

УДК 343.98:351.746(477):343.9.342.5.12

DOI 10.37749/2308-9639-2026-2(278)-1

М. О. ШИЛІН,

головний науковий співробітник науково-організаційного центру
Національної академії Служби безпеки України, доктор юридичних наук,
професор, заслужений юрист України, м. Київ, Україна
ORCID ID: 0000-0001-8169-9324

ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ: ВІТЧИЗНЯНА НАУКОВА ДУМКА ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО РЕФОРМУВАННЯ

У статті досліджується проблема законодавчого реформування оперативно-розшукової діяльності (надалі – ОРД). Розглянуті існуючі підходи вітчизняних науковців до її вирішення. З'ясовано, що на сьогодні ними пропонуються такі з них: – розробка і прийняття оперативно-розшукового кодексу, який би зміг комплексно врегулювати всі аспекти цього виду спеціальної державної діяльності; – розробка і прийняття нового, більш об'ємного за змістом та чіткіше структурованого закону, порівняно з чинним з унормування ОРД; – розробка і прийняття на заміну чинного Закону нового «вузького», положення якого б врегульовували лише загальні питання ОРД, а також передбачали, що специфіка її організації і тактики визначається в підзаконних нормативно-правових актах НПА (відомчого і міжвідомчого характеру) визначених законодавством відповідних суб'єктів; – визнання Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» як такого, що втратив чинність оскільки ОРД фактично замінена негласними слідчими (розшуковими) діями, які передбачені новим КПК України, що набрав законної сили у 2012 році; – розробка і прийняття замість Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» Закону України «Про кримінальну розвідку».

За результатами аналізу обґрунтовується, що зазначені вище підходи не можуть вирішити проблему належного законодавчого забезпечення діяльності правоохоронних органів і спецслужб України із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю, оскільки всі вони виходять з хибного уявлення законодавця при ухваленні в 1992 році Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» що ОРД – система, елементами якої є розвідувальні та контррозвідувальні заходи. ОРД в дійсності ж є лише одним з елементів негласної – оперативної діяльності (надалі – ОД). До ОД як системи, поряд з ОРД, входять: оперативно-пошукова діяльність (ОПД), діяльність з оперативного попередження (ДЗОП) – негласна профілактика; діяльність з оперативного припинення (ДЗОПР) та діяльність з оперативного нагляду (ДЗОН). ОД є підсистемою, структурним елементом контррозвідувальної (КРД), розвідувальної (РД) і спеціальної антикримінальної діяльності (надалі – САД), тобто ОД виступає похідним, видовою категорією відносно них. У свою чергу КРД, РД і САД в своїй сукупності утворюють іншу, загальну систему – оперативно-спеціальну діяльність (надалі – ОСД), виступають її різновидами. Отже ОСД щодо них є родовою категорією, а ОРД, як різновид ОД, є лише підвидом ОСД. Тому ОРД не може бути терміном і поняттям, яке б визначало загальну дефініцію спеціальної діяльності правоохоронних органів та спецслужб, оскільки вона сама є лише підвидом різновидом цієї діяльності.

З метою удосконалення правових засад спеціальної діяльності правоохоронних органів і спецслужб України із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю вважається

за доцільне на заміну Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» розробити і прийняти Закон України «Про оперативно-спеціальну діяльність», в якому визначити її поняття, структурні елементи, основні організаційні засади.

Ключові слова: оперативно-розшукова діяльність, забезпечення національної безпеки, боротьба із злочинністю, оперативно-спеціальна діяльність.

Постановка проблеми. Сучасна оперативна обстановка обумовлює необхідність посилення спроможностей правоохоронних органів і спецслужб України із забезпечення національної безпеки та боротьби із злочинністю. Важливою умовою вирішення цієї проблеми є наявність належного правового забезпечення їх діяльності.

Водночас, аналіз сучасного стану чинної нормативно-правової бази України, передусім, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», яка визначає організаційно-правові засади оперативно-розшукової діяльності як одного з спеціальних інструментів цих державних інституцій, свідчить про наявні в ній недоліки (прогалини, неузгодженості, суперечності, алогізми тощо). Це не дозволяє ефективно виконувати зазначеним суб'єктам визначені для них функції і завдання, особливо в умовах відбиття широкомасштабної воєнної агресії РФ проти нашої держави.

У зв'язку з цим актуалізується науковий пошук шляхів реформування нормативно-правового забезпечення спеціальної діяльності вітчизняних правоохоронних органів і спецслужб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», можливі шляхи його удосконалення були предметом дослідження вітчизняних науковців-правознавців, зокрема: С. В. Албули, Л. І. Аркуши, Б. І. Бараненка, А. М. Бандурки, Горбачова А. В., Г. М. Бірюкова, В. І. Василичука, М. Л. Грібова, В. В. Дарагана, О. Ф. Долженкова, В. П. Захарова, О. В. Кириченка, О. І. Козаченка, В. А. Некрасова, Д. Й. Никифорчука, С. В. Пенюкова, С. І. Пічкуренька, М. А. Погорєцького, В. В. Редька, Е. В. Рижкова, М. Б. Саакяна, І. В. Сервецького, М. В. Стащака, В. Є. Тарасенка, І. А. Федчака, Д. М. Цехана, В. В. Шендрика

та ін. При цьому, практично кожний з них, подають своє розуміння і тлумачення сутності і змісту ОРД, визначення її поняття, співвідношення з контррозвідальною та розвідальною діяльністю.

