

УДК / UDC: 355.40

DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2026.1\(56\).357385](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2026.1(56).357385)**Олександр Володимирович Шамара**

Київський інститут Національної гвардії України

Київ, Україна

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-0437>

## **ВИКОНАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ДОРОЖНЬОЇ КАРТИ З ПИТАНЬ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В КОНТЕКСТІ УНОРМУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

***Анотація.** На підставі аналізу законів України “Про розвідку”, “Про національну безпеку України”, “Про Службу безпеки України”, “Про контррозвідальну діяльність”, Указу Президента України від 23 липня 2025 року №544 та Дорожньої карти з питань верховенства права “Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року №475-р., виявлено неузгодженості в законодавстві України, щодо наділення окремих органів державної влади України, крім розвідувальних органів України, повноваженнями на здійснення розвідувальної діяльності. Констатовано необхідність приведення завдань та повноважень Служби безпеки України до обсягу, необхідного для належного виконання завдань та функцій, зосереджених на контррозвідці, боротьбі з тероризмом, кібербезпеці та захисті державної таємниці, а також виявлення, попередження та розслідування відповідних правопорушень. Констатовано необхідність з урахуванням загроз національній безпеці проведення аналізу інституційної та функціональної спроможності органів державної влади в інтересах національної безпеки та оборони України і вжиття за результатами аналізу заходів, спрямованих насамперед на недопущення дублювання ними повноважень, виконання невластивих функцій і неефективного використання кадрового та бюджетних ресурсів.*

***Ключові слова:** розвідка, розвідувальна діяльність, розвідувальні заходи, контррозвідувальна діяльність, національна безпека, сектор безпеки, оперативно-розшукова діяльність, розвідувальні органи.*

**Oleksandr V. Shamara**

Kyiv Institute of the National Guard of Ukraine

Kyiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-0437>

## **IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE ROADMAP ON THE RULE OF LAW IN THE CONTEXT OF THE REGULATION OF INTELLIGENCE ACTIVITIES**

***Summary.** Based on the analysis of the laws of Ukraine “On Intelligence”, “On National Security of Ukraine”, “On the Security Service of Ukraine”, “On Counterintelligence Activities”, the Decree of the President of Ukraine dated July 23, 2025 №544 and the Roadmap on the Rule of Law “Some Issues of Ensuring the Negotiation Process on Ukraine’s Accession to the European Union under Cluster 1 “Fundamentals of the EU Accession Process”, approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 14, 2025 № 475-p., inconsistencies were identified in the legislation intelligence agencies of Ukraine, with the authority to carry out intelligence activities. It*

*was stated of Ukraine regarding the granting of certain state authorities of Ukraine, except for the that it is necessary to reduce the tasks and powers of the Security Service of Ukraine to the extent necessary for the proper performance of tasks and functions focused on counterintelligence, the fight against terrorism, cybersecurity and the protection of state secrets, as well as the detection, prevention and investigation of relevant offenses. It was stated that, taking into account threats to national security, it is necessary to conduct an analysis of the institutional and functional capacity of state authorities in the interests of national security and defense of Ukraine and, based on the results of the analysis, to take measures aimed primarily at preventing duplication of powers, performance of inappropriate functions, and inefficient use of personnel and budgetary resources.*

**Keywords:** *intelligence, intelligence activities, intelligence measures, counterintelligence activities, national security, security sector, operational-search activities, intelligence agencies.*

**Постановка проблеми.** З моменту прийняття Закону України “Про розвідку” [1] не було наукових публікацій відкритого характеру з викладенням результатів аналізу положень Закону України “Про розвідку”, інших законів України в частині наділення окремих органів державної влади України повноваженнями щодо права здійснення розвідувальної діяльності, окрім розвідувальних органів України. Приймаючи до уваги положення Дорожньої карти з питань верховенства права “Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року №475-р. [2], та Указу Президента від 23.07.2025р. №544/2025 [3], яким затверджено заходи для скорочення бюрократичних процедур та проведення негайного аудиту державних видатків, з метою більш раціонального використання державних коштів та максимального спрямування державних ресурсів для захисту незалежності України та посилення її обороноздатності в умовах правового режиму воєнного стану, постала необхідність проаналізувати законодавство України у сфері правових та організаційних засад функціонування розвідки та запропонувати відповідні зміни до нього.

