

## ПРО МОЖЛИВІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ РОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДПС УКРАЇНИ ТА МО УКРАЇНИ

### ABOUT POSSIBLE DIRECTIONS FOR IMPROVING THE REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF INTERACTION BETWEEN SUBJECTS OF INTELLIGENCE ACTIVITIES OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE AND THE MINISTRY OF DEFENCE OF UKRAINE

Махлай О.М., к.психол.н., доцент,  
начальник кафедри спеціальних дисциплін

*Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*

Цяцкун Д.П., начальник Управління розвідки  
Адміністрація Державної прикордонної служби України

Гнетсьв М.К., к.ю.н., доцент,  
професор кафедри спеціальних дисциплін

*Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*

Стаття присвячена ілюстрації можливих напрямків удосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії між суб'єктами розвідувальної діяльності (визначених приписами Закону України «Про розвідку») в структурі Державної прикордонної служби України та в структурі Міністерства оборони України.

Авторами акцентується увага на ролі та значенні державних органів, які здійснюють розвідку, для формування державної політики. Наголошується, що роль розвідувальних органів зросла в умовах російської збройної агресії проти України.

Окреслено основні завдання суб'єктів розвідувального співтовариства. На підставі аналізу законодавчого регулювання діяльності спеціальних служб іноземних держав виокремлено такі загальні риси:

- розвідувальні органи країн, які мають президентсько-парламентську форму правління, підзвітні главі держави;
- розвідувальні органи країн з парламентсько-президентською формою правління підпорядковані урядові.

Надано коротку характеристику специфічним моментам управління розвідувальними органами в окремих країнах, які є членами НАТО.

Наголошено, що важливим напрямком упорядкування діяльності розвідувальних органів України стало набуття чинності Законом України «Про розвідку». Проілюстровано ключові положення цього нормативно-правового акту. Відзначено, що цей закон чітко визначив суб'єктність національної розвідувальної системи, її формат, структуру, права та обов'язки суб'єктів, правові засади, порядок, форми і механізми взаємодії між ними та іншими органами, які залучаються до здійснення розвідувальних заходів.

Вказано, що на даний час відсутня єдина правова регламентація взаємодії прикордонної і військової розвідки під час виникнення кризових та надзвичайних ситуацій, в тому числі відсутній правовий механізм організації і реалізації спільних оперативних заходів під час ведення бойових дій в умовах повномасштабної агресії РФ проти України.

Автори звертають увагу, що велика частина міжвідомчих інструкцій з питань взаємодії між розвідувальними органами мають ознаки моральної застарілості та не відповідають сучасним реаліям.

Зроблено відповідні висновки та надано рекомендації щодо вдосконалення відповідної підзаконної нормативної бази.

**Ключові слова:** розвідувальна діяльність, розвідка, суб'єкти розвідки, нормативно-правове регулювання.

The article is devoted to the illustration of possible directions for improving the regulatory and legal regulation of interaction between the subjects of intelligence activity (defined by the provisions of the Law of Ukraine "On Intelligence") in the structure of the State Border Service of Ukraine and in the structure of the Ministry of Defense of Ukraine.

The authors focus attention on the role and importance of state bodies that carry out intelligence for the formation of state policy. It is emphasized that the role of intelligence agencies has increased in the conditions of Russian armed aggression against Ukraine.

The main tasks of the subjects of the intelligence community are outlined. On the basis of the analysis of the legislative regulation of the activities of special services of foreign countries, the following general features are distinguished:

- intelligence agencies of countries with a presidential-parliamentary form of government, accountable to the head of state;
- intelligence agencies of countries with a parliamentary-presidential form of government are subordinate to the government.

A brief description of the specific points of management of intelligence agencies in individual countries that are members of NATO is given.