А такі науковці як С. В. Албул, О. О. Гриньков, М. К. Гнетнев, О. М. Махлай, П. О. Мельник, А. М. Пригула, В. В. Тишук, О. С. Туз, С. І. Халимон у своїх публікаціях висловили різне бачення щодо сучасних доктринальних та праксеологічних аспектів ОРД, її еволюції, перспектив розвитку, пропозицій законодавчого реформування оперативно-розшукового законодавства.

Розмаїття поглядів на одні й ті ж проблемні питання, які існують в теорії ОРД, на нашу думку, виникло з причини наявності розбіжностей і протиріч у чинному законодавстві, які були допущені нормотворцями, та не зовсім вдалої назви закону України стосовно спеціальної діяльності правоохоронних органів і спецслужб. Останнє стає чи не головним, тому що, всі спірні питання по суті ведуться, як правило, навколо одного словосполучення – оперативно-розшукова діяльність [1, с. 170]. Тому поділяємо твердження С. В. Албула, що «на сьогодні теорія оперативно-розшукової діяльності потребує суттєвого наукового переосмислення на концептуальному рівні. При цьому, напрямами такого переосмислення мають стати дослідження сучасних доктринальних та праксеологічних концептів оперативно-розшукової діяльності в Україні» [2, с. 29].

Зазначене і спонукало автора до написання даної статті.

Метою статті є визначення оптимального шляху законодавчого реформування ОРД з метою удосконалення чинної нормативно правової бази у сфері забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю.

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

Для досягнення визначеної мети визначені такі завдання:

- проаналізувати існуючі підходи вітчизняних науковців до реформування ОРД;
- запропонувати авторське бачення вирішення озвученої проблеми.

Матеріали та методи. Джерельною базою дослідження є Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінальний процесуальний кодекс України, парламентське дослідження щодо законодавчого забезпечення функціонування кримінальної розвідки, проведене дослідницькою службою Верховної ради України, наукові публікації вітчизняних науковців, присвячені проблемі законодавчого визначення і регулювання ОРД та перспективам розвитку оперативно-розшукового законодавства.

Для досягнення мети і вирішення завдань дослідження використано низку загальнонаукових і спеціальних наукових методів. Так, зокрема, діалектичний застосовано для аналізу законодавчих актів України, які регламентують організаційно-правові засади ОРД, та їх еволюції; порівняльний – для розгляду існуючих підходів науковців-правознавців з реформування чинного законодавства у сфері ОРД, індукцію, синтез, системно-структурний та формальної логіки – для визначення структурних елементів оперативної діяльності як певної системи, обґрунтування доцільності введення в науковий обіг категорії «Оперативно-спеціальна діяльність», розробки і прийняти Закону України «Про оперативно-спеціальну діяльність».

Виклад основного матеріалу. Прийнятий в Україні у лютому 1992 році закон «Про оперативно-розшукову діяльність», визнавши її легітимною, правомірною та такою, що відповідає інтересам суспільства і держави започаткував перехід правового регулювання основних положень спеціальної діяльності правоохоронних органів із закритого, відомчого, підзаконного рівня на рівень закону. З цього періоду розпочався новий етап в діяльності правоохоронних органів і спецслужб України.

Водночас, хоча загалом усіма сам факт прийняття такого закону визнається

позитивним, недостатня виваженість і чіткість формулювань законодавцем як самої назви основного закону стосовно спеціальної діяльності, так і багатьох його положень, викликали серед правників і практичних працівників неоднозначну, а часто і діаметрально протилежну його оцінку. Зазначені недоліки, на наш погляд, не виключно були викликані відомим суспільно-політичним становищем в країні на той період, поспішністю парламентаріїв з прийняттям даного правового акту, чого вимагала тогочасна ситуація – оперативна практика і співробітники правоохоронних органів, а також відсутністю достатньої наукової експертизи з боку відповідних фахівців [1, с. 170].

В сучасний період чинні положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» часто призводять до виникнення численних правових колізій та суперечностей, які значно ускладнюють його ефективне застосування на практиці. Істотне відставання закону від динамічного розвитку суспільних відносин, особливо в частині протидії злочинності, є серйозним викликом, що вимагає його ґрунтовного реформування для приведення у відповідність до сучасних реалій та потреб правоохоронної системи.

Прийняття і введення і дію в 2012 році нового кримінального процесуального кодексу України (КПК), яким слідчим було надано право проводити так звані негласні слідчі (розшукові) дії, ще більше заплутало ситуацію, оскільки за своїм змістом останні прирівняні до оперативно-розшукових заходів і фактично їх замінюють. Внесені у зв'язку з набранням чинності нового КПК зміни і доповнення до Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» не вносять чіткої ясності чим вони відрізняються один від одного, що спричиняє певні складності при їх застосуванні правоохоронними органами на практиці [3, с. 59–64].

Як слушно вважають окремі вітчизняні науковці, з моменту набрання КПК України чинності, ОРД зазнала суттєвих функціональних обмежень, фактично стала призначеною лише для забезпечення кримінальної

процесуальної діяльності. Так, на думку С. В. Албула, пов'язуючи процес реалізації прав оперативних підрозділів з положеннями КПК Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» втрачає свою актуальність через позбавлення ОРД наступальності в контексті упереджувального характеру дій з одержання уповноваженими оперативними співробітниками інформації щодо злочинного наміру особи або групи осіб та фактичних даних про злочини ще на ранніх стадіях вчинення (готування, замах), що дозволяло не допустити переростання їх у закінчений злочин, оскільки з моменту початку кримінального провадження оперативні підрозділи не мають права ініціативно здійснювати заходи, спрямовані на встановлення та викриття злочинців, а мають діяти виключно в межах доручень слідчих та прокурорів. У зв'язку з цим залишається фактично не витребуваним низка методів ОРД, що не сприяє своєчасному та якісному виявленню та документуванню кримінальних правопорушень в умовах воєнного стану, нівелює реалізацію принципу наступальності та дає підстави констатувати, що стала теорія ОРД потребує суттєвого переосмислення [4, с. 161–165; 2, с. 14, 19]. А П. Мельник наголошує, що «Суперечності з КПК України є критичним недоліком, оскільки це створює правові колізії, які унеможливають ефективне застосування закону та можуть призвести до порушення прав людини. Нечіткість термінів ускладнює єдине правозастосування та створює простір для зловживань».

