

Mykola Romanov,
National University of Ostroh Academy
mykola.romanov@oa.edu.ua

**Контррозвідальний режим в Україні: функції та призначення
в умовах військової агресії Російської Федерації**
**Counterintelligence Regime in Ukraine: Functions and Purposes in the Conditions
of Military Aggression of the Russian Federation**

Анотація:

Стаття є спробою аналізу та значення для безпеки України контррозвідального режиму, як одного із ефективних механізмів протидії спецслужбам Російської Федерації в умовах гібридної війни. Представлено окремі теоретичні підходи до питань, що стосуються цього сектору безпеки української держави. У статті надано власне визначення контррозвідального режиму в Україні, його основних складових, що мають захисні функції. Показано можливу структурну його побудову. В ході аналізу автор зупинився на основному призначенні досліджуваного режиму, намагався представити власний підхід до обговорюваних категорій. Представлені роздуми стосуються також сучасного стану дослідження, завершеного спробою авторського коментаря Указу Президента України №310/2017 6 жовтня 2017 року, яким введено у дію Концепцію забезпечення контррозвідального режиму в Україні.

Ключові слова: *контррозвідальний режим; структура контррозвідального режиму; призначення контррозвідального режиму; норми адміністративного права.*

Abstract:

The article is an attempt of an analysis of importance of counterintelligence regime, as one of the effective mechanisms of counteraction to the intelligence services of the Russian Federation, for the security of Ukraine under the conditions of hybrid war. The most important theoretical approaches to studying the issues related to this sector of the Ukrainian state security have been presented in the article. A definition of the counterintelligence regime in Ukraine, its main component having protective functions have been provided in the article. The structural composition of the counterintelligence regime has been described. In the analysis, the author has focused at investigating the main purpose of functioning of the analyzed regime. The author's own approach to the discussed categories has been presented. These reflections have also related to the current state of the study, and have been completed by the author's attempt to comment on the President of Ukraine's Decree #310/2017 dated October 6, 2017, which introduced the Concept of Ensuring Counterintelligence Regime in Ukraine.

Keywords: *counterintelligence regime; counterintelligence regime structure; role of counterintelligence regime; rules of administrative law.*

1. Вступ.

Необхідність захисту від небезпечних складових гібридної війни проти України¹ породжує актуальність такої безпекової складової, як контррозвідувальний режим. Питання, на які маємо намір звернути увагу відіграють надзвичайну роль для національної безпеки України².

У цій статті, яка є вступом до дискусій наступних авторів, автор зосередив увагу на теоретичних, модельних презентаціях суті контррозвідувального режиму, його складових, призначенні та принципах. У статті надано основні визначення, категоризацію та підходи, які автор пропонує.

2. Основні визначення та підходи, що стосуються контррозвідувального режиму та його складові.

Контррозвідувальний режим – це сукупність обов’язкових принципів, норм, правил та організаційних заходів, установлених чинним законодавством та нормативно-правовими актами, які спрямовані на забезпечення державної безпеки й захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз³.

Контррозвідувальний режим складається з таких основних складових:

– режим охорони державних секретів – це система правових норм і організаційних заходів, які забезпечують необхідний порядок діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, їх посадових осіб та окремих секретноносців з метою запобігання витоку інформації, що становить державну таємницю;

– режим державного кордону України – це сукупність правил і організаційних заходів, що регулюють порядок перетинання державного кордону, правила перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води України і перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України. Режим у

¹ Детальніше про гібридну війну див.: Парахонський Б., Яворська Г. Онтологія війни і миру. Безпека, стратегія, смисл, Київ: НІСД, 2019.

² Закон України «Про національну безпеку України», [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

³ Зокрема, див.: Указ Президента України №310/2017 від 6 жовтня 2017 року «Про введення в дію «Концепції забезпечення контррозвідувального режиму в Україні», [Електронний ресурс].-Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/3102017-22774

пунктах пропуску через державний кордон України встановлюється в інтересах створення і підтримання умов для службової діяльності контрольно-пропускних пунктів Держаної прикордонної служби України⁴. Він регламентує порядок перебування й пересування всіх осіб і транспортних засобів у межах території прикордонних залізничних та автомобільних станцій, морських і річкових портів, аеропортів і аеродромів, відкритих для міжнародного сполучення, а також здійснення іншої діяльності, пов'язаної з пропуском через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна;

