

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ В МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ РОЗВІДКИ

BASIC PRINCIPLES IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF INTELLIGENCE

Мельник С.М., д.ю.н.,
полковник юстиції, начальник

Військово-юридичний інститут

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено розкриттю особливостей реалізації основних принципів права в механізмі правового регулювання організації та функціонування розвідки. Доводиться позиція, відповідно до якої правові принципи є найбільш стабільними засобами загальної правової регламентації як суспільних відносин загалом, так і тих суспільних відносин, що виникають у межах організації та функціонування окремих суб'єктів владних повноважень, зокрема розвідувальних органів. З огляду на те, що чинний Закон України «Про розвідку» не встановлює перелік принципів розвідки, в статті пропонується доповнити цей Закон окремим розділом, у межах якого буде перелічено та розкрито основні принципи організації та функціонування системи розвідувальних органів та інших суб'єктів, залучених до розвідувальної діяльності. Робиться висновок, що реалізація цих принципів сприятиме забезпеченню стабільності основних процесів за можливості існування відповідної динаміки реалізації розвідувальної діяльності, зокрема з використанням новітніх технологій, залученням до такої діяльності відповідних суб'єктів. Доведено, що діяльність розвідувальних органів та інших суб'єктів, залучених до такої діяльності, повинна базуватися на таких принципах, як законність; забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина; позапартійність; пріоритет національних інтересів України; безперервність; розумна прозорість та відкритість для демократичного цивільного контролю; відповідальність; централізоване керівництво та єдиноначальність; налагоджена співпраця та взаємодія із суб'єктами розвідувального співтовариства, органами, що здійснюють контррозвідувальну діяльність, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, всіма фізичними та юридичними особами; гарантований державою соціальний і правовий захист співробітників розвідувальних органів; дотримання розвідувальної таємниці.

Ключові слова: принципи права, механізм правового регулювання, правові засади організації та функціонування розвідки, принципи організації та функціонування розвідки.

The article is devoted to the disclosure of the peculiarities of the implementation of the basic principles of law in the mechanism of legal regulation of the organization and functioning of intelligence. There is a position according to which legal principles are the most stable means of general legal regulation of public relations in general and public relations that arise within the organization and functioning of individual subjects of power, including intelligence agencies. Given that the current Law of Ukraine "On Intelligence" does not establish a list of principles of intelligence, the article proposes to supplement this law with a separate section, which will list and disclose the basic principles of organization and functioning of intelligence agencies and other entities, involved in intelligence activities. It is concluded that the implementation of these principles will help ensure the stability of the main processes with the possibility of the existence of appropriate dynamics of intelligence activities, including the use of new technologies, involving relevant actors in such activities. It is proved that the activities of intelligence agencies and other entities involved in such activities should be based on such principles as: legality; ensuring respect for human and civil rights and freedoms; non-partisanship; priority of national interests of Ukraine; continuity.

Therefore, given the complexity, versatility and national importance of the tasks assigned to intelligence, it is necessary to supplement the current Law of Ukraine On Intelligence with a separate section, which will list and disclose the basic principles of organization and functioning of intelligence agencies and other entities involved in intelligence activities. The implementation of these principles will contribute to ensuring the stability of the main processes, if possible, the existence of appropriate dynamics of intelligence activities, including the use of new technologies, involving relevant actors in such activities.

Key words: principles of law, mechanism of legal regulation, legal bases of organization and functioning of intelligence, principles of organization and functioning of intelligence.

17 вересня 2020 року було ухвалено новий Закон України «Про розвідку». Цей Закон покликаний визначити правові та організаційні засади функціонування розвідки, встановлювати правовий статус і соціальні гарантії співробітників розвідувальних органів України та осіб, залучених до виконання розвідувальних завдань, а також порядок здійснення контролю за розвідкою.

Варто також зазначити, що на підставі прикінцевих та перехідних положень цього Закону втрачає чинність Закон України «Про розвідувальні органи України», оскільки новий Закон України «Про розвідку» охоплює ці питання, встановлюючи нові засади організації та функціонування таких органів.

Суттєву увагу цей Закон приділяє регламентації системи воєнної розвідки. Так, у статті 9 ідеться про розвідувальний орган Міністерства оборони України та інші суб'єкти системи воєнної розвідки. Установлено, що розвідувальний орган Міністерства оборони України здійснює розвідувальну діяльність у воєнній сфері, сферах оборони, військового будівництва, військово-технічній та кібербезпеці.