...«Така ситуація не лише знижує загальну ефективність боротьби зі злочинністю, а й підриває довіру суспільства до правоохоронної системи. Неузгодженість законодавства створює значні ризики для ефективного судового контролю та нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, оскільки відсутність чітких та однозначних норм ускладнює оцінку правомірності дій оперативних підрозділів. Це також може призвести до зловживань, коли правоохоронці змушені інтерпретувати застарілі та нечіткі норми в умовах сучасних викликів, що, у свою чергу, створює простір

для суб'єктивного тлумачення та потенційно неправомірних дій» [5].

Заради справедливості слід зазначити, що законодавцем з моменту набрання Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» чинності робилися спроби з його удосконалення з метою адаптувати до мінливих умов. Так, майже п'ятдесят разів до нього вносились зміни і доповнення. Зокрема, «у VIII скликанні Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи було зареєстровано сім законопроектів, які стосувалися оперативно-розшукової діяльності. При цьому, п'ять із них – № 2153 від 17.02.2015 р., № 2555 від 06.04.2015 р., № 2804 від 12.05.2015 р., № 2024а від 04.06.2015 р., та № 2292а від 06.07.2015 р. – були присвячені вдосконаленню існуючих приписів чинного закону, а інші два – № 4778 від 03.06.2016 р. та № 6284 від 04.04.2017 р. – мали вигляд цілісних текстів нового Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [3, с. 612-613]. У IX скликанні парламенту було зареєстровано один проект нового закону за № 1229 від 02.09.2019 р.» [6].

При цьому удосконалення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», як вірно підмічає П. Мельник, «здійснювалося шляхом фрагментарної та часто несистемної актуалізації окремих його положень. Такий підхід отримав назву «клаптикування» чинного закону в результаті якого виникає роздроблена правова система, що складається з численних і часто несинхронізованих норм. Його використання замість системного оновлення Закону, створює правову невизначеність, ускладнює єдине правозастосування та підриває логічну цілісність НПА, оскільки впроваджені норми не завжди синхронізовані та логічно узгоджені. Така ситуація є не просто технічною проблемою, вона відображає відсутність чіткої, довгострокової концепції розвитку ОРД в Україні. Причиною цього може бути як брак політичної волі для проведення фундаментальних реформ, так і відсутність консолідованої науково-практичної доктрини, здатної запропонувати цілісне бачення майбутнього цієї сфери» [5].

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

За результатами аналізу вищевказаних законопроектів, можна дійти також висновку, що «запропоновані в них зміни і доповнення до чинного Закону стосувалися різних аспектів ОРД, водночас теоретичним концептам формування самої правової дефініції цього виду спеціальної діяльності достатньої уваги не приділялося» [2, с. 2]. Окрім того «новели не торкнулися питань розширення повноважень оперативних підрозділів щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій та оперативного супроводження кримінального провадження. Крім цього, законодавство та відомчі нормативні акти в частині особливого режиму організації і тактики здійснення оперативно-розшукових заходів в умовах воєнного часу змін та доповнень взагалі не зазнали» [2, с. 14].

Підтримуємо і висновок науковців, що непродуктивність у парламенті багатьох законопроектів, в яких пропонувалися зміни і доповнення до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо визначення поняття та організаційно-правових засад цього різновиду спеціальної діяльності, демонструє наявність глибинних проблем у їхньому змісті та відсутність широкої підтримки, а також «свідчить про значні розбіжності та відсутність консенсусу. Це виокремлює фундаментальну концептуальну ваду: замість ґрунтовної модернізації пропонується лише поверхневий ребрендинг, що відвертає увагу від реальних недоліків – правових колізій та прогалин» [5].

На сьогодні науковцями-правознавцями пропонуються декілька підходів до вдосконалення законодавства з правового регулювання ОРД, яка вважається ними основним інструментом правоохоронних органів та спецслужб із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю, а саме:

- розробка і прийняття оперативно-розшукового кодексу, який би зміг комплексно врегулювати всі аспекти цього виду спеціальної державної діяльності;

- розробка і прийняття нового, більш об'ємного за змістом та чіткіше структурованого закону, порівняно з чинним НАП з унормування ОРД;

- розробка і прийняття на заміну чинного Закону нового «вузького» НПА, положення якого б врегульовували лише загальні питання ОРД, а також передбачали, що специфіка її організації і тактики визначається в підзаконних НПА (відомчого і міжвідомчого характеру) визначених законодавством відповідних суб'єктів;

- визнання Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» як таким, що втратив чинність оскільки ОРД фактично замінена негласними слідчими (розшуковими) діями, які передбачені новим КПК, що набрав законної сили у 2012 році;

- розробка і прийняття замість Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» Закону України «Про кримінальну розвідку».

Розглянемо аргументи прибічників і противників зазначених підходів.

Щодо прийняття оперативно-розшукового кодексу. Загальною визнано, що Кодекс – це специфічний, внутрішньо цілісний, систематизований і структурований законодавчий акт, який регулює певну сферу суспільних відносин шляхом об'єднання норм галузі або підгалузі права. Він має вищу юридичну силу серед актів поточної нормотворчості і є результатом кодифікації – засобом систематизації НПА, полягає в переробці, впорядкуванні та об'єднанні (зведенні) правових норм, що містяться в різних актах, в єдиний логічно узгоджений НПА, який детально регулює відповідну сферу.