– прикордонний режим – це система правових норм і організаційних заходів, що визначають порядок в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, проведення робіт, обліку та утримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України. Прикордонний режим встановлюється у прикордонній смузі та в контрольному прикордонному районі в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України⁵:

– режим виїзду з України і в'їзду в Україну – це система правових норм і організаційних заходів, які визначають порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, оформлення документів для зарубіжних поїздок, тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України, а також порядок пропуску через державний кордон громадян і транспортних засобів;

– внутрішньо-об'єктовий режим – це система правових норм і організаційних заходів, що визначають порядок перебування й пересування всіх осіб і транспортних засобів у межах території (об'єкта), на якій діє режим охорони державної таємниці;

– митний режим – це сукупність правових норм і організаційних заходів, що визначають порядок митного оформлення, переміщення через митний кордон товарів та інших предметів, а також порядок здійснення митного контролю;

– режим внутрішньої безпеки - це система правових норм і організаційних заходів, які забезпечують необхідний порядок діяльності організацій та установ, їх посадових осіб, а також поведінки окремих громадян при функціонуванні в цих організаціях та установах однієї із складових контррозвідувального режиму;

– паспортний режим (реєстрації населення) – це система правових норм і організаційних заходів, які визначають порядок видачі дозволів та оформлення документів

⁴ Дет. див. Закон України «Про Державну прикордонну службу України»- (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 27, ст.208

⁵ Дет. див: Постанова КМУ «Про прикордонний режим», [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-%D0%BF>

громадянам України та іноземцям для в'їзду на територію України, перебування та виїзду за її межі.

Паспортний прикордонний режим – це система правових норм і організаційних заходів, що визначають наявність в особи, яка перетинає державний кордон України, усіх необхідних документів, що дають право на в'їзд в Україну або виїзд з України, належність їх особі, яка пред'являє їх, а також правильність оформлення цих документів.

- режим перебування іноземців в Україні – це система правових норм і організаційних заходів, які забезпечують визначений порядок діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб, а також поведінку іноземців у зв'язку з реалізацією ними права перебування й проживання на території України і пересування по ній;

- режим користування повітряним транспортом – це система правових норм і організаційних заходів, які визначають порядок користування громадянами України, іноземцями та особами без громадянства повітряним транспортом на території України, порядок оформлення документів на право користування ним, а також порядок пропуску через державний кордон в аеропортах;

- пропускний режим – це сукупність правових норм, які регламентують порядок пропуску громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а також транспортних засобів, вантажу та іншого майна через державний кордон України;

- режим надзвичайного стану в Україні – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче від загальнодержавного рівня, (які призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян), або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства, і передбачає надання відповідним органом державної влади військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Отже, структурно контрозвідувальний режим має включати окремі адміністративно-правові режими, які регулюють суспільні відносини з метою забезпечення безпеки держави.

3. Основне призначення контррозвідувального режиму в умовах гібридної агресії Російської Федерації.

Стосовно *призначення контррозвідувального режиму*, насамперед, будемо виходити з того, що він (контррозвідувальний режим) відрізняється від інших адміністративно-правових режимів (наприклад, прикордонного чи паспортного) тим, що не регулюється окремими законами, постановами Кабінету Міністрів, указами Президента України чи іншими актами – відомчими чи міжвідомчими. Основу його становлять окремі статті, пункти, підпункти зазначених вище нормативно-правових актів. З урахуванням цього доцільно чітко визначити його призначення, оскільки це впливатиме на якість та конкретність тих положень, що належать до питань розробки концепції його розвитку в державі. Окрім того, до сьогодні відсутні офіційні документи щодо призначення контррозвідувального режиму в Україні.

На основі вивчення окремих адміністративно-правових режимів покажемо основні призначення контррозвідувального режиму в Україні з урахуванням сучасних суспільно-політичних відносин та їх вплив на його формування.