**Результати аналізу наукових публікацій.** Принциповою ознакою даного вивчення буде те, що воно ґрунтуватиметься виключно на нормах чинного законодавства та підзаконних нормативних актах Кабінету Міністрів України та Президента України, виключно з метою чіткої аргументації наявності вже існуючих нормативних засад здійснення розвідувальної діяльності виключно розвідувальними органами України.

**Метою статті** є підняття відповідної наукової дискусії та спроба аналізу чинного на сьогодні законодавства, підзаконних нормативних актів щодо існуючої правової регламентації здійснення розвідувальної діяльності виключно розвідувальними органами України.

**Виклад основного матеріалу.** Дорожньою картою з питань верховенства права “Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року №475-р., у пункті 4.3 Боротьба з організованою злочинністю (загальні засади боротьби з організованою злочинністю) Дорожньої карти з питань верховенства права передбачено:

- *розробка та прийняття закону про органи правопорядку*, яким передбачено: визначити систему органів правопорядку; уніфікацію засад їх організації та функціонування, основні критерії розмежування їх компетенції та напрями діяльності; закріплення в їх діяльності принципів добросовісності, гендерної рівності та недискримінації; розбудову їх аналітичних спроможностей (кримінальний аналіз, ІЛР модель); закріплення їх інституційної незалежності, належного рівня фінансового та

матеріально технічного забезпечення; встановлення гарантій соціально-правового захисту працівників органів правопорядку; форми міжвідомчої взаємодії та координації між органами правопорядку та прокуратури, в тому числі інформаційної, а також взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування;

- *розроблення та прийняття Верховною Радою України закону “Про Службу безпеки України” з метою запровадження гнучкої організаційної структури Служби безпеки України з урахуванням змін у безпековому середовищі; приведення завдань та повноважень Служби безпеки України до обсягу, необхідного для належного виконання завдань та функцій, зосереджених на контррозвідці, боротьбі з тероризмом, кібербезпеці та захисті державної таємниці, а також виявлення, попередження та розслідування відповідних правопорушень;*

- *розроблення та прийняття законів щодо розвитку та підтримки на належному рівні контррозвідувальних спроможностей Служби безпеки України, здатних позбавити противника можливості здійснювати терористичну, шпигунську, диверсійну, саботажну та організовану злочинну діяльність проти України та проти партнерів і союзників;*

- *проведення огляду повноважень Служби безпеки України, визначених законами України, з метою зосередження її мандату на забезпеченні національної безпеки України; проведення із залученням міжнародних експертів аналізу відповідного законодавства, що регулює діяльність національних служб безпеки в країнах-членах ЄС та НАТО, з метою подальшого розвитку спроможностей Служби безпеки України відповідно до національних інтересів та з урахуванням найкращих практик країн-партнерів [2].*

Законом України “Про розвідку” визначено правові та організаційні засади функціонування розвідки, а також надано визначення понять:

- *розвідувальна діяльність – система розвідувальних заходів, що здійснюються розвідувальними органами України для виконання покладених на ці органи завдань та здійснення визначених цим Законом функцій;*

- *розвідувальний захід – комплекс дій та рішень розвідувального органу та/або у випадках, визначених цим Законом, іншого суб’єкта розвідувального співтовариства із застосуванням методів, сил і засобів розвідки [1].*

Статтею 14 (Розвідувальні заходи) Закону України “Про розвідку” у частині першій визначено, що розвідувальні органи для виконання завдань та здійснення функцій, передбачених Законом України “Про розвідку”, здійснюють розвідувальні заходи за межами України та мають право здійснювати розвідувальні заходи з території України, якщо вони пов’язані із здійсненням розвідувальної діяльності за межами України або спрямовані на отримання розвідувальної інформації, що має джерело походження за межами України. Частина друга статті 14 Закону України “Про розвідку” визначає, що порядок організації і проведення розвідувальних заходів визначається розвідувальними органами.