Оскільки ОРД не утворює окрему галузь права, чи її підгалузь, ні тим більш відноситься до кількох галузей права пропозицію щодо прийняття оперативно-розшукового кодексу її противники, позицію яких ми підтримуємо, вбачають необґрунтованою [6]. На наш погляд, щодо кодифікації то її можна розглядати в майбутньому відносно діяльності правоохоронних органів і спецслужб із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю, яка є своєрідною системою – об'єднуючою, родовою категорією контррозвідальної, розвідувальної та спеціальної діяльності із протидії кримінальним злочинам, кожна з

яких структурно складаються з негласної – оперативної (ОРД є однією з її структурних елементів) та гласної діяльності, за умови визнання окремою галуззю права, чи її підгалуззю зазначеної специфічної системи.

До речі у ПНР в січні 2023 року опозиційна на той час депутатська фракція «Громадянська коаліція» представила законопроект під назвою «Кодекс оперативної роботи» (Kodeks prasy operacyjnej). А в травні 2024 року Міністерство внутрішніх справ і адміністрації Польщі (MBCiA) підготувало оновлений проєкт такого Кодексу, який був надісланий усім зацікавленим органам для внутрішньовідомчого погодження. Після цього документ планується винести на обговорення експертного середовища. З наявних джерел цей документ нібито повинен був забезпечити регулювання гласних і негласних розшукових та контррозвідувальних заходів, котрі здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. За висловом координатора роботи над ним Р. Кропивницького, «Кодекс оперативної роботи» (Kodeks prasy operacyjnej) має стати своєрідною «конституцією» спецслужб. Проте на початку 2025 року законопроект щодо цього Кодексу було відкликано. У жодному нормативно-правовому акті Польщі поняття «оперативна робота» прямо не визначене, хоча науковцями цієї держави як і «оперативна діяльність» вважається по суті синонімом поняття «оперативно-розшукова діяльність» [7]. Тобто таке розуміння ОРД в ПНР фактично корелюється з тлумаченням ОРД в чинному українському законодавстві, що, на нашу думку, також не відповідає сутності цього різновиду негласної діяльності.

Прибічники створення нового – масштабного, всеосяжного закону, вважають оптимальним шляхом удосконалення правового регулювання ОРД. На їх думку він «максимально врегулює всі питання у сфері ОРД, що можуть бути оприлюднені без порушення режиму секретності. Це забезпечить зміцнення гарантій прав і свобод громадян, мінімізуючи ризики зловживань та стане значущим кроком у розвитку правового регулювання

цієї сфери, що може слугувати основою для її подальшої трансформації в окрему галузь права та законодавства», а чинна нормативно-правова база України «цілком дозволяє забезпечити її законодавче підґрунтя, сприяючи балансу між правами та обов'язками та, водночас, обмежуючи можливості для зловживань, зокрема через судові процедури контролю та дозволів» [5]. З таким висновком, на наш погляд, важко погодитися.

У свою чергу його опоненти – прихильники «вузького» Закону стверджують, що розробка і прийняття лише законодавчого НПА відкритого характеру в царині ОРД не в змозі забезпечити у повному обсязі правове регулювання її організаційно-тактичних основ. Потреба у підзаконному правовому регулюванні окремих аспектів ОРД, існує об'єктивно і реалізується шляхом видання відомчих і міжвідомчих нормативно-правових актів, зважаючи на необхідність організації взаємодії між її суб'єктами, до яких законодавством віднесено декілька державних інституцій [6]. Певним чином підтримуємо таку позицію, проте вважаємо, що необхідність правового регулювання окремих організаційно-тактичних основ ОРД НПА відомчого характеру обумовлюється насамперед тим, що вона являє собою сукупність негласних заходів, передбачає застосування негласних сил і засобів, форм та методів, які апіорі потребують втаємничення від широкого загалу.

Противники «вузького» закону, вважають, що його положення «зможуть охопити своїми приписами лише теоретичну основу, дефініціювати основні категорії та задекларувати загальні питання здійснення» [6], а віднесення ним регулювання організаційних і тактичних аспектів ОРД до функцій підзаконних (відомчих) НПА закритого характеру «приведе до надмірного розширення секретного підзаконного регулювання, що загрожує інволюційним поверненням до авторитарних практики минулого століття та безкарності» ... «стане передвісником всездозволеності з боку правоохоронних органів і їхнього подальшого перетворення в репресивний апарат» [6]. Загалом впровадження такого підходу «виглядатиме

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

як видима примітивізація правового регулювання такого важливого сегменту в протидії злочинності» [6].

Прибічники відмови від ОРД вважають, що ОРД «має занадто багато ознак карального спрямування, характерного для репресивного правозастосування радянських часів», а «процедури, виписані в кримінальному процесуальному законодавстві взагалі та ті, що регламентують здійснення негласних слідчих (розшукових) дій зокрема, цілком здатні забезпечити ефективне правозастосування в частині протидії злочинності» [6].

Водночас, противники такого підходу наголошують, що «в разі спрямування розвитку юридичної науки в цьому напрямку без кардинального перекроювання кримінального процесу, буде унеможливлено проведення окремих оперативно-розшукових заходів на стадії до процесуальної діяльності» [6].