Суб'єктами системи воєнної розвідки є такі складники розвідувального співтовариства:

1) розвідувальний орган Міністерства оборони України, який є головним органом управління в системі воєнної розвідки і в межах своїх повноважень та в порядку, встановленому в чинному Законі України «Про розвідку», а також актами Президента України, координує діяльність суб'єктів воєнної розвідки та може залучати відповідних суб'єктів (а в особливий період й інші складники сил оборони) до виконання покладених на такий розвідувальний орган завдань та здійснення відповідних функцій;

2) органи військового управління розвідки і військові частини розвідки Збройних Сил України, які в межах передбачених чинним законодавством повноважень провадять діяльність із метою розвідувального забезпечення застосування Збройних Сил України;

3) Сили спеціальних операцій Збройних Сил України, що в межах передбачених законодавством повноважень проводять спеціальну розвідку з метою забезпечення інтересів підготовки та проведення операцій військ (сил) оборони, а також спеціальних операцій.

Отже, цей Закон регламентує широкий діапазон питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням розвідки, зокрема воєнної. Водночас упадає в очі те, що

в ньому законодавець обходить своєю увагою принципи розвідки.

Ми виходимо з того, що діяльність державних органів та інших соціально значущих суб'єктів завжди повинна бути докладно й чітко врегульованою різними соціальними нормами з безумовним домінуванням норм права. При цьому серед правових норм можна виділити правові принципи, які акумулятивно відображають найважливіші правові положення, ідеї та цінності, є узагальненими, беззаперечними вимогами, що повинні вбирати найкращі соціальні практики.

Юридична наука значну увагу приділяє розробленню концепту правових принципів, що здійснюється на рівні як загальної теорії держави і права, так і галузевих юридичних наук. Є різні підходи та тлумачення як щодо принципів права загалом, так і стосовно тих правових принципів, які здійснюють правовий вплив на організацію та функціонування різноманітних владних суб'єктів.

Так, С.П. Погребняк, який здійснив спеціальне дослідження основоположних принципів права з точки зору загальнотеоретичних підходів, уважає, що вони становлять собою систему найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, які закріплені в праві та є концентрованим вираженням найважливіших сутнісних рис і цінностей, притаманних конкретній системі права, визначають її характер і напрями подальшого перспективного розвитку [1, с. 37].

Ми хотіли б стосовно цього визначення вказати на те, що правові принципи (з цієї точки зору) є найбільш стабільними засобами загальної правової регламентації як суспільних відносин загалом, так і тих суспільних відносин, що виникають у межах організації та функціонування окремих суб'єктів владних повноважень, зокрема розвідувальних органів. Вочевидь, щодо організації та функціонування всіх суб'єктів розвідувального співтовариства важливо та необхідно забезпечити стабільність основних процесів за можливості існування відповідної динаміки реалізації розвідувальної діяльності, зокрема з використанням новітніх технологій, залученням до такої діяльності нових суб'єктів.

Інший теоретик права О.Ф. Черданцев указує на те, що правові принципи є концептуальними положеннями, що мають нормативний характер директив, чим спрямовують діяльність людей (зокрема суб'єктів владних повноважень) у тій чи іншій сфері суспільного життя [2, с. 32]. У межах організації та функціонування розвідки вагоме значення має її правильне спрямування за допомогою сукупності принципів управління діяльністю всіх її сил та засобів із виконання завдань, що окреслені класичними нормами, зафіксованими в Законі України «Про розвідку».

При цьому ми вважаємо, що вищевказані загальнотеоретичні підходи й визначення може бути покладено в систему аргументації щодо необхідності запровадження на законодавчому рівні сукупності принципів розвідки та діяльності розвідувального співтовариства.

Спираючись на загальнотеоретичні дослідження принципів права представниками галузевих юридичних наук, здійснюється наукова розвідка питань, пов'язаних із принципами права у сфері організації та діяльності найрізноманітніших суб'єктів, зокрема суб'єктів владних повноважень. Не є винятком і дослідження з військово-юридичних питань та питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням Збройних Сил України та інших військових формувань, проходженням військової служби, забезпеченням національної безпеки та оборони України.