It was emphasized that the entry into force of the Law of Ukraine "On Intelligence" became an important direction in streamlining the activities of the intelligence agencies of Ukraine. The key provisions of this regulatory act are illustrated. It was noted that this law clearly defined the subjectivity of the national intelligence system, its format, structure, rights and obligations of subjects, legal principles, order, forms and mechanisms of interaction between them and other bodies involved in the implementation of intelligence measures.

It is indicated that currently there is no unified legal regulation of the interaction of border and military intelligence during crisis and emergency situations, including the absence of a legal mechanism for the organization and implementation of joint operational measures during the conduct of hostilities in the conditions of full-scale aggression of the Russian Federation against Ukraine.

The authors draw attention to the fact that most of the interdepartmental instructions on cooperation between intelligence agencies have signs of moral obsolescence and do not correspond to modern realities.

Relevant conclusions were drawn and recommendations were made for improving the relevant by-law regulatory framework.

**Key words:** intelligence activity, intelligence, subjects of intelligence, normative and legal regulation.

Реалії XXI століття вказують на те, що окреслилася загальносвітова тенденція до ускладнення ситуації, зростання її непередбачуваності і нестабільності, насамперед у сфері зміцнення безпеки на всіх її рівнях: глобальному, регіональному й національному.

Повномасштабна агресія рф проти України – це не лише загроза нашій державі, але й загроза всьому демократичному

світу, це передумови до початку нової холодної війни та розгортання гонки озброєнь, оскільки внаслідок дій країни-агресора порушено рівновагу сил у системі міжнародних відносин.

Головна небезпека для нашої країни на цей час полягає в тому, що в новій міжнародній системі Україна, яка попри все буде інтегрована у світовий політичний та економічний простір, може виступати не як повноправний суб'єкт,

а як об'єкт зацікавленості тих чи інших «центрів сили». Для недопущення вказаного негативного аспекту серед інших державних органів здійснюють свою діяльність і суб'єкти розвідки. У свою чергу, не останнім моментом у їхній ефективній діяльності є нормативно-правовий фундамент не лише їхнього функціонування, а й взаємодії під час виконання своїх функцій.

У даній статті запропоновано презентацію бачення можливих напрямків удосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії між такими суб'єктами розвідувальної діяльності, як Держприкордонслужба та Міністерство Оборони України, які опрацьовувалися авторами у спеціальних дослідженнях.

Так, для вдосконалення нормативно-правової бази, що регламентує порядок взаємодії Управлінням розвідки (далі – УР) ДПС України та ГУР МО України, у першу чергу, має сенс переглянути положення чинного законодавства у цій сфері та внести до нього окремі зміни. Це дасть можливість, зокрема, створити єдиний інструментарій організації взаємодії та роботи членів розвідувального співтовариства. Згідно оновлених правових норм, основними завданнями суб'єктів розвідувального співтовариства бачимо такі:

- спільний пошук нових способів виявлення та аналізу загроз національній безпеці;
- вдосконалення аналітичної діяльності у сфері боротьби з тероризмом;
- забезпечення контррозвідувального захисту інформаційних систем, оперативних обліків суб'єктів розвідки;
- забезпечення вищого воєнно-політичного керівництва країни достовірними і своєчасними даними, необхідними для прийняття рішень, особливо для протидії повномасштабної збройній агресії РФ проти незалежної та суверенної України.

Слід зазначити, що окремі з указаних напрямків уже описувалися в спеціалізованій літературі [5].

Аналіз законодавчого регулювання діяльності спеціальних служб іноземних держав вказує на такі узагальнені риси:

- розвідувальні органи країн, які мають президентсько-парламентську форму правління, підзвітні главі держави;
- розвідувальні органи країн з парламентсько-президентською формою правління – підпорядковані урядові (який, у свою чергу, переважно формується через механізми парламентських квот і коаліційних домовленостей).

Такий розподіл повноважень дає змогу уникати непорозумінь між президентською та парламентською (урядовою) вертикалями влади щодо питань управління розвідувальною спільнотою та усувати колізії у сфері відповідальності за розвідувальну діяльність [4].