Особливість контррозвідувальної діяльності, як об'єкта правового регулювання, полягає в необхідності здійснення практичних заходів із метою виявлення і припинення розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб та запобігання їй, для чого необхідно створити відповідні сприятливі правові умови, які б найліпше сприяли підрозділам контррозвідки з недопущення та виявлення фактів розвідувально-підривної діяльності спецслужб іноземних держав. Виходимо з того, що контррозвідувальний режим сукупно складається з окремих складових, норм адміністративно-правових режимів головною метою контррозвідувального режиму є забезпечення державної безпеки. У практичному аспекті, наприклад, для режиму таємності – охорона відомостей, що становлять державну таємницю від незаконних посягань спецслужб іноземних держав, окремих осіб та організацій; для режиму воєнного стану – створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням наданих їм повноважень; для митного режиму – виявлення порушень порядку переміщення через державний кордон товарів, транспортних засобів та інших предметів.

Ядром контррозвідувального режиму є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб у певних ситуаціях (умовах), тобто «режимні» правила. Чітка правова регламентація порядку соціальної діяльності є важливою гарантією законності при запровадженні того чи

іншого адміністративно-правового режиму. Прикладом норм, які встановлюють такі правила, є окремі пункти статей 16–18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»⁶.

Виходячи із вищезазначеного, будемо розглядати призначення контррозвідувального режиму через призму норм окремих адміністративно-правових режимів, які майже збігаються за метою встановлення: необхідністю забезпечення державної безпеки України, державної незалежності та територіальної цілісності; регламентацією порядку тієї чи іншої діяльності; існуванням норм, що передбачають відповідальність за порушення норм окремих нормативно-правових актів, що стосуються контррозвідувального режиму; наявністю засобів і способів, правових, процедурно-процесуальних форм.

Серед призначень контррозвідувального режиму важливим є, насамперед, його *контррозвідувальне* призначення яке можна вважати визначальним та головним. Через окремі адміністративно-правові норми, використовуючи легальні можливості, державні органи, які у своїй діяльності використовують ці норми, можуть виявляти осіб, можливо, причетних до спецслужб іноземних держав, окремих осіб та організацій, які мають намір незаконно здобути інформацію, що охороняється законом, виготовляють вибухові пристрої для терористичної діяльності тощо.

Контррозвідувальний режим за своїм призначенням передбачає відповідальність держави перед громадянином у тому, що мають бути забезпечені такі правові умови, які б унеможливили створення та існування терористичних організацій, перешкождали діяльності спецслужб іноземних держав, окремих осіб та організацій на території держави. Здійснення зазначеного можливе тільки через ініціювання, розроблення, прийняття необхідних для цього законів, постанов, указів Президента ⁷, а також формування такої системи управління державою, яка, використовуючи прийняті нормативно-правові акти, ефективно захищала б суспільство від загроз здійснення терористичних актів та підливних акцій спецслужб іноземних держав. А з урахуванням того, що у демократичній державі закони ініціюються та приймаються відповідними політичними структурами, то таке призначення контррозвідувального режиму можна вважати як *політичним*. Політичне призначення означає і те, що контррозвідувальний режим покликаний стимулювати владні політичні сили держави

⁶ Див.: Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

⁷ Див. «Конституція України» із змінами, внесеними Законом України, від 07 лютого 2019 року, N 2680-VIII

до ініціювання та прийняття нормативно-правових актів для його покращання та посилення рівня безпеки держави.

Наступне призначення контррозвідувального режиму – *економічне*. Це адміністративні норми, складові контррозвідувального режиму, покликані встановлювати певні обмеження в економічній сфері. На виконання міжнародних зобов'язань, забезпечення власної безпеки держава визначає певний порядок здійснення зовнішньоекономічних операцій у сфері озброєння, виробів, що мають подвійне призначення, поширення дозвільної системи на окремі види підприємницької діяльності, наприклад, проведення робіт із застосуванням вибухових матеріалів тощо. Звичайно, контррозвідувальний режим, який складається з норм адміністративного права, не має значного та ефективного впливу на фінансове право, але ігнорувати цього не варто, наприклад, що стосується фінансування тероризму.

Окремі норми адміністративного права, ті що належать до контррозвідувального режиму, мають заборонний характер. Цим здійснюється специфічний виховний вплив на особу, який спрямований на формування мотивів такої правомірної поведінки індивідуума, яка б перешкоджала діяльності спецслужб іноземних держав при виконанні ними своїх завдань. Переважна більшість вербувальних операцій спецслужби намагаються проводити на своїй території чи на території третьої держави. З урахування цього, існує певний порядок виїзду секретноносців,⁸ громадян України за кордон. Вони мають право здійснити свій намір, але попередньо повідомивши про це свого керівника. Таке призначення контррозвідувального режиму можна вважати *виховним*.