Так, М.М. Тищенко, В.В. Богущкий та Є.І. Григоренко, аналізуючи різні аспекти військового управління, вказують на те, що під принципами такого управління можна розуміти системоутворювальні базові засади, керівні положення й ідеї з найвищим рівнем узагальнення, абсолютні та безумовні вимоги, які чітко й однозначно

зафіксовані в чинному законодавстві та які беззаперечно, неухильно та ґрунтовно повинні реалізовуватися в усіх сферах управлінської діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань [3, с. 70].

Варто звернути увагу на те, що відповідно до пункту 8 частини 1 статті 1 Закону України «Про розвідку», до сил і засобів розвідки належать не лише співробітники розвідувальних органів та особи, залучені до конфіденційного співробітництва з цими органами, а й органи військового управління розвідки та військові частини розвідки, підрозділи, підприємства, установи, організації, заклади, засоби та структури прикриття, будівлі, приміщення, транспортні засоби, інформаційні системи та бази даних, технічні засоби розвідки, озброєння, боеприпаси, військова та спеціальна техніка, спеціальні технічні засоби, інше майно, кошти в національній та іноземній валютах, які використовуються для здійснення розвідувальної діяльності або для організації чи забезпечення її здійснення, а також сили і засоби інших суб'єктів розвідувального співтовариства.

Отже, військове управління реалізується в системі розвідувального співтовариства, а це означає, що його принципи може бути екстрапольовано на питання організації та функціонування розвідки.

Щодо цього варто звернути увагу на те, що, по-перше, серед принципів військового управління можна виокремити загальні та специфічні. По-друге, принципи військового управління привносять необхідний рівень узгодженості в діяльність суб'єктів військового управління, а також сприяють спрямуванню відповідних суб'єктів на виконання завдань із забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави в межах правового простору України.

Саме тому сучасні правила законодавчої техніки вимагають, щоб відповідні закони розкривали ті правові принципи, на яких базується діяльність відповідних суб'єктів. Наприклад, у військовій сфері можна згадати Закон України «Про Збройні Сили України». Стаття 11 цього Закону містить розгорнутий перелік принципів діяльності Збройних Сил України. Серед них є такі принципи: вірності конституційному обов'язку та військовій присязі; верховенства права, законності, гуманності, поваги до людини, її конституційних прав та свобод; гласності, розумної відкритості для цивільного контролю; поєднання єдиначальності й колегіального розроблення найважливіших рішень; комплектування шляхом призову громадян на військову службу, а також прийняття на військову службу за контрактом; постійної бойової та мобілізаційної готовності; суворого збереження державної таємниці; виховання військовослужбовців на патріотичних, бойових традиціях Українського народу, додержання військової дисципліни; забезпечення державного соціально-економічного та соціально-правового захисту громадян, які перебувають на службі в Збройних Силах України, а також членів їхніх сімей; заборони створення, а також діяльності організаційних структур політичних партій.

Закон України «Про Національну гвардію України» встановлює доволі широкий спектр принципів діяльності цього військового формування з правоохоронними функціями, виходячи зі специфіки його організації та функціонування. Так, у статті 3 названого Закону вказується на те, що діяльність Національної гвардії України ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина, позапартійності, безперервності, законності, відкритості для демократичного цивільного контролю, прозорості, відповідальності, централізованого керівництва та єдиначальності. У цій же статті вказано на те, що в діяльності Національної гвардії України забороняється застосування катувань, тортур та інших жорстких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження. Остання правова норма є нормою-принципом.

Також варто вказати на статтю 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», в якій наведено такі основні принципи діяльності Державної прикордонної служби України, як законність; повага і дотримання прав та свобод людини та громадянина; позапартійність; безперервність; поєднання гласних, негласних, а також конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальність; колегіальність при розробленні найважливіших рішень; відкритість для демократичного цивільного контролю; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями при здійсненні покладених на Державну прикордонну службу України завдань.

Дотримання цих принципів розглядається законодавцем як важлива умова реалізації завдань щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні.

Стаття 4 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» вказує на те, що діяльність Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина, позапартійності, безперервності, забезпечення єдності державної політики, відкритості для демократичного цивільного контролю, прозорості. Крім того, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України діє за принципом єдиноначальності.

