

ЗОВНІШНЯ КОНТРРОЗВІДКА ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ФУНКЦІЙ РОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ КРАЇН ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ

FOREIGN COUNTERINTELLIGENCE AS ONE OF THE MAIN FUNCTIONS OF INTELLIGENCE ACTIVITIES UNDER THE LAWS OF THE POST-SOVIET COUNTRIES

Прошасв В.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
Інститут Служби зовнішньої розвідки України

У статті з позицій юридичної компаративістики шляхом порівняння законодавства країн пострадянського простору проаналізовано правові норми, що визначають зовнішню контррозвідальну діяльність як одну з основних функцій органів зовнішньої розвідки. Сформульовано висновок, що зовнішня контррозвідка здійснюється розвідувальними органами та органами державної безпеки за п'ятьма основними напрямками. Зазначені напрями відображають загальні наявні підходи розвідувальної теорії щодо здійснення зовнішньої контррозвідальної діяльності та відповідають функціонуванню розвідувальних органів і органів державної безпеки провідних країн світу.

Ключові слова: розвідувальна діяльність, зовнішня контррозвідка, розвідувальні органи, контррозвідальна діяльність, забезпечення безпеки.

В статье с позиций юридической компаративистики путем сравнения законодательства стран постсоветского пространства проанализированы правовые нормы, определяющие внешнюю контрразведывательную деятельность как одну из основных функций органов внешней разведки. Делается вывод, что внешняя контрразведка осуществляется разведывательными органами и органами государственной безопасности по пяти основным направлениям. Указанные направления отражают общие существующие подходы разведывательной теории относительно осуществления внешней контрразведывательной деятельности и соответствуют функционированию разведывательных органов и органов государственной безопасности ведущих стран мира.

Ключевые слова: разведывательная деятельность, внешняя контрразведка, разведывательные органы, контрразведывательная деятельность, обеспечение безопасности.

The article from the standpoint of legal comparative studies by comparing the legislation of the countries of the former Soviet Union analyzed the legal norms defining foreign counterintelligence activities as one of the main functions of foreign intelligence agencies. It is concluded that external counterintelligence is carried out by intelligence and state security agencies in five main areas. These areas, in general, reflect the common existing approaches of intelligence theory regarding the implementation of external counterintelligence activities and correspond to the functioning of intelligence agencies and state security agencies of the leading countries of the world.

Key words: intelligence activities, external counterintelligence, intelligence agencies, counterintelligence activities, security.

Порівнюючи законодавство країн пострадянського простору у сфері розвідувальної діяльності, можна переконатися, що законодавці по-різному визначають правовими приписами загальні категорії, що відображають цілі, завдання та функції своїх розвідувальних органів. Особливий інтерес становлять функції, серед яких найменш визначеною є зовнішня контррозвідальна діяльність або зовнішня контррозвідка. Наприклад, у вітчизняному законодавстві про розвідувальні органи такої категорії немає, так само й напрями діяльності. Отже, постає проблема, чи варто визначати правовими нормами у законодавстві про розвідку цю функцію, а якщо так, то яким чином і за прикладом законодавця якої країни.

Метою статті є визначення змісту зовнішньої контррозвідки як основної функції розвідувальної діяльності, а завдання – шляхом порівняння законодавства країн пострадянського простору виділити та проаналізувати правові норми, які безпосередньо визначають цю функцію або містять її складові.

Стосовно проблематики статті вітчизняних публікацій та видань немає. Немає відкритих наукових праць, у тому числі й в інтернет-ресурсах, із боку зарубіжних науковців. Ця наукова праця є першою.

На підставі аналізу законодавства країн пострадянського простору у сфері розвідувальної діяльності можна констатувати, що в нормативно-правових актах серед основних функцій правовими приписами, безпосередньо або опосередковано, визначається окремий напрям – *зовнішня контррозвідка* як вид розвідувальної діяльності, що здійснюється за межами національних територій та спрямована на вирішення специфічних чітко окреслених завдань.