Тобто, зазначена норма Закону України “Про розвідку” передбачає здійснення розвідувальних заходів виключно розвідувальними органами України, які і визначають порядок їх проведення та організації. Стаття 14 Закону України “Про розвідку” не передбачає проведення суб’єктами розвідувального співтовариства розвідувальних заходів.

Статтею 4 (Розвідувальне співтовариство) Закону України “Про розвідку” визначено вичерпний перелік суб’єктів розвідувального співтовариства, а саме

координаційний орган з питань розвідки; розвідувальні органи, визначені Законом України “Про розвідку”; Служба безпеки України.

Частиною третьою статті 4 Закону України “Про розвідку” визначено додаткові повноваження Служби безпеки України, не притаманні контррозвідувальному органу, зокрема Законом України “Про розвідку” визначено, що *“Оперативні підрозділи Центрального управління Служби безпеки України, що здійснюють контррозвідувальну діяльність, відповідно до цього Закону можуть проводити розвідувальні заходи з метою отримання інформації в інтересах контррозвідки.”* [1].

Аналіз Розділу IV (Повноваження Служби безпеки України) Закону України “Про Службу безпеки України” не містить положення де б було визначено, що Служба безпеки України, як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України, відповідно до своїх основних завдань зобов’язана (стаття 24) чи Службі безпеки України, її органам і співробітникам для виконання покладених на них обов’язків надається право (стаття 25) здійснювати розвідувальні заходи з надання інформації в інтересах контррозвідки або здійснювати розвідувальну діяльність у будь-який спосіб [4].

Не звертаючи увагу на те, яким чином виписано частину другу статті 5 Закону України “Про розвідку”, де визначено, що *“Здійснення розвідувальної діяльності іншими, ніж передбачені цією статтею, державними органами, військовими формуваннями, підприємствами, установами, організаціями будь-якої форми власності або фізичними особами забороняється, крім проведення розвідувальних заходів та здійснення спеціальної розвідки іншими суб’єктами розвідувального співтовариства у випадках, передбачених цим Законом.”* [1], де по суті визначено пряму заборону здійснення розвідувальної діяльності, окрім розвідувальних органів (Служба зовнішньої розвідки України; розвідувальний орган Міністерства оборони України; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону) надається право Службі безпеки України проведення розвідувальних заходів та здійснення спеціальних розвідок.

Крім того, залишається правовою невизначеністю безпосередньо зміст поняття *“здійснення спеціальної розвідки”*, Закон України “Про розвідку” не надає правового тлумачення цього процесу (поняття).

Служба безпеки України, по суті не маючи статусу розвідувального органу, наділяється правом здійснювати розвідувальну діяльність шляхом здійснення розвідувальних заходів з надання інформації в інтересах контррозвідки. У цьому зв’язку слід повторно повернутися до законодавчого визначення поняття *“розвідувальний захід”*, наведеного вище – *комплекс дій та рішень розвідувального органу та/або у випадках, визначених Законом України “Про розвідку”, іншого суб’єкта розвідувального співтовариства із застосуванням методів, сил і засобів розвідки* (організаційно-функціонального поєднання Служби зовнішньої розвідки України; розвідувального органу Міністерства оборони України; розвідувального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону) та діяльності, яку вони здійснюють.

Крім того, виходячи з такого тлумачення поняття *“розвідувальний захід”*, таку діяльність може вести суб’єкт розвідувального співтовариства – координаційний орган з питань розвідки. Крім того, законодавче визначення поняття *“розвідувальний захід”* за суттю вказує, що Служба безпеки України, здійснюючи розвідувальні заходи, має право застосовувати *методи, сили і засоби розвідки*.