Варто вказати на те, що всі наведені принципи у вищевказаних законах перелічуються без розкриття змісту. На відміну від них, Закон України «Про Національну поліцію» не просто називає принципи верховенства права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості та прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням на засадах партнерства; безперервності. Цей Закон, подаючи їх в окремому розділі, детально розкриває їх зміст. Уважаємо, такий підхід законодавця виваженим та правильним, зважаючи на важливість всебічного регулювання діяльності поліцейських із виконання складних завдань, покладених на Національну поліцію України. При цьому деякі принципи подаються дуже розгорнуто та докладно.

Прикладом можна вважати розкриття в Законі України «Про Національну поліцію» принципу дотримання прав і свобод людини. Так, у Законі (стаття 7) вказано, що під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав та свобод людини, що гарантовано Конституцією України і законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також сприяє їх реалізації. При цьому обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією України та законами України, за нагальної необхідності та в обсязі, необхідному та достатньому для виконання завдань поліції. Здійснення заходів, які обмежують права і свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мети застосування таких заходів досягнуто або відсутня необхідність подальшого їх застосування. Поліцейським за будь-яких умов та обставин заборонено здійснювати, сприяти, підбурювати чи терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У разі виявлення вищевказаних дій кожен поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх заходів для їх припинення й обов'язково доповісти безпосередньому керівництву про це. У разі приховування фактів катування

або інших видів неналежного поводження поліцейськими керівник органу поліції протягом доби з моменту отримання відомостей про такі факти ініціює провадження службового розслідування, а також притягнення винних до відповідальності. У разі виявлення таких дій поліцейський зобов'язаний повідомити про це орган досудового розслідування, уповноважений на розслідування відповідних кримінальних правопорушень, учинених поліцейськими. У діяльності Національної поліції забороняються будь-які привілеї або обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками.

Ми свідомо розкрили зміст усього принципу дотримання прав і свобод людини, зафіксованого в статті 7 Закону України «Про Національну поліцію», для ілюстрації виваженого підходу вітчизняного законодавця. При цьому ми вважаємо, що такий же підхід повинен бути реалізований стосовно правового регулювання організації та функціонування розвідки, на яку покладаються змістовні та складні завдання. Так, відповідно до статті 2 Закону України «Про розвідку», основними завданнями розвідки є: 1) своєчасне забезпечення споживачів розвідувальною інформацією; 2) сприяння реалізації національних інтересів України; 3) протидія зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах.

Уважаємо, що чинний Закон України «Про розвідку» бажано доповнити новим окремим розділом із дванадцятьма статтями, кожна з яких повинна закріплювати та розкривати окремий принцип організації та діяльності розвідки. Це є необхідним, зважаючи на специфіку організації та функціонування розвідки та розвідувальної діяльності, у межах якої можуть виникнути нешаблонні ситуації, що не регулюються або регулюються не повністю класичними нормами права. Для цього спеціалізовані норми у вигляді норм-принципів будуть допомагати всім силам та засобам розвідки залишатися в правовому полі.

Уважаємо, що діяльність розвідувальних органів та інших суб'єктів, залучених до такої діяльності повинна базуватися на принципах, до яких, зокрема, належать: 1) законність; 2) забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина; 3) позапартійність; 4) пріоритет національних інтересів України; 5) безперервність; 6) розумна прозорість та відкритість для демократичного цивільного контролю; 7) відповідальність; 8) централізоване керівництво та єдиноначальність; 9) налагоджена співпраця та взаємодія із суб'єктами розвідувального співтовариства, органами, що здійснюють контррозвідувальну діяльність, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, всіма фізичними та юридичними особами; 10) гарантований державою соціальний і правовий захист співробітників розвідувальних органів; 11) дотримання розвідувальної таємниці.

Отже, з огляду на складність, багатогранність та державну значущість завдань, що покладаються на розвідку, необхідно доповнити чинний Закон України «Про розвідку» окремим розділом, у межах якого буде перелічено та розкрито основні принципи організації та функціонування системи розвідувальних органів та інших суб'єктів, залучених до розвідувальної діяльності. Реалізація цих принципів сприятиме забезпеченню стабільності основних процесів за можливості існування відповідної динаміки реалізації розвідувальної діяльності, зокрема з використанням новітніх технологій, залученням до такої діяльності відповідних суб'єктів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 220 с.
2. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: монография. Москва : Норма ИНФРА-М, 2012. 324 с.
3. Тищенко М.М., Богуцький В.В., Григоренко Є.І. Військова адміністрація : навчальний посібник / за заг. ред. М.М. Тищенко. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2014. 232 с.