Аналізуючи інтернет-ресурси, на яких розміщується інформація стосовно розвідувальних органів країн пострадянського простору, можна констатувати, що підрозділи *зовнішньої контррозвідки* то відображаються у

структурах цих органів, наприклад у Службі зовнішньої розвідки Російської Федерації (СЗР РФ), то на якийсь проміжок часу «зникають». Але фактично вони існували і функціонують нині відповідно до поставлених перед ними завдань. Так, у структурі СЗР РФ згідно з інформацією з офіційного інтернет-сайту серед інших управлінь є Управління зовнішньої контррозвідки [1].

Необхідно підкреслити, що, крім СЗР РФ, інші країни пострадянського простору на офіційних інтернет-сайтах, як правило, не показують повну структуру своїх розвідувальних органів, а в законодавстві з інших напрямів або завдань не виокремлюють *зовнішню контррозвідку*. Як виключення можна навести Закон Грузії «Про розвідувальну діяльність», в якому безпосередньо та цілком конкретно визначається напрям *зовнішньої контррозвідки*: «зовнішня контррозвідальна діяльність – вид розвідувальної діяльності, який здійснюється для забезпечення розвідувальної діяльності за межами Грузії та безпеки осіб, які беруть участь у ній, дипломатичних представництв і консульських установ Грузії, а також громадян Грузії та членів їх сімей, що знаходяться у тривалих закордонних відрядженнях та за родом своєї діяльності пов'язані з інформацією, що становить державну таємницю» [2, ст. 3].

У законодавстві інших країн ця функція визначається опосередковано через цілі, завдання, функції або компетенцію, повноваження:

– у Законі України «Про розвідувальні органи України» зовнішня контррозвідка визначається через завдання: «забезпечення безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ та членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, які обізнані у відомостях, що становлять державну таємницю» [3, ст. 4];

– у Законі Російської Федерації «Про зовнішню розвідку» – через повноваження (забезпечення захисту держав-

ної таємниці в установах, що знаходяться за межами території; забезпечення безпеки співробітників установ, що знаходяться за кордоном, та членів їх сімей; забезпечення безпеки відряджених за кордон громадян, які мають допуск до відомостей, що становлять державну таємницю, та членів їх сімей, що перебувають із ними; забезпечення власної безпеки, тобто захист своїх сил, засобів та інформації від протиправних дій та загроз) [4, ст. 6];

– у Законі Республіки Казахстан «Про зовнішню розвідку» – через компетенцію (забезпечення захисту державних секретів в закордонних установах; забезпечення безпеки закордонних установ та їх персоналу; забезпечення безпеки суб'єктів зовнішньої розвідки шляхом захисту своїх сил, засобів та інформації від протиправних дій та загроз) [5, ст. 8].

Але в Положенні Про Службу зовнішньої розвідки Республіки Казахстан «Сирбар» напрям зовнішньої контррозвідки вже визначено через функції, які фактично дослібно повторюють зміст компетенції, що міститься у Законі РК «Про зовнішню розвідку» [6, п. 15]. У Законі Литовської Республіки «Про розвідку» напрям зовнішньої контррозвідувальної діяльності визначено через основні сфери розвідувальної діяльності та права і обов'язки розвідувальних служб [7, ст. 7, 10]. В Указі Президента Республіки Білорусь «Про питання зовнішньої розвідки» функцію зовнішньої контррозвідки визначено через завдання та повноваження [8, п. 1.2, 1.10].

Отже, аналіз нормативно-правових актів країн пострадянського простору свідчить, що законодавці зовнішню контррозвідку як функцію розвідувальної діяльності визначають через різні загальні категорії (завдання, функції, компетенцію, права, обов'язки тощо), але її зміст загалом формулюють правовими приписами майже однаково. Можна констатувати, що законодавці мимоволі об'єктивно відображають цей напрям у діяльності структурних підрозділів розвідки за кордоном.

Аналізуючи цілі, завдання, функції, компетенцію, що визначені у відкритому законодавстві, можна практично безпомилково уявити будь-який напрям, спрямованість та характер діяльності окремих структурних підрозділів розвідки, у тому числі й тих, які здійснюють за кордоном *зовнішню контррозвідку* або виконують функцію *власної безпеки*.

