існують зараз у чинному законодавстві.

Результати дослідження. В демократичних, правових та соціально орієнтованих країнах світу розвідувальна діяльність, як й будь-який інший вид державної діяльності, потребує ґрунтовної всебічної правової регламентації, яка спирається не тільки на закони, але й на підзаконні акти.

В теорії держави і права під підзаконним актом розуміють правовий акт компетентного органу державної влади чи уповноваженого державою іншого суб'єкта, що приймається на основі і для виконання законів [1, с. 410].

Існування підзаконних нормативних актів у правовій підсистемі, що регулює суспільні відносини у сфері розвідувальної діяльності, зумовлено тим, що ці відносини мають багаторівневу структуру та потребують як законодавчого (первинного) врегулювання, так і нормативного (вторинного, детального і більш конкретизованого) нормативного регулювання з метою оперативного вирішення питань, що постають під час реалізації правових законодавчих приписів про діяльність розвідки.

Отже, підзаконний нормативно-правовий акт у сфері розвідувальної діяльності – це нормативний акт, виданий компетентним органом державної влади на основі конституційних положень та закону про зовнішню розвідку або про органи, що її здійснюють, та спрямований на виконання законодавчих приписів шляхом їх конкретизації або встановлення первинних норм, що не суперечать закону і не підмінюють його.

У порівнянні із законом «підзаконний» не означає меншу юридичну силу або меншу обов'язковість його виконання, він також володіє всією необхідною юридичною силою. Його юридична сила відрізняється від юридичної сили закону. За класичним підходом закон встановлює загальнообов'язкові правила поведінки всіх суб'єктів у сфері розвідувальної діяльності і в цьому сенсі має ознаки верховенства. У той же час підзаконний акт не має такої ж загальності і верховенства, як це властиво закону. Він деталізує та конкретизує закон, проте також нормативно регулює весь комплекс суспільних відносин, що складаються у сфері розвідувальної діяльності, посідаючи тим самим важливе місце в системі правового регулювання функціонування спеціальних розвідувальних структур.

Іноді підзаконний акт приймається для регулювання всього комплексу суспільних відносин у сфері розвідувальної діяльності без наявності прийнятого закону про зовнішню розвідку. Так, Указ Президента Республіки Білорусь «Про питання зовнішньої розвідки» [2] регулює суспільні відносини повністю на рівні закону, а саме: визначає категорії – «зовнішня розвідка», «суб'єкти зовнішньої розвідки», «розвідувальні служби», «розвідувальна інформація»; визначає основні завдання зовнішньої розвідки; розподіляє сфери застосування різними розвідувальними службами своїх сил та засобів; визначає порядок та умови взаємодії між розвідувальними службами, а також між вітчизняними розвідувальними службами та розвідувальними та контррозвідувальними службами іноземних держав; визначає загальне керівництво суб'єктами зовнішньої розвідки та безпосереднє управління зовнішньою розвідкою; визначає споживачів розвідувальної інформації; визначає компетенцію та повноваження розвідувальних служб, права і обов'язки співробітників розвідки, їх правовий та соціальний захист, а також соціальний захист осіб, які здійснюють (здійснювали) конфіденційне сприяння розвідувальним службам тощо.

Це яскраво свідчить про те, що підзаконний акт не нижче ніж на законодавчому рівні може без наявності прийнятого закону у певному обсязі регулювати суспільні відносини у сфері розвідувальної діяльності. Факт відсутності в Білорусі закону про зовнішню розвідку, як негативний момент, неодноразово обговорювався на самому вищому рівні. Декілька разів робилися спроби розробити та видати подібний закон.

Так, Указом Президента РБ від 20 грудня 2001 року «Про затвердження Плану підготовки законопроектів на 2002 рік» передбачалося розробка Закону РБ «Про зовнішню розвідку» [3, п. 64 плану]. Відповідальними за розробку були Рада Міністрів РБ та Національний центр законопроектної діяльності при Президентові РБ. Термін готовності



законопроекту був визначений березень 2003 року. Остання така спроба була зроблена у 2014 році, коли Постановою Ради Міністрів «Про підготовку законопроектів республіканськими органами державного управління в 2014 році» відповідно до Указу Президента РБ від 27 грудня 2013 року № 572 «Про затвердження плану підготовки законопроектів на 2014 рік» Рада Міністрів РБ включила у цей план за пунктом № 31 розробку проекту Закону РБ «Про зовнішню розвідку» [4]. Цей закон і досі не розроблений, хоча розуміння того, що він потрібен, є.