Важливим напрямком упорядкування діяльності розвідувальних органів України різних відомств стало ухвалення Закону України «Про розвідку» [8]. Так, згідно із частиною четвертою статті 4 цього нормативно-правового акту – для керівництва розвідувальним співтовариством Президентом України може утворюватися Координаційний орган з питань розвідки як постійно діючий допоміжний або інший визначений статтею 106 Конституції України орган для сприяння реалізації повноважень Президента України, у тому числі як Голови Ради національної безпеки і оборони України, забезпечення взаємодії, розвитку та координації спільної діяльності суб'єктів розвідувального співтовариства.

Положення про координаційний орган з питань розвідки та його персональний склад затверджуються Президентом України.

Рішення координаційного органу з питань розвідки, введені в дію актами Президента України, є обов'язковими до виконання усіма суб'єктами розвідувального співтовариства.

Разом з тим, згідно із частиною п'ятою статті 4 ЗУ «Про розвідку» – загальна координація діяльності суб'єктів розвідувального співтовариства здійснюється Радою національної безпеки і оборони України.

У той же час указаний закон чітко визначив суб'єктність національної розвідувальної системи, її формат, структуру, права та обов'язки суб'єктів, правові засади, порядок,

форми і механізми взаємодії між ними та іншими органами, які залучаються до здійснення розвідувальних заходів.

Очевидним є те, що нашій державі потрібен єдиний механізм планування розвідувальної діяльності, постановки розвідувальних завдань, контролю за їх виконанням і реалізацією скоординованих і злагоджених розвідувальних заходів на стратегічному й тактичному рівнях, спрямованих на забезпечення національних інтересів та здійснення державної політики України в економічній, політичній, військово-технічній, екологічній, інформаційній та інших сферах [1].

Одночасно з прийняттям нових (оновлених) нормативно-правових документів вноситимуться зміни до інших законодавчих актів, що надасть змогу актуалізувати нормативно-правову базу з питань розвідувальної діяльності та створити умови для посилення розвідувальних спроможностей України [2].

Для налагодження більш тісної взаємодії всередині розвідувальної спільноти, координації їх діяльності з тим, щоб не допускати надання суб'єктами розвідки України розрізної інформації споживачам, створено Об'єднаний комітет з питань розвідувальної діяльності [7]. Є підстави вважати, що координаційний орган при РНБО України, який є консультативно-дорадчим органом Президента України, деякою мірою обмежує його повноваження у сфері планування та управління діяльністю РО України.

Практика функціонування органів координації діяльності спеціальних служб країн-членів НАТО показує, що, як правило, їх діяльність координує уряд країни, який підзвітний парламенту. Ці завдання виконує або міністр – координатор з розвідувальної діяльності, або спеціально уповноважений Комітет Ради Міністрів.

Така практика вже доволі довго та ефективно існує в більшості країн-членів НАТО з парламентсько-президентською формою правління. У польському уряді є посада Міністра – члена Ради Міністрів – координатора з питань діяльності спеціальних служб, також функціонує Комітет з питань спеціальних служб, який контролює діяльність розвідувальних органів та хід виконання ними завдань. Міністр уповноважений виконувати завдання, визначені прем'єр-міністром країни у сфері нагляду, контролю та координації діяльності Агентства внутрішньої безпеки, Агентства розвідки, Служби військової контррозвідки Міністерства національної оборони Польщі, Служби воєнної розвідки МНО Польщі і Центрального антикорупційного бюро. Схожа система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб у Великобританії, Італії, Латвії.

У Франції, яка за формою правління є президентсько-парламентською республікою, запроваджено посаду Національного координатора розвідувальних служб (радника президента країни) та діє Національна рада з розвідки. До компетенції Національної ради з розвідки належить формування національних стратегічних пріоритетів у сфері розвідки та координація діяльності державних органів і спеціальних служб країни з виконання розвідувальних завдань. Аналогічна ситуація простежується і в США, де президент не просто входить до виконавчої гілки влади, а очолює її; посада ж прем'єр-міністра, у зв'язку з цим, відсутня. Координацію між складовими Розвідувального співтовариства США здійснює Директор національної розвідки.