На погляд М. К. Гнетнева і О. М. Махляя варіантом вирішення проблеми поєднання функцій ОРД і негласних слідчих (розшукових) дій для боротьби із злочинністю, консенсусом між прибічниками відмови від ОРД та її прихильниками могло б стати «перенесення початку процесуальної діяльності на дещо ранні строки за аналогією з колишньою стадією кримінального процесу, яка називалася «порушення кримінальної справи», та була по суті дослідним кримінальним процесом, не підмінюючи, утім, оперативно-розшукової діяльності. На сьогоднішній день такий варіант міг би бути доволі ефективним через свою простоту та очевидність, що може стати фактором об'єднання прибічників різних підходів щодо подальшої долі ОРД взагалі та її співвідношення з процесуальною діяльністю зокрема» [6].

П. Мельник вважає, що на сьогодні питання щодо доцільності збереження в Україні ОРД як самостійного виду спеціальної державної діяльності з протидії злочинності залишається «предметом глибоких наукових і практичних дискусій. З одного боку, є аргументи на користь модернізації та інтеграції окремих елементів оперативної діяльності в ширші безпекові стратегії. З іншого –

практика доводить, що ОРД є важливим і ефективним інструментом у боротьбі зі злочинністю та захисті державної безпеки» [5]. На думку цього науковця «замість відмови від ОРД, необхідно її системно оновити, врахувавши всі сучасні вимоги та створити новий, цілісний та науково обґрунтований закон у сфері ОРД» [5]. При цьому він пропонує орієнтовну структурну модель нового Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», але її аналіз нами свідчить, що вона по суті ні чим не відрізняється від чинного.

Щодо заміни ОРД на кримінальну розвідку. Такий кардинальний спосіб реформування чинного законодавства України з визначення і регулювання спеціальної діяльності вітчизняних правоохоронних органів і спецслужб його ініціатори і прибічники обґрунтовують необхідністю посилення спроможностей зазначених державних інституцій з попередження загроз національній безпеці, активізації боротьби із злочинністю. При цьому стверджують, що Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» є морально застарілим, ОРД в сучасний період втратила актуальність через появу інституту негласних слідчих (розшукових) дій з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу, пов'язуванням процесу реалізації прав оперативних підрозділів з його положеннями. Посилаючись на міжнародний досвід з цього питання, зокрема Литви, вони заявляють, що заміна ОРД на кримінальну розвідку нібито відображає західні практики, сприяє забезпеченню поступової адаптації законодавства України до права ЄС [8; 4; 9–14].

У свою чергу противник прийняття Закону України «Про кримінальну розвідку» П. Мельник, на наш погляд, слушно заявляє, що «Литовський закон «Про кримінальну розвідку» фактично «по суті перейменував ОРД, зберігши її організаційну природу. Це свідчить про те, що дискусія щодо кримінальної розвідки в Україні є переважно термінологічною, а не сутнісною. Спроба замінити ОРД на кримінальну розвідку є підміною суті проблеми та, фактично – вибором хибних шляхів її вирішення. Це може бути

продиктовано бажанням модернізувати законодавство через зовнішнє наслідування, а не через внутрішню потребу, що призведе до дестабілізації системи без реального функціонального покращення». Відтак спроба такої термінологічної заміни є підміною суті проблеми, що може дестабілізувати систему без реального функціонального покращення, створюючи лише ілюзію прогресу [5].

Ми повністю підтримуємо позицію цього науковця, що «Беззастережне запозичення зарубіжного досвіду у сфері оперативно-розшукової діяльності є не лише недоцільним, але й потенційно шкідливим. Кожна правова система формується під впливом унікальних історичних, соціальних, політичних та культурних чинників, що обумовлює специфіку підходів до організації правоохоронної діяльності. Тому бездумне перенесення чужих моделей на вітчизняний ґрунт без критичного аналізу та адаптації до національних реалій є контрпродуктивним» [5]. Тим більш, що заміна ОРД на кримінальну розвідку, створює ілюзію реформи, а не вирішує існуючих проблем, оскільки «замість ґрунтовної модернізації пропонується лише поверхневий ребрендинг, що відвертає увагу від реальних недоліків – правових колізій та прогалин» [5].

Як показує детальний аналіз, сутність, завдання, принципи та методи діяльності правоохоронних органів і спецслужб України із забезпечення національної безпеки і боротьби зі злочинністю, визначені в чинному Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», так само як і в Законі Литви «Про кримінальну розвідку», на який посилаються і вважають еталоном для України ініціатори зазначених законодавчих змін, попри різні назви є функціонально тотожними. Відмінності ж здебільшого стосуються термінології та окремих незначних організаційних нюансів, а не фундаментальних підходів до визначення і регулювання негласної роботи відповідних суб'єктів. Відтак, на погляд М. Гнетнева і П. Мельника, «тенденція до радикальної реформи, сутність якої зводиться до відмови від ОРД та її заміни на іноземну модель – кримінальну розвідку без належної оцінки сумісності

останньої з українською правовою системою, є особливо небезпечною. Її запровадження не лише суттєво обмежить можливості відповідних суб'єктів у запобіганні й боротьбі зі злочинністю, але й створить певні проблеми прогалини в системі забезпечення національної безпеки» [5].

Слід також додати, що кримінальна розвідка, на наш погляд, виходячи із загально-визнаного тлумачення розвідки як діяльності зі збору розвідувальної інформації відносно певного об'єкту, полягає лише у добуванні інформації відносно можливої підготовки скоєння кримінальних правопорушень та причетних до них осіб, що досягається правоохоронними органами переважно завдяки їх оперативному проникненню в злочинне середовище. Таким чином кримінальна розвідка виконує тільки одну з багатьох функцій відповідних суб'єктів і не охоплює весь спектр їх діяльності протидії (боротьби) із злочинністю.