Через характеристику контррозвідувального режиму (хоча він не є самостійною галуззю адміністративного права) є можливість оцінити стан безпеки держави. Насамперед у питанні її спроможності протидіяти розвідувальній діяльності спецслужб іноземних держав і тероризму. Таке призначення можна кваліфікувати як *оціночне*. Якщо через норми адміністративного права чи окремі відомчі нормативно-правові акти державні правоохоронні органи чи спецслужби вчасно реагують на наміри спецслужб здійснювати протиправні дії, то такий контррозвідувальний режим можна оцінити задовільними.

Охоронне призначення – це призначення контррозвідувального режиму, спрямоване на охорону таємної інформації, від незаконних посягань. Цим же опосередковано охороняються основоположні соціальні цінності: життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність й безпека людини, власності, правопорядку, демократії, верховенства права та ін. Охоронне призначення контррозвідувального режиму покликане захищати суспільні

⁸Закон України «Про державну таємницю». [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>

відносини, регламентовані іншими нормами адміністративного права. Таке охоронне призначення може забезпечуватись також заходами адміністративно-процесуального примусу.⁹ Наприклад, у разі неявки правопорушника з питань порушення режиму на виклик судді, його може бути піддано приводу.

Інформаційне (комунікативне) призначення контррозвідувального режиму впливає з того, що матеріально виражені в документах адміністративні норми, які належать до контррозвідувального режиму, є джерелом соціально-значущої інформації. Норми адміністративного права, які належать до контррозвідувального режиму, виступають засобами комунікації між суб'єктом та об'єктом управління, посередником між законодавцем і суспільством, між творцями юридичних норм та їх адресатами. Для контррозвідувального режиму зазначене вище є актуальним насамперед тому, що його забезпечує низка державних органів, при цьому актуальними є питання взаємодії.

Окремо розглянемо призначення контррозвідувального режиму, що стосується *протидії тероризму*.¹⁰ Він насамперед має відігравати роль правового регулювання «повідомлення» про окремі ознаки можливої підготовки до терористичного акту та охоплювати всі рівні й напрями – як міжнародний (глобальний, регіональний і двосторонній), так і внутрішньодержавний (суб'єктів центральної влади й муніципальних структур). Державна система протидії тероризму має насамперед мати попереджувальний, а не реагуючий характер. В Україні простежується тенденція переваги односторонньої каральної реакції на тероризм при покладанні цієї функції тільки на спецслужби й правоохоронні органи та армію. Небезпека також полягає в тому, що такі дії держави спрямовано на розв'язання миттєвих проблем, які не усувають першопричину тероризму, його коріння, мають оборонний, а не наступально-попереджувальний характер. Тероризм зазнає змін, зокрема, відбувається його глобалізація, зростає ступінь небезпеки загроз від нього, у тому числі й для безпеки України. Однак це не достатньо враховується у побудові системи раннього виявлення ознак підготовки до здійснення терористичного акту. Зазначене є головним, важливо щоб у цьому брали участь не тільки спецслужби і правоохоронні органи, а й були задіяні інші державні та недержавні органи.

Характеристика тероризму, структури терористичної діяльності, регулювання протидії йому, включаючи створення конкретних механізмів та інститутів співпраці держави і взаємодії

⁹Закон України «Кримінально процесуальний кодекс України» поточна редакція редакція, [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

¹⁰ Кудінов С., Рижев І, Романов М. Терорологія. – Острог,- Вид.Національного університету «Острозька академія»- 2019-197с.

їх компетентних органів, а також результати аналізу існуючих поглядів на ці проблеми можуть бути використані як базові для побудови новітньої системи правового регламентування раннього виявлення та попередження проявів тероризму для активної протидії такому злочинному явищу в нашій країні.