У більшості країн пострадянського простору існує стала схема створення правової основи діяльності розвідки, починаючи з положень конституції, законів, підзаконних нормативних актів та закінчуючи міжнародними угодами, які ратифіковані національними парламентами. Серед підзаконних актів домінують укази та розпорядження президентів. Указами, як правило, затверджуються положення про орган зовнішньої розвідки або оптимізується структура спеціальних державних органів.

Так, у Республіці Казахстан 22 квітня 2010 року був прийнятий Закон РК «Про зовнішню розвідку» [5]. Роком раніше Указом Президента від 26 березня 2009 року затверджено Положення про Службу зовнішньої розвідки республіки Казахстан «Сирбар» [6], але Указом Президента РК від 17 червня 2019 року Службу зовнішньої розвідки «Сирбар» було скасовано та приєднано до Комітету національної безпеки у якості відомства під назвою «Служба зовнішньої розвідки» [7]. При цьому, у преамбулах обох Указів робляться посилення на відповідні пункти Конституції та Конституційного Закону «Про Президента Республіки Казахстан»: «відповідно до підпункту 5) статті 44 Конституції Республіки Казахстан, статтею 17-1 Конституційного закону Республіки Казахстан «Про Президента Республіки Казахстан» з метою зміцнення національної безпеки і оптимізації структури спеціальних державних органів постановляю...». Отже, чи прийнятий вже закон про розвідку чи ні, але Президент РК видає свої укази, не посилаючись та не спираючись на нього, а виключно на підставі положень конституції або конституційного законодавства. До речі, Президент Російської Федерації взагалі не робить ніяких посилянь, а приймає укази безпосередньо від свого імені [8].

У багатьох країнах розпорядження, як правило, застосовуються главами держав для призначення або звільнення з посади керівників органів зовнішньої розвідки, але в Україні Президент робить це виключно у формі указу [9].

Оскільки в країнах пострадянського простору більшість співробітників розвідки є військовослужбовцями, значну роль відіграють укази президентів щодо проходження військової служби в органах зовнішньої розвідки. Так, в Україні Указом Президента від 17 липня 2006 р. № 619/2006 видано «Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби зовнішньої розвідки України», на підставі якого видано наказ Служби зовнішньої розвідки України від 28 березня 2012 р. № 75 «Про затвердження Інструкції про застосування окремих норм Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби зовнішньої розвідки України».

Найбільшого розвитку підзаконні нормативні акти, які видаються главою держави, досягли в США. Залежно від юридичної сили їх можна розділити на дві групи: виконавчі накази президента (Executive Order) та інші нормативні правові акти, які видаються президентом. На відміну від інших актів, які у залежності від поглядів кожного нового американського лідера можуть бути спрямовані на регулювання самого різного кола питань, виконавчі накази президента, як правило, видаються у рамках реалізації конституційних повноважень президента [10, с. 110].

У повному обсязі практика застосування президентом виконавчих наказів почалася з середини 70-х років минулого століття та охоплювала саме широке коло відносин у сфері розвідувальної діяльності [10, с. 112]. Серед найбільш вагомих виконавчих наказів можна назвати наказ № 12333 від 4 грудня 1981 року, в якому детально регламентовано розвідувальну діяльність у США, а саме: визначено цілі, керівництво, обов'язки та відповідальність у сфері національної розвідувальної діяльності; визначено компетенцію суб'єктів розвіду-



вальної діяльності, в першу чергу Ради національної безпеки, ЦРУ, Державного департаменту, ФБР; регламентовано питання контролю і нагляду за розвідувальною діяльністю тощо [11].

До інших нормативних правових актів, що видаються Президентом США, відносяться директиви, меморандуми, прокламації та визначення президента, які не завжди містять норму права, тобто відносяться до нормативно-правового акту. Відносно приписів директив та меморандумів можна говорити про достатні підстави для розгляду їх у якості інших нормативних правових актів, які видає президент [10, с. 110].