Тому ми погоджуємося з науковцями, які вважають, що ідея заміни ОРД на кримінальну розвідку в Україні не є достатньо обґрунтованою та розробленою.

Підтримуючи тезу П. Мельника, що «Розвиток власної доктрини є запорукою суверенітету в правовій сфері. Замість того, щоб витратити ресурси на перейменування та ребрендинг, їх слід інвестувати у поглиблення наукових досліджень з пошуку оптимальної моделі регулювання, яка повинна ґрунтуватися на збалансованому поєднанні національних традицій, міжнародного досвіду та реальних потреб українського суспільства», водночас, не погоджуємося з ним, що «слід зосередитися на утвердженні української моделі ОРД як конкурентоздатної, адаптованої до сучасних викликів і здатної ефективно функціонувати у національних та міжнародних умовах», що це «є стратегічним імперативом для збереження та зміцнення національної безпеки» [5].

Розглянувши загалом зазначені вище підходи з реформування ОРД вважаємо, що при їх реалізації не вирішуються не тільки проблеми удосконалення нормативно-правового

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

забезпечення організації діяльності спеціальних суб'єктів України – правоохоронних органів та спецслужб із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю, а й навіть законодавчого визначення її дефініції.

Причиною цього, на наш погляд, є відсутність чіткого розуміння сутності і призначення ОРД як певного різновиду спеціальної діяльності, що призвело до хибного визначення її поняття як в першій, так і наступних редакціях Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а також визнання і розгляд як родової категорії відносно контррозвідувальної (надалі – КРД) та розвідувальної діяльності (надалі – РД).

Можливо це сталося, не стільки в силу політичної заангажованості, скільки з причини стереотипу мислення, побоювання піддати критиці позицію загально визнаних авторитетів з числа науковців, які займалися дослідженням ОРД, підкреслимо лише ОРД, і в переважній більшості – під призвою її використання органами внутрішніх справ як допоміжного засобу боротьби із злочинністю.

ОРД в дійсності ж є лише одним з елементів негласної – оперативної діяльності (надалі – ОД). До ОД як системи, поряд з ОРД, входять: оперативно-пошукова діяльність (ОПД), діяльність з оперативного попередження (ДЗОП) – негласна профілактика; діяльність з оперативного припинення (ДЗОПР) та діяльність з оперативного нагляду (ДЗОН). ОД є підсистемою, структурним елементом КРД і РД і спеціальної антикримінальної діяльності (надалі – САД), оскільки останні, як відповідні системи складаються з негласної та гласної діяльності, тобто ОД виступає похідним, відносно них є видовою категорією. У свою чергу КРД, РД і САД в своїй сукупності утворюють іншу, загальну систему – оперативно-спеціальну діяльність (надалі – ОСД), виступають її різновидами, а ОРД, як різновид ОД, є лише підвидом ОСД.

Отже ОРД, так само як і кримінальна розвідка, не відображає весь спектр спеціальної діяльності правоохоронних органів і спецслужб із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю. Цю функцію

виконує ОСД. А відтак саме вона й повинна бути закріплена на законодавчому рівні як об'єднуюча категорія таких різновидів діяльності зазначених суб'єктів як КРД, РД і САД.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Викладене вище дає підстави стверджувати наступне:

1. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», прийнятий в 1992 році певним чином відіграв позитивну роль у правовому забезпеченні виконання правоохоронними органами і спецслужбами України завдань із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю. Зокрема, визнавши ОРД легітимною він зняв питання щодо правомірності застосування негласних сил і засобів оперативними підрозділами, започаткував перехід правового регулювання основних положень спеціальної діяльності вітчизняних правоохоронних органів і спецслужб із закритого підзаконного, відомчого рівня на рівень закону. Відтак він став ядром нормативно-правової основи у даній галузі правового регулювання. Водночас, недостатня виваженість і чіткість формулювань законодавцем як самої назви цього Закону стосовно спеціальної діяльності, так і багатьох його положень, викликали серед правників і практичних працівників правоохоронних органів і спецслужб України неоднозначну, а часто і діаметрально протилежну його оцінку.

2. Прийняті законодавцем зміни і доповнення до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», не зняли існуючих протиріч. Це обумовлює необхідність здійснення подальшого пошуку шляхів реформування нормативно-правового забезпечення спеціальної діяльності вітчизняних правоохоронних органів і спецслужб з метою його удосконалення для посилення їх спроможностей при виконанні завдань із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю.

3. На сьогодні вітчизняними науковцями запропоновані такі підходи із законодавчого реформування ОРД:

– розробка і прийняття Оперативно-розшукового кодексу, який би міг врегулювати всі аспекти цієї діяльності;

– розробка і прийняття нового масштабного, всеосяжного, більш структурованого законодавчого акту «Про оперативно-розшукову діяльність» порівняно з чинним зразком кодексу, але у формі простого закону;

– розробка і прийняття нового «вузького» закону, в якому були б регламентовані лише загальні питання з організаційно-правових аспектів ОРД, а правове регулювання специфічних віднесено ним до компетенції визначених суб'єктів у відомчих НПА;

– скасування Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» як такого, що втратив актуальність у зв'язку з набранням сили нового Кримінального процесуального кодексу, яким передбачено такий інститут як негласні слідчі (розшукові) заходи, які фактично дублюють оперативно-розшукові заходи;

– розробка і прийняття Закону України «Про кримінальну розвідку» на заміну чинного Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Оскільки всі вони ґрунтуються на помилковому уявленню сутності і призначення ОРД в наслідок визнання і розгляду її в першій та

наступних редакціях Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» як родової категорії відносно КРД та РД їх реалізація не в змозі вирішити не тільки проблему удосконалення нормативно-правового забезпечення організації діяльності спеціальних суб'єктів України – правоохоронних органів та спецслужб із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю, а й навіть законодавчого визначення її дефініції.