Можемо також констатувати: призначення контррозвідувального режиму в Україні впливає із його сутності та змісту. Він безпосередньо пов'язаний зі специфічним середовищем функціонування – обстановкою та умовами. Хоча він і виходить із норм адміністративно-правових режимів, але певною мірою відрізняється від них. Так, норми адміністративно-правових режимів діляться на дві великі групи – пільгові та обмежувальні. Пільгові надають громадянам і організаціям додаткові права і свободи або пільги при здійсненні ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Обмежувальні, навпаки, визначають особливі права використання громадянами та організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, наприклад, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності. Характерною особливістю призначення контррозвідувального режиму є наявність тільки обмежувальних для громадян чи окремої організації функцій. Вони обмежують їх певні права і свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

Норми права, що формують контррозвідувальний режим, призначені забезпечити оптимальні умови функціонування суспільства, держави в окремих сферах життя. Організаційна інфраструктура забезпечує реалізацію встановлених режимних правил. Це спеціальні режимні органи, які утворені з урахуванням змісту й особливостей того чи іншого адміністративно-правового режиму (прикордонні війська, митні органи, тимчасові адміністрації тощо) і комплектуються спеціально підготовленим особовим складом, забезпечуються необхідними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами.

Функціонально, за своїм призначенням, норми контррозвідувального режиму, впливаючи на певні суспільні відносини, діють як окремо від інших адміністративно-правових режимів, так і у тісній взаємодії з ними. При цьому вони мають триєдину взаємопов'язану функцію: забезпечувати національні інтереси й державну безпеку; не порушувати конституційних прав громадян держави, а також іноземців; не повинні суперечити нормам міжнародного права.

Для досягнення ефективного функціонування контррозвідувального режиму потрібно, щоб він базувався на виконанні низки нормативно-правових вимог, зокрема: введення норм, що належать до питань контррозвідувального режиму, повинно здійснюватися на засадах і в

порядку, передбаченому законодавством України¹¹; в рамках контррозвідувального режиму заходи щодо обмеження прав та встановлення додаткових обов'язків на громадян і посадових осіб не повинні перевищувати межі, які встановлені законодавством України; законодавча регламентація контррозвідувального режиму повинна охоплювати заходи щодо примушення суб'єкта права до виконання „режимних” вимог, а також визначати компенсуючі механізми, що спрямовані на відшкодування збитків, завданих суб'єктам права в результаті застосування заходів правообмежувального та зобов'язального характеру.

4. Принципи існування контррозвідувального режиму.

Принципи контррозвідувального режиму – це закріплені в законодавчих актах політичні і правові ідеї, нормативні положення щодо завдань, способу формування й ведення діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, що визначають спрямованість і побудову правового режиму контррозвідувальної діяльності в цілому, форму і зміст її заходів, порушення яких обов'язково передбачає відновлення порушених прав, а також компенсацію завданого морального й матеріального збитку.

5. Заключні зауваження.

У статті автором показано необхідність існування та особливості контррозвідувального режиму, як одного із ефективних безпекових механізмів необхідних Україні в умовах гібридної агресії Російської Федерації. У системі забезпечення адміністративно-правові режими, як складові контррозвідувального, є вагомими інструментами контролю держави за найбільш важливими сферами забезпечення безпеки держави. Елементи контррозвідувального режиму в Україні, мають мати як попереджувальний так і реагуючий характер.

Із червня 2014 року нам необхідний новий етап нормативно-правового регулювання контррозвідувального режиму, через певні структурні зміни у державних структурах та практичних заходів із підготовки України до вступу до Європейського Союзу та НАТО.

¹¹ Закон України «Кодекс України про адміністративні правопорушення» (статті 1 - 212²⁰) [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

Література:

- Парахонський Б., Яворська Г. Онтологія війни і миру. Безпека, стратегія, смисл, Київ: НІСД, 2019.
- Закон України «Про національну безпеку України», [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
- Указ Президента України №310/2017 від 6 жовтня 2017 року «Про введення в дію «Концепції забезпечення контррозвідувального режиму в Україні», [Електронний ресурс].-Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/3102017-227744.
- 4.Закон України «Про Державну прикордонну службу України»- (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 27, ст.208
- Постанова КМУ «Про прикордонний режим», [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-%D0%BF>
- Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>
- 7. Конституція України із змінами, внесеними Законом України, від 07 лютого 2019 року, N 2680-VIII
- 8. Закон України «Про державну таємницю». [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>
- 9. Закон України «Кримінально процесуальний кодекс України», поточна редакція,- [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
- 10. Кудінов С., Рижов І, Романов М. Терорологія. – Острог, – Вид. Національного університету «Острозька академія» – 2019 – 197с.
- 11. Закон України «Кодекс України про адміністративні правопорушення» (статті 1 212⁻²⁰) – [Електронний ресурс].-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>