Дуже цікавим підзаконним актом є щойно підписаний Президентом США Дональдом Трампом Меморандум від 14 червня 2019 року для Директора ЦРУ «Про забезпечення порядку спадкоємності в Центральному розвідувальному управлінні», в якому ретельно регламентується порядок заміщення посади директора ЦРУ іншими посадовцями цього відомства у випадках неможливості директором виконувати свої обов'язки (смерть, відставка, хвороба тощо) [12]. У преамбулі Меморандуму є посилання на Конституцію США та Федеральний закон США про реформу вакансій 1998 року із внесеними до нього поправками.

Серед підзаконних актів особливу роль посідають нормативні акти вищих органів виконавчої влади у формі постанов або розпоряджень урядів. Ці акти стосуються, наприклад, питань ліцензування діяльності підприємств, установ і організацій, в тому числі і органів розвідки, з проведення робіт, пов'язаних з використанням відомостей, що становлять державну таємницю, створенням засобів захисту інформації, а також із здійсненням заходів і наданням послуг із захисту державної таємниці [13], або включення органів розвідки до переліку федеральних органів виконавчої влади, які наділяються повноваженнями оформляти і видавати паспорти військовослужбовцям та особам цивільного персоналу, які проходять військову службу або працюють в цих федеральних органах, а також про порядок і умови оформлення і видачі ними паспортів [14]. Значна кількість постанов стосується питань застосування, придбання та експлуатації технічних засобів для негласного отримання інформації підрозділами правоохоронних органів, у тому числі й розвідки [15] тощо.

До підзаконних актів у сфері розвідувальної діяльності відносяться також численні відомчі підзаконні нормативні акти, приписи яких поширюються на органи розвідки та їх осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства або відомства. Наприклад, нормативні акти (постанови, накази, розпорядження, рішення, статуту, правила та інше) Міністерства оборони по відношенню до органів воєнної розвідки, Державної прикордонної служби – до органів прикордонної розвідки.

Серед підзаконних нормативних актів основну кількість складають відомчі або так звані локальні акти, які діють тільки в межах конкретного розвідувального органу. Зрозуміло, що лівова їх частина є закритими актами, бо в них міститься інформація з обмеженим доступом або інформація, яка віднесена до державної таємниці. До цих актів належать постанови, накази, розпорядження, вказівки, порядки, правила тощо.

Так, оскільки зовнішня розвідка в Республіці Білорусь є структурним підрозділом КДБ РБ, то до її діяльності відносяться правові приписи Постанов КДБ РБ, а саме: від 6 квітня 2012 р. № 13 «Про деякі питання видачі спеціальних дозволів (ліцензій) на право здійснення діяльності, пов'язаної з криптографічним захистом інформації та засобами негласного отримання інформації»; від 24 вересня 2012 р. № 46 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення експертизи зразків спеціальних технічних засобів, призначених для негласного отримання інформації»; від 27 листопада 2014 р. № 31 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення органами державної безпеки Республіки Білорусь опитування з використанням поліграфа» та інше.

Відомчими наказами розвідувальних органів обов'язково регламентуються питання поведінки з державною таємницею або з інформацією з обмеженим доступом. Прикладом може послужити наказ Голови СЗР України від 13 лютого 2018 р. № 35 «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Службі зовнішньої розвідки України».



Багато підзаконних відомчих актів видаються розвідувальними органами на виконання вимог законів та постанов і розпоряджень уряду. Так, у преамбулі наказу Голови СЗР України від 14 червня 2016 р. № 136 «Про початок проведення перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади» посадових та службових осіб Служби зовнішньої розвідки України» читаємо: «на виконання вимог Закону України «Про очищення влади», Порядку проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою і четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 563, Плану проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1025-р (зі змінами), наказую...» [16].

Існує стала практика видання розвідувальними органами спільних наказів з іншими відомствами з різних питань, у тому числі й з питань здійснення оперативно-розшукової діяльності. Так, керівник Служби зовнішньої розвідки Російської Федерації спільно з іншими керівниками силових відомств Росії затвердив 27 вересня 2013 року за № 776/703/509/1820/42/535/398/68 Інструкцію «Про порядок надання результатів оперативно-розшукової діяльності органу дізнання, слідчому або в суд».