Слід погодитися з О. В. Луговським, що зважаючи на досвід країн-членів НАТО, основними завданнями Об'єднаного комітету з питань діяльності розвідувальних органів України мають бути такі:

- координація розвідувальної спільноти України, надання допомоги уряду у формуванні основних напрямів урядової політики щодо діяльності спеціальних служб; націлювання розвідувальних органів України на добування розвідувальної інформації, розроблення пріоритетних завдань для РО України;
- підготовка пропозицій щодо річного бюджету Національної розвідувальної програми України, а також контроль над її виконанням усіма суб'єктами;

– організація та забезпечення співробітництва спеціальних служб з іноземними країнами з ключових питань національної безпеки;

– розроблення законопроектів, проектів указів Президента України та розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо діяльності розвідувальних органів України [4].

Крім вирішення завдань із оновлення законодавства та нормативно-правової бази щодо розвідувального співтовариства України на загальнодержавному рівні, існує нагальна потреба в удосконаленні також і міжвідомчих нормативно-правових актів, які, зокрема, регламентують взаємодію відповідних підрозділів Держприкордонслужби та Міністерства оборони України.

Слід зазначити, що взаємодія вказаних підрозділів у царині забезпечення національної безпеки України не повністю відповідає сучасним вимогам. Існують неодинокі випадки неузгодженості дій, послаблення координуючої ролі ініціаторів оперативного заходу, порушення вимог безпеки та конспірації, розпорошення зусиль, що призводить до зриву виконання визначеного оперативного заходу та необґрунтованого збільшення матеріальних витрат. Не можемо повністю виключати відстоювання корпоративних, відомчих інтересів, відсутність ініціативи у співпраці з представниками інших відомств. І як наслідок – результати роботи відомчого розвідувального не можуть задовольнити інтереси громадянського суспільства, на що зверталася увага вчених [6; 3].

На даний час відсутня єдина правова регламентація взаємодії прикордонної і військової розвідки під час виникнення кризових та надзвичайних ситуацій, в тому числі відсутній правовий механізм організації і реалізації спільних оперативних заходів під час ведення бойових дій в умовах повномасштабної агресії РФ проти України.

Аналіз міжвідомчих інструкцій показує, що на даний час діє кілька спільних інструкцій: частина з них були введені в дію протягом 2005–2014 років (ще до початку збройної агресії РФ на сході України), частина – в 2017 році.

Після початку прихованої збройної агресії РФ проти України в 2014 році міжвідомча нормативно-правова база до теперішнього часу так і не зазнала суттєвих змін. Положення ряду інструкцій з питань взаємодії в основному носять декларативний характер, містять прогалини та термінологію, яка може трактуватись кожним розвідувальним відомством по своєму, в цілому вони не в повній мірі відповідають реаліям сьогодення.

У той же час, питання обов'язковості правової регламентації такого специфічного напрямку діяльності розвідувальних органів як взаємодія залишається дискусійним. Деякі автори не включають ознаку нормативної урегульованості через її загальність та очевидність. Інші – ще наприкінці 1990-х років наголошували, що така вказівка на неї обмежить зміст поняття взаємодії і тим самим ослабить його значення для практики [9].

Слід погодитись із таким підходом, адже динаміка розвитку суспільних відносин в сфері забезпечення національної

безпеки є досить інтенсивною, і зрозуміло якісно врегулювати їх у нормативно-правових актах практично неможливо. Особливо складно врегулювати відносини, які виникають на місцевому рівні: між конкретними виконавцями. Жорстка правова регламентація їх взаємодії, наприклад у формі алгоритмів дій, виключатиме ініціативу, що негативно відобразиться на кінцевому результаті діяльності усієї розвідувальної системи [3].