4. З метою удосконалення правових заasad спеціальної діяльності правоохоронних органів і спецслужб України із забезпечення національної безпеки і боротьби із злочинністю вважається за доцільне на заміну Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» розробити і прийняти Закон України «Про оперативно-спеціальну діяльність», в якому визначити її поняття, структурні елементи, основні організаційні засади.

5. Висловлені автором пропозиції не претендують на беззаперечність та завершеність. Разом з тим вони можуть бути корисними для подальших дискусій з даної проблеми з метою її вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Шилін М. О. До проблеми визначення у чинному законодавстві України загальної дефініції спеціальної діяльності правоохоронних органів. Проблеми законності: Респ. Міжвідом. Наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2004. Вип. № 67. С. 169–177.

2. Албул С. В. Оперативно-розшукова діяльність: сучасні доктринальні та праксеологічні концепти. Воєнний стан теоретико-праксеологічні проблеми юриспруденції. Колективна монографія. Lviv-Torun : Liha-Pres, 2024. С. 1–24. Албул С. В. Оперативно-розшукова діяльність: сучасні доктринальні та праксеологічні концепти. DOI doi.org/10.36059/978-966-397-421-7-1.

3. Шилін М. О. Оперативно-розшукова діяльність та негласні слідчі дії: проблеми правового регулювання у світлі нового Кримінального процесуального кодексу України. Вісник Національної академії прокуратури. 2013. № 1 (29). С. 59–64.

4. Албул С. В., До питання розроблення концепції кримінальної розвідки органів внутрішніх справ України. Концептуальні засади економічного і правового забезпечення безпеки держави в умовах євроінтеграції: матеріали міжнар. наук. – практ. конф., Одеса-Черкаси, 28–29 квітня 2015 р. Одеса: ОДУВС, 2015. URL: eprints.cdu.edu.ua.conf_odesa_2015.

5. Петро Мельник Еволюція та майбутнє оперативно-розшукової діяльності в Україні. URL: doi.org/10.32453/law_border.v5il.1920. URL: peodica.nadpsu.edu.ua.

6. Гнетнев М. К., Махлай О. М. Роздуми про перспективи розвитку оперативно-розшукового законодавства. Науковий Вісник Дніпропетровського Університету внутрішніх справ. № 3 (2022). С. 237–343. URL: dspace.nadpsu.edu.ua.bitstream .

7. Паливода В. О. Зарубіжний досвід кодифікації законодавства у сфері оперативно-розшукової діяльності (на прикладі Республіки Польща: аналітична записка. Центр безпекових досліджень, Національний інститут стратегічних досліджень. 2024. 5 с. URL: niss.gov.ua/sites/default/files/2024-07/az-polscha_kodifik_blank_05072024.pdf (дата звернення: 20.01.2026).

8. Албул С. В. Омбудсмен з питань розвідки: досвід Литовської Республіки в контексті становлення кримінальної розвідки в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство. Випуск № 4, 2025, частина 3, с 123–130.

9. Албул С. В. Досвід країн Балтії у становленні кримінальної розвідки (на прикладі Литовської республіки). Південноукраїнський правничий часопис. 2016. № 1. С. 11–14.

10. Блистів Т. І. Внутрішня (кримінальна, правоохоронна) розвідка в системі національної безпеки: зарубіжний досвід. Наука і правоохорона. 2017. № 4 (38). С. 165–171.

11. Користін О. Є, Албул С. В. Концепція розвитку кримінальної розвідки органів внутрішніх справ України. Південноукраїнський правничий часопис. 2015. № 1. С. 158–163.

12. Степанюк Р. Л. Розвідка у криміналістиці й оперативно-розшуковій діяльності. Вісник ЛННІ ім. Е. О. Дідоренка. 2024. Вип. 2 (106), Ч. 1. С. 191–203.

13. Веденєєв Л., Семенюк О. Місце й функції кримінальної розвідки у системі забезпечення національної безпеки України. Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Юридичні науки. 2024. Вип. 2(70). С. 23–27. URL: doi.org/10.32689/2522-4603.2024.2.5.

14. А. Притула, С. Халимон, О. Гриньків Державна прикордонна служба України як суб'єкт кримінальної розвідки. Національна академія Управління. URL: [nam.kyiv.ua>files>issue-5-165-79](https://nam.kyiv.ua/files/issue-5-165-79). Оглядова стаття (Review. article)URL: doi.org/10.32752/2786-5185-2025-5-5-1-65-79.

REFERENCES

1. Shylin M. O. On the problem of defining a general definition of special activities of law enforcement agencies in the current legislation of Ukraine. Problems of Legality: Rep. Interdepartmental Scientific Collection / Ed. by V.Y. Tatsii. Kharkiv: National Law Academy of Ukraine, 2004. Issue No. 67. Pp. 169–177.

2. Albul S. V. Operational-investigative activity: modern doctrinal and praxeological concepts. Martial law: theoretical and praxeological problems of jurisprudence. Collective monograph. Lviv-Torun: Liha-Pres, 2024. Pp. 1–24. Albul S.V. Operational-investigative activity: contemporary doctrinal and praxeological concepts. DOI doi.org/10.36059/978-966-397-421-7-1.

3. Shylin M. O. Operational-investigative activities and unspoken investigative actions: problems of legal regulation in light of the new Criminal Procedure Code of Ukraine. Bulletin of the National Academy of Public Prosecutors. 2013. No. 1 (29). Pp. 59–64.