Висновки. Незважаючи на те, що підзаконні нормативні акти у сфері розвідувальної діяльності сильно різняться між собою, вони утворюють складну ієрархічну систему. Їх можна класифікувати за різними критеріями (за суб'єктами прийняття, за зовнішньою формою акта, за сферою дії акту, за характером правотворчої компетенції, за часом дії тощо), що свідчить про те, що вони в своєму зародженні, порядку прийняття і подальшому уточненню, удосконаленню підкоряються тим самим закономірностям, що і підзаконні акти в інших сферах державної діяльності.

За результатами дослідження можна визначити ознаки підзаконного нормативно-правового акта у сфері розвідувальної діяльності, а саме він: 1) містить вторинні (похідні) правові норми, що приймаються на основі закону та відповідають йому; 2) розвиває, конкретизує, деталізує первинні норми, що знаходяться в законах з метою їх реалізації; 3) регулює коло допоміжних суспільних відносин, що складаються у процесі функціонування розвідувальних органів; 4) приймається як уповноваженими особами (глава держави, керівник відомства, розвідувального органу), так і колегіальними органами (уряд держави); 5) залежно від виду має свою процедуру прийняття, яка не настільки сувора і деталізована, як при прийнятті законів.

Детальне розкриття цих ознак потребує подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Правознавство: словник термінів. За редакцією В.Г. Гончаренка. *Навчальний посібник*. Київ : Юрисконсульт, КНТ. 2007. 636 с.
2. О вопросах внешней разведки: Указ Президента Республики Беларусь от 25 марта 2003 г. № 116. URL: <http://kgb.by/ru/ukaz116/>.
3. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2002 год: Указ Президента Республики Беларусь от 20 декабря 2001 г. № 764. URL : <http://laws.newsby.org/documents/ukazp/pos03/ukaz03778.htm>.
4. О подготовке законопроектов республиканскими органами государственного управления в 2014 году: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 января 2014 г. № 74. URL: <http://www.expert.by/EC/monitorings/203389.txt>.
5. О внешней разведке: Закон Республики Казахстан от 22 мая 2010 г. № 277-IV ЗРК. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30726118.
6. О некоторых вопросах Службы внешней разведки Республики Казахстан «Сырбар»: Указ Президента Республики Казахстан от 26 марта 2009 г. № 773 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2014 г.). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30402777#pos=33;-154.



7. О мерах по укреплению национальной безопасности и дальнейшему совершенствованию разведывательной деятельности: Указ Президента Республики Казахстан от 17 июня 2019 г. № 23. URL: http://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-merah-po-ukrepleniyu-nacionalnoi-bezopasnosti-i-dalneishemu-sovershenstvovaniyu-razvedyvatelnoi-deyatelnosti.

8. О внесении изменений в Положение о Службе внешней разведки Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. N 945: Указ Президента РФ от 30 апреля 2010 г. № 529. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/198129/#ixzz5uJilBgBA>.

9. Про призначення В. Євдокимова заступником Голови Служби зовнішньої розвідки України: Указ Президента України від 9 липня 2019 р. № 501/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5012019-27981>.

10. Дундуков М.Ю. Разведка США: правовое регулирование организации и деятельности. Монография. Калуга : Калужский ЦНТИ, 2002. 274 с.

11. Executive Order 12333 of Dec. 4 1981, appear at 46 FR 59941, 3 CFR, 1981 Comp., p. 200. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html>.

12. Memorandum on Providing an Order of Succession Within the Central Intelligence Agency. URL : www.whitehouse.gov/.

13. О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 333. URL : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102035139>.

14. Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, наделяемых полномочиями оформлять и выдавать паспорта военнослужащим и лицам гражданского персонала, проходящим военную службу или работающим в этих федеральных органах, а также о порядке и условиях оформления и выдачи ими паспортов: Постановление Правительства РФ от 9 апреля 1999 г. № 397. URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/99_902097081.

15. О некоторых вопросах проведения экспертизы образцов специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 августа 2012 г. № 722. URL: <http://kgb.by/ru/post722/printv/>.

16. Про початок проведення перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади» посадових та службових осіб Служби зовнішньої розвідки України: наказ Голови Служби зовнішньої розвідки України від 14 червня 2016 р. № 136. URL: <http://szru.gov.ua/about/ocisenna-vladi>.