Функції – це основні напрями діяльності розвідки задля досягнення цілей та вирішення завдань, які перед нею ставляться. Саме у функціях виявляється сутність, зміст та призначення конкретного розвідувального органу (зовнішньої розвідки, військової або прикордонної розвідки) або їх структурних підрозділів. Зміст функцій показує, що саме робить конкретний розвідувальний орган, чим займаються його структурні підрозділи та які питання вони переважно вирішують. Як основні напрями діяльності, функції не варто ототожнювати із самою діяльністю або окремими елементами цієї діяльності. Функції призначені відображати ту діяльність розвідувального органу, яку він зобов'язаний та має здійснювати задля вирішення завдань, які на нього покладено. Вони (функції) пов'язані з об'єктивними потребами захисту держави від зовнішніх загроз, формулюються залежно від виду розвідувального органу, основних завдань, що покладаються на нього, і є, фактично, засобом реалізації цих завдань. Поняття функції також не слід отожднювати з *цілями та завданнями*. Якщо *метою* розвідувального органу є те, до чого його спрямовує керівництво держави і до чого він має прагнути, а *завдання* – засоби її досягнення, то *функції* – це основні напрями діяльності розвідувального органу, виконання встановлених для нього певних правил, дотримання алгоритму дій задля вирішення завдань, які на нього покладені.

Таким чином, *цілі і завдання визначають функції*. Своєю чергою, *цілі та завдання* залежать від умов, що реально складаються в конкретний проміжок часу.

Необхідно зазначити, що законодавство більшості країн пострадянського простору у сфері розвідувальної діяльності має багато спільного із законодавством РФ. До речі, 19 квітня 2001 р. постановою Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД № 17-8 був прийнятий модельний закон «Про зовнішню розвідку» [9]. Він був розроблений на основі Федерального Закону РФ «Про зовнішню розвідку» [4]. Інші держави запозичили з цього модельного закону багато формулювань та правових визначень, які використали для розробки та прийняття у подальшому своїх національних законодавчих актів у сфері розвідувальної діяльності.

Якщо проаналізувати законодавство вищезазначених країн (Росія, Білорусь, Казахстан, Грузія, Литва) та додатково Вірменії, Молдови, Азербайджану [10–12] у сфері регулювання розвідувальної діяльності саме з позицій *цілей, завдань, функцій, компетенції* тощо, можна констатувати, що *розвідувальні органи та органи державної безпеки* цих країн застосовують за кордоном свої сили та засоби за перерахованими нижче напрямками *зовнішньої контррозвідки*.

1. Здійснення контррозвідувальної діяльності в її класичному розумінні, тобто контррозвідувальне забезпечення закордонних дипломатичних та консульських установ, забезпечення безпеки співробітників цих та інших установ, членів їх сімей, а також громадян, які постійно або тимчасово знаходяться за кордоном (прерогатива в цьому напрямі належить спеціально уповноваженому органу державної влади у сфері забезпечення державної безпеки, а в окремих випадках у межах компетенції – розвідувальним органам). Класичним прикладом визначення цього напрямку правовими приписами може послужити Федеральний Закон РФ «Про зовнішню розвідку» [4, ст. 6].

Зазначений напрям передбачає створення та реалізацію за кордоном системи контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання спробам спеціальних служб іноземних держав, злочинних організацій, груп та осіб встановити протиправні контакти, у тому числі й з вербувальними цілями, зі співробітниками закордонних установ, членами їх сімей, а також громадянами, які постійно або тимчасово знаходяться за кордоном, здійснити щодо приміщень на території дипломатичних установ та членів дипломатичного персоналу розвідувальних, терористичних та інших протиправних акцій, створити неприйнятні умови для нормального функціонування установ та перебування громадян за кордоном.

Суб'єкти, що здійснюють контррозвідувальне забезпечення закордонних дипломатичних та консульських установ, забезпечують безпеку співробітників цих та інших установ, членів їх сімей, а також громадян, які постійно або тимчасово знаходяться за кордоном, постійно накопичують й аналізують інформацію про протиправну діяльність спецслужб іноземних держав та злочинних угруповань, на базі отриманого матеріалу розробляють рекомендації щодо вдосконалення розвідувальної і контррозвідувальної роботи за кордоном, а також планують конкретні заходи щодо виявлення, попередження та припинення протиправної діяльності.