4. Albul S. V., On the development of the concept of criminal intelligence by the internal affairs agencies of Ukraine. Conceptual foundations of economic and legal security of the state in the context of European integration: materials of the international scientific and practical conference, Odesa-Cherkasy, April 28–29, 2015. Odesa: ODUVS, 2015. URL: [//eprints.cdu.edu.ua > conf_odesa_2015](https://eprints.cdu.edu.ua/conf_odesa_2015).

5. Petro Melnyk, Evolution and future of operational-investigative activities in Ukraine. URL: doi.org/10.32453/law_border.v5i1.1920. URL: peodica.nadpsu.edu.ua.

6. Gnietniev M. K., Makhlai O. M. Reflections on the prospects for the development of operational-investigative legislation. Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk University of Internal Affairs. No. 3 (2022). Pp. 237–343. URL: [dSPACE.nadpsu.edu.ua. > bitstream >](https://dSPACE.nadpsu.edu.ua/bitstream).

7. Palyvoda V. O. Foreign experience in codifying legislation in the field of operational and investigative activities (based on the example of the Republic of Poland): analytical note. Center for Security Studies, National Institute for Strategic Studies. 2024. 5 p. URL: niss.gov.ua/sites/default/files/2024-07/az-polscha_kodifik_blank_05072024.pdf (accessed: 20.01.2026).

8. Albul S. V. Ombudsman for Intelligence: the experience of the Republic of Lithuania in the context of the establishment of criminal intelligence in Ukraine. Electronic scientific publication «Analytical and Comparative Law». Issue No. 4, 2025, part 3, pp. 123–130.

9. Albul S. V. The experience of the Baltic states in the development of criminal intelligence (based on the example of the Republic of Lithuania). South Ukrainian Law Journal. 2016. No. 1. Pp. 11–14.

10. Blystiv T. I. Internal (criminal, law enforcement) intelligence in the national security system: foreign experience. Science and Law Enforcement. 2017. No. 4 (38). Pp. 165–171.

11. Korystin O. Ye., Albul S. V. Concept of development of criminal intelligence of internal affairs bodies of Ukraine. South Ukrainian Law Journal. 2015. No. 1. Pp. 158–163.

12. Stepanuk R. L. Intelligence in criminalistics and operational-investigative activities. Bulletin of the E.O. Didorenko Luhansk National University. 2024. Issue 2 (106), Part 1. Pp. 191–203.

13. Viedienieiev L., Semeniuk O. The place and functions of criminal intelligence in the system of ensuring national security of Ukraine. Scientific works of the Interregional Academy of Personnel Management. Legal sciences. 2024. Issue 2(70). Pp. 23–27. URL: doi.org/10.32689/2522-4603.2024.2.5.

14. A. Prytula, S. Khalymon, O. Hryniv. The State Border Service of Ukraine as a subject of criminal intelligence. National Academy of Management. URL: nam.kyiv.ua>files>issue-5-165-79. Review article URL: doi.org/10.32752/2786-5185-2025-5-5-1-65-79.

Shylin M. O. Operational and investigative activities: domestic scientific opinion on legislative reform.

The article examines the problem of legislative reform of operational and investigative activities (hereinafter referred to as OIA). The existing approaches of domestic scientists to its solution are considered. It was found that today they offer the following: – development and adoption of an operational-investigative code that would be able to regulate comprehensively all aspects of this type of special state activity; – development and adoption of a new, more substantial in content and more clearly structured law, compared to the current one, on the regulation of OIA; – development and adoption of a new «narrow» Law to replace the current Law, the provisions of which would regulate only general issues of the OIA, and also provide that the specifics of its organization and tactics are determined in the subordinate regulatory legal acts RLA (departmental and interdepartmental nature) determined by the legislation of the relevant entities; – recognition of the Law of Ukraine «On Operational and Investigative Activities» as expired since the OIA has actually been replaced by covert investigative (search) actions, which are provided for by the new Criminal Procedure Code of Ukraine, which entered into force in 2012; – development and adoption of the Law of Ukraine «On Criminal Intelligence instead of the Law of Ukraine «On Operational and Investigative Activities».

The analysis results justify that the above approaches cannot solve the problem of proper legislative support for the activities of law enforcement agencies and special services of Ukraine in ensuring national security and combating crime, since they all stem from the legislator's misconception when adopting the Law of Ukraine «On Operational and Investigative Activities» in 1992 that OIA is a system whose elements are intelligence and counterintelligence activities. OIA is actually only one of the elements of covert - operational activities (hereinafter – OA). OA as a system, along with OIA, includes: operational search activities (OSA), operational prevention activities (OPA) – unspoken prevention; operational termination activities (OTA) and operational oversight activities (OOA). OA is a subsystem, a structural element of counterintelligence (CIA), intelligence (IA) and special anti-criminal activities (hereinafter - SACA), that is, OA acts as a derivative, a specific category in relation to them. In turn, CIA, IA and SACA collectively form another, general system – operational-special activities (hereinafter – OSA), and act as its varieties. Therefore, OSA

is a generic category for them, and OIA, as a type of OA, is only a subspecies of OSA. Therefore, OIA cannot be a term and concept that would determine the general definition of special activities of law enforcement agencies and special services, since it itself is only a subspecies of this activity.

In order to improve the legal framework for the special activities of law enforcement agencies and special services of Ukraine to ensure national security and combat crime, it is considered appropriate to replace the Law of Ukraine «On Operational and Investigation Activities» to develop and adopt the Law of Ukraine «On Operational and Special Activities», which would define its concepts, structural elements, and basic organizational principles.

Keywords: operational and investigative activities, ensuring national security, combating crime, operational and special activities.