Визначення поняття “розвідувальна діяльність”, яке надає Закон України “Про розвідку”, *чітко без виключень визначає що це система розвідувальних заходів, що здійснюються розвідувальними органами України* для виконання покладених на ці органи завдань та здійснення визначених Законом України “Про розвідку” функцій. Зазначене визначення поняття “розвідувальна діяльність” не передбачає здійснення розвідувальної діяльності суб’єктами розвідувального співтовариства, а виключно розвідувальними органами (Служба зовнішньої розвідки України; розвідувальний орган Міністерства оборони України; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону).

Таке визначення поняття “розвідувальна діяльність” спонукає до дискусії, яким чином Служба безпеки України унормовує порядок відкриття, ведення, закриття та зберігання розвідувальних справ, здійснюючи розвідувальні заходи з метою отримання інформації в інтересах контррозвідки, оскільки розвідувальні заходи є частиною розвідувальної діяльності. Крім того, Законом України “Про розвідку” у статті 13 визначено, що виключно розвідувальні органи за наявності підстав для здійснення розвідувальної діяльності з метою її організації, систематизації, документальної фіксації та аналізу її результатів ведуть розвідувальні справи. Порядок відкриття, ведення, закриття та зберігання розвідувальних справ визначається актами розвідувальних органів.

У цьому зв’язку доцільно згадати статтю 20 Закону України “Про національну безпеку України”, яка визначає, що виключно розвідувальні органи України відповідно до закону здійснюють розвідувальну діяльність з метою сприяння реалізації національних інтересів України та протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах. Закон України “Про національну безпеку України” у статтях 19 та 20 не передбачає здійснення розвідувальної діяльності суб’єктами розвідувального співтовариства та проведення Службою безпеки України розвідувальних заходів з метою отримання інформації в інтересах контррозвідки [5].

Служба безпеки України не є розвідувальним органом, тож не може за таким визначенням здійснювати розвідувальну діяльність, навіть за умови здійснення розвідувальних заходів з надання інформації в інтересах контррозвідки, оскільки розвідувальний захід є частиною розвідувальної діяльності, яку за визначенням наведеним у статті 1 Закону України “Про розвідку” можуть здійснювати виключно розвідувальні органи.

Слід констатувати, що розвідувальну діяльність повинні здійснювати виключно розвідувальні органи України, у тому числі здійснення розвідувальних заходів з надання інформації в інтересах контррозвідки за офіційним запитом уповноваженого органу державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності.

В якості пропозиції пропонується викласти частину третю статті 4 Закону України “Про розвідку” у редакції:

*“3. Оперативні підрозділи Центрального управління Служби безпеки України, що здійснюють контррозвідувальну діяльність, відповідно до цього Закону можуть бути залучені розвідувальним органом до виконання розвідувальних завдань. Розвідувальні органи за запитом оперативного підрозділу Центрального управління Служби безпеки України, що здійснюють контррозвідувальну діяльність можуть проводити розвідувальні заходи з метою отримання інформації в інтересах контррозвідки.”*

а частину другу статті 5 Закону України “Про розвідку” викласти у редакції:

*“2. Здійснення розвідувальної діяльності іншими, ніж передбачені цією статтею, державними органами, військовими формуваннями, підприємствами, установами, організаціями будь-якої форми власності або фізичними особами забороняється.”*

Крім того, відповідно до статті 5 Закону України “Про контррозвідувальну діяльність” Служба безпеки України є спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності [6]. Закон України “Про контррозвідувальну діяльність” визначає контррозвідувальну діяльність, як спеціальний вид діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, яка здійснюється з використанням системи контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальним, терористичним та іншим протиправним посяганням спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на інтереси України. Метою контррозвідувальної діяльності є попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, припинення розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на державну безпеку України, усунення умов, що їм сприяють, та причин їх виникнення.