2. Здійснення активних наступальних контррозвідувальних заходів за кордоном (стрижень зовнішньої контррозвідки) з метою протидії розвідувально-підривної або злочинній діяльності спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб шляхом проникнення в їх структури (прерогатива в цьому напрямі належить розвідувальним органам, а в окремих випадках із території власної держави – спеціально уповноваженому органу державної влади у сфері забезпечення державної безпеки). Прикладом визначення цього напрямку правовими приписами може послужити Положення «Про

Службу зовнішньої розвідки Республіки Казахстан «Сир-бар» від 26 березня 2009 р. № 773 [6, п. 14].

Зазначений напрям передбачає здійснення розвідкою або/та контррозвідкою комплексу заходів для добування інформації про плани і наміри спеціальних служб іноземних держав, злочинних організацій, груп та окремих осіб, із метою попередження та припинення їх діяльності, введення в оману або перехоплення ініціативи, компрометування лідерів, доведення дезінформації, спонукання або примушування діяти у невідповідних умовах, у потрібному для розвідки та контррозвідки напрямі, відволікання і розпорощення їх сил тощо.

Цей напрям також передбачає організацію та здійснення активних заходів на базі накопиченої і проаналізованої інформації стосовно наявності у спеціальних іноземних служб (терористичних, злочинних угруповань) системи запобіжних заходів від проникнення в їх структури співробітників (конфідентів) розвідки (контррозвідки).

3. Здійснення контррозвідувальних заходів за кордоном із метою забезпечення власної безпеки, тобто захисту своїх розвідувальних сил, засобів та інформації від протиправних дій та загроз (прерогатива належить структурним підрозділам власної безпеки, які функціонують у складі розвідувальних органів). Цей напрям визначений правовими приписами майже у всіх законодавчих актах країн пострадянського простору [2–8; 10–12].

Особливістю цього напрямку є те, що підрозділи власної безпеки у складі розвідувальних органів наділені правами на здійснення захисту своїх розвідувальних сил, засобів та інформації в основному у рамках оперативно-розшукового законодавства. Але у випадках отримання у процесі проведення оперативно-розшукових заходів інформації щодо ознак проведення розвідувально-підривної діяльності на користь іноземної держави або її спеціальних служб, злочинних угруповань тощо повне виявлення, попередження та припинення такої діяльності здійснюється у рамках контррозвідувальної діяльності. Останнє є змістом діяльності зовнішньої контррозвідки.

4. Організація та забезпечення в межах компетенції розвідувальних органів, у тому числі шляхом здійснення окремих контррозвідувальних заходів, захисту державної таємниці в установах, що знаходяться за межами території держави (прерогатива належить розвідувальним органам, а в окремих випадках – спеціально уповноваженому органу державної влади у сфері забезпечення державної безпеки). Цей напрям також визначений правовими приписами у всіх законодавчих актах країн пострадянського простору [2–8; 10–12].

Особливість цього напрямку також передбачає застосування розвідувальними органами сукупності режимних, адміністративно-правових та оперативно-розшукових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання фактам несанкціонованого витоку інформації з обмеженим доступом, розголошення державної таємниці, втрати документів, що містять відомості про державну таємницю або зразків, що є її носіями. Але у випадках отримання ознак передачі або збирання з метою передачі іноземним спецслужбам, підприємствам, установам, організаціям або їх представникам економічних, науково-технічних або інших відомостей, що становлять державну таємницю або конфіденційну інформацію, яка знаходиться у володінні держави, повне виявлення, попередження та припинення такої діяльності також здійснюється у рамках контррозвідувальної діяльності. Останнє є також змістом діяльності зовнішньої контррозвідки.

5. Забезпечення безпеки відряджених за межі території держави осіб, які мають допуск до відомостей, що

становлять державну таємницю, та членів їх сімей, які одночасно перебувають із ними за кордоном (прерогатива реалізації цього напрямку належить розвідувальним органам, а в окремих випадках – спеціально уповноваженому органу державної влади у сфері забезпечення державної безпеки). Наприклад, цей напрям чітко визначений в Указі Президента Республіки Білорусь «Про питання зовнішньої розвідки» № 116 від 25 березня 2003 р. [7, п. 1.2.].