Вивчення змісту підзаконних актів, які регламентують взаємодію суб'єктів розвідувальної діяльності Держприкордонслужби та Міністерства оборони України, свідчить про те, що вони містять окремі норми, які фактично дублюються в різних інструкціях. У той же час відсутня регламентація таких важливих напрямків спільної роботи, як погодження спільного понятійно-категорійного апарату, діяльність у кризовий (надзвичайний) період, організація окремих спільних оперативних заходів за кордоном, забезпечення безпеки і конспірації оперативних заходів, організація і проведення спільних оперативних заходів із використанням технічних засобів розвідки та порядок використання спільних інформаційних систем,

В умовах реформування розвідувальних органів більшість із них потребують внесення змін або взагалі скасування. Тому назріла потреба в систематизації даних актів в єдиному (ми бачимо його інкорпорованим) нормативно-правовому акті в вигляді, наприклад міжвідомчої інструкції. При цьому основою для такого нормативно-правового акту може стати іноземний досвід та чинне законодавство, на підставі якого сьогодні здійснюється організація взаємодії.

Даний міжвідомчий правовий акт може охоплювати такі основні питання, як визначення спільної термінології, принципів, напрямів і завдань взаємодії, її форм і способів; роботу з конфідентами; форми, методи, заходи (у тому числі із застосуванням спеціальної техніки) спільної діяльності; питання інформаційного обміну; спільна підготовка та перепідготовка фахівців (у тому числі методичний і науковий обмін); матеріально-технічне, психологічне та логістичне забезпечення взаємодії; питання контролю тощо.

Підготовка зазначеного єдиного спільного документу дало б змогу об'єднати всі діючі міжвідомчі інструкції для більш повного розуміння процесу взаємодії, усунути протиріччя та дублювання окремих положень, вибудувати нову модель організації ефективного співробітництва в умовах повномасштабної агресії. Крім цього, зазначена практика може бути використана при підготовці спільних інструкцій між іншими суб'єктами розвідувального співтовариства.

Враховуючи вищевикладене реалізація пропозицій щодо вдосконалення аналізованої діяльності дасть змогу усунути наявні в законодавчій базі прогалини та колізії, виправити юридичну невизначеність з питань розподілу сфер розвідувальної діяльності та управління різних відомств з боку вищого державного керівництва, скоротити час для підготовки розвідувальної оцінки та доведення її визначеному колу споживачів розвідувальної інформації, а також підвищити інформативність вітчизняної розвідки загалом.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». Київ : НІСД, 2016. 688 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ : НІСД, 2017. 928 с.
3. Зьолка В. Л. Проблеми правового забезпечення ефективної взаємодії Держприкордонслужби України із правоохоронними органами та військовими формуваннями у прикордонній сфері. *Вісник НАДПСУ*. Серія : *Юридичні науки*. 2016. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn\\_2016\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2016_1_8) (дата звернення: 26.02.2024).
4. Лугоський О. В. Проблемні питання та можливі шляхи вдосконалення діяльності розвідувальних органів України. *Вісник воєнної розвідки*. 2016. № 43. С. 148–153.
5. Мацюк В. В. Удосконалення правового регулювання взаємодії Служби безпеки України та Національної гвардії України в умовах надзвичайних ситуацій соціального характеру. *Теорія і практика правознавства*. 2015. № 1 (7). С. 2–10.
6. Михайлова Ю. О. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Форум права*. 2017. № 4. С. 152–158.
7. Про вдосконалення системи забезпечення керівництва, координації та контролю за діяльністю розвідувальних органів України : Указ Президента від 30.01.2015. № 42/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2015#Text> (дата звернення 25.02.2024).
8. Про розвідку : Закон України від 17.09.2020 № 912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#Text> (дата звернення 25.02.2024).
9. Сущенко В. Д., Смирнов А. М., Коваленко О. І., Смирнов А. А. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : навчальний посібник. Київ : НАВСУ, 1999. 352 с.