У цьому зв’язку доцільно згадати Указ Президента України від 23 липня 2025 року №544, яким затверджено заходи для скорочення бюрократичних процедур та проведення негайного аудиту державних видатків, з метою більш раціонального використання державних коштів та максимального спрямування державних ресурсів для захисту незалежності України та посилення її обороноздатності в умовах правового режиму воєнного стану [3]. Зокрема, Кабінету Міністрів України надано доручення забезпечити відповідно до повноважень та з урахуванням загроз національній безпеці *проведення аналізу інституційної та функціональної спроможності органів державної влади в інтересах національної безпеки та оборони України і вжити за результатами аналізу заходів, спрямованих насамперед на недопущення дублювання ними повноважень, виконання невластивих функцій і неефективного використання кадрового та бюджетних ресурсів.*

Слід звернути увагу на те, що відповідно до статті 11 Закону України “Про розвідку” загальне керівництво розвідувальними органами держави здійснює Президент України, а відповідно до статті 1 Закону України “Про Службу безпеки України” Служба безпеки України підпорядкована Президенту України.

Згідно з Положенням “Про Офіс Президента України”, затвердженого Указом Президента України від 25 червня 2019 року №436/2019 [7], Офіс Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України. Основними завданнями Офісу Президента України є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень. Згідно з підпунктом 6 пункту 4 Положення Офіс Президента України відповідно до покладених на нього завдань, серед іншого, *забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України.*

**Висновок.** Приймаючи до уваги наведене вище, існує необхідність внесення відповідних змін до Закону України “Про розвідку”, в рамках виконання положень Указу Президента України від 23 липня 2025 року № 544 та Дорожньої карти з питань Верховенства права шляхом *приведення завдань та повноважень Служби безпеки України до обсягу, необхідного для належного виконання завдань та функцій, зосереджених на контррозвідці*, боротьбі з тероризмом, кібербезпеці та захисті державної таємниці, а також виявлення, попередження та розслідування відповідних правопорушень.

**ПОДЯКИ:** Немає

**КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ:** Немає

#### **Використана література:**

1. Про розвідку : Закон України від 17 вересня 2020 року № 912-ІХ. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/912-20#Text> (дата звернення: 06.01.2026).
2. Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС». розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.01.2026).
3. Про заходи для скорочення бюрократичних процедур та проведення негайного аудиту державних видатків: Указ Президента від 23.07.2025р. №544/2025. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544/2025#Text> (дата звернення: 06.01.2026).
4. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 07.01.2026).
5. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року №2469-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 06.01.2026).
6. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 року № 374-ІV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15#Text> (дата звернення: 07.01.2026).
7. Положення про Офіс Президента України : Указ Президента від 25 червня 2019 року №436/2019. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 06.01.2026).

#### **Олександр Володимирович Шамара**

доктор філософії в галузі права, старший дослідник, доцент  
головний науковий співробітник Київського інституту Національної гвардії України  
*email: Shamara@rada.gov.ua*

#### **Oleksandr V. Shamara**

PhD in Law, Senior Researcher, Associate Professor  
Chief Researcher of the Kyiv Institute of the National Guard of Ukraine  
*email: Shamara@rada.gov.ua*

**Рекомендоване цитування:** Шамара О.В. Виконання положень дорожньої карти з питань верховенства права в контексті унормування розвідувальної діяльності. *Інформація і право*. № 1(56)/2026. 2026. С. 180-187. [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2026.1\(56\).357385](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2026.1(56).357385).

---

**Suggested Citation:** Shamara O. (2026) Implementation of the Provisions of the Roadmap on the Rule of Law in the Context of the Regulation of Intelligence Activities. *Information and Law*. 1(56)/2026. 180-187. [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2026.1\(56\).357385](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2026.1(56).357385).

Дата надходження статті до редакції: 09.01.2026 р.

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 18.03.2026 р.

Дата публікації (оприлюднення): 01.04.2026 р.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~

---

---