Особливістю цього напрямку є те, що основний обсяг упереджувальних контррозвідувальних заходів здійснюється на території держави перед відрядженням особи за кордон. Зміст заходів – перевірка її у рамках оперативно-розшукового законодавства, за інформаційними базами даних, інструктування перед виїздом тощо. Але, якщо попередньо отримана вагома та достатньо перевірена інформація щодо протиправних спрямувань до носія державної таємниці з боку спеціальних служб або злочинних угруповань, то робота з ним за кордоном із метою повного виявлення, попередження або припинення протиправної діяльності здійснюється співробітниками розвідувальних органів саме в рамках зовнішньої контррозвідки.

Необхідно зазначити, що у засобах масової інформації іноді публікуються «факти» про проведення розвідувальними органами країн пострадянського простору (в основному підрозділами воєнної розвідки) нібито спеціальних гострих операцій. Але стосовно цього напрямку, тобто проведення спеціальних операцій на території інших країн, у законодавстві вищезазначених країн немає жодного правового припису.

Відповідно до чинного законодавства країн пострадянського простору у сфері розвідувальної діяльності зовнішня контррозвідка здійснюється розвідувальними органами та органами державної безпеки за такими основними напрямками:

- контррозвідувальне забезпечення закордонних дипломатичних та консульських установ, забезпечення безпеки співробітників цих та інших установ, членів їх сімей, а також громадян, які постійно або тимчасово знаходяться за кордоном;
- здійснення активних наступальних контррозвідувальних заходів за кордоном із метою протидії протиправній або злочинній діяльності спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб, у тому числі шляхом проникнення в їх структури;
- здійснення контррозвідувальних заходів за кордоном із метою забезпечення власної безпеки, тобто захисту своїх розвідувальних сил, засобів та інформації від протиправних дій та загроз;
- організація та забезпечення в межах компетенції розвідувальних органів, у тому числі шляхом здійснення окремих контррозвідувальних заходів, захисту державної таємниці в установах, що знаходяться за межами території держави;
- забезпечення безпеки відряджених за межі території держави осіб, які мають допуск до відомостей, що становлять державну таємницю, та членів їх сімей, які одночасно перебувають із ними за кордоном.

Зазначені напрями відображають загальні підходи розвідувальної теорії щодо здійснення зовнішньої контррозвідувальної діяльності та відповідають функціонуванню розвідувальних органів і органів державної безпеки провідних країн світу. В межах проблеми статті у подальших наукових дослідженнях доцільно провести аналіз законодавства країн пострадянського простору стосовно можливості застосування у зовнішній контррозвідувальній діяльності методів оперативно-розшукового законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Структура и руководство СВР России. URL: http://svr.gov.ru/svr_today/struktur.htm.
2. О разведывательной деятельности : Закон Грузии от 27 апреля 2010 г. № 2983-вс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/92242/1/ru/pdf>.

3. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22 березня 2001 р. № 2331-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 19. Ст. 94.
4. Федеральный Закон Российской Федерации «О внешней разведке» от 10 января 1996 г., № 5-ФЗ. URL: <http://www.lawrussia.ru/>.
5. О внешней разведке : Закон Республики Казахстан от 22 мая 2010 г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30726118#pos=297;-55.
6. Положение «О Службе внешней разведки Республики Казахстан «Сырбар» от 26 марта 2009 г. № 773. URL: https://tengrinews.kz/zakon/prezident_respubliki_kazahstan/oborona/id-U090000773_/
7. О разведке : Закон Литовской Республики от 17 июля 2000 г. № VIII-1861. URL: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14923>.
8. О вопросах внешней разведки : Указ Президента Республики Беларусь от 25 марта 2003 г., № 116. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>.
9. Модельный закон «О внешней разведке», принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 19 апреля 2001 г. № 17-8. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/org327/index.htm>.
10. Об органах национальной безопасности : Закон Республики Армения от 28 декабря 2001 г. URL: <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=62884>.
11. О службе информации и безопасности Республики Молдова : Закон Республики Молдова от 23 декабря 1999 г. № 753. URL: <http://lex.justice.md/ru/311721/>
12. О создании Службы государственной безопасности Азербайджанской Республики и Службы внешней разведки Азербайджанской Республики : Указ Президента Азербайджанской Республики от 14 декабря 2015 года № 706. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=84963.