

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
удосконалення роботи Державного бюро розслідувань»
*(реєстр. № 13602 від 06.08.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави удосконалення порядку призначення на посади Директора та працівників Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), оптимізації інших засад організації та діяльності цього органу. Зазначені питання досліджуються в контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 13602 від 06.08.2025) (далі – законопроект).*

Розглядається відповідність законопроекту нормам Конституції України, основам правотворчої діяльності, вимогам програмних документів публічної політики та актам права Європейського Союзу (далі – ЄС), що стосуються реформування органів правопорядку України, положенням чинного законодавства України, які визначають правовий статус ДБР та інших правоохоронних органів.

За результатами дослідження виявлено ризики, які в подальшому можуть перешкоджати належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення ефективності функціонування ДБР, підвищення його незалежності та довіри громадянського суспільства до цієї державної інституції.

***Ключові слова:** Державне бюро розслідувань, правові засади діяльності, демократичний контроль, директор та працівники Державного бюро розслідувань, порядок призначення на посади, конкурсний відбір, кадрові комісії, атестація працівників.*

Вступна частина.

У Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленому Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023¹, встановлено базові стратегічні орієнтири та пов'язані з ними актуальні напрями реформування зазначених органів. Серед них, зокрема, такі як: здійснення послідовної кримінальної політики, пріоритетом у якій є запобігання злочинності; захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень; оперативність кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права; забезпечення спроможності названих органів ефективно виконувати свої функції; модернізація правових засад внутрішньої структури і функцій органів правопорядку; забезпечення їх раціональної побудови та оптимізації ресурсів відповідно до визначених законом повноважень.

¹ Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : схвалено Указом Президента України від 11.05.2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

Особливу увагу приділено таким напрямам як: досягнення відкритості, прозорості, підзвітності та незалежності цих органів; посилення механізмів демократичного цивільного контролю за ними та системній взаємодії органів правопорядку з інститутами громадянського суспільства у сфері протидії злочинності. У цьому контексті зазначається про необхідність удосконалення механізмів внутрішнього контролю та запобігання корупції, впровадження єдиних етичних принципів та застосування єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників усіх органів правопорядку, а також їхнього постійного моніторингу.

Названі стратегічні пріоритети та напрями реформування стосуються всіх органів правопорядку, в т.ч. Державного бюро розслідування, та включають основні аспекти функціональної діяльності цих органів щодо запобігання і протидії злочинності, забезпечення національної безпеки України в умовах збройної агресії російської федерації.

У Звітах Європейської Комісії (далі – ЄК) щодо України (у рамках Повідомлень про політику розширення ЄС) від 08.11.2023 SWD (2023) 699 та 30.10.2024 SWD (2024) 699) відзначається, що виходячи із ситуації правового режиму воєнного стану та відсічі збройній агресії, органи правопорядку України розглядаються як складова сил безпеки та оборони держави².

У вказаних документах наголошується, що механізми забезпечення доброчесності та підзвітності співробітників органів правопорядку України потребують подальшого покращення. З цією метою рекомендації ЄК щодо встановлення ефективних механізмів забезпечення такої доброчесності та підзвітності, а також запобігання корупції та зловживанням владою передбачають: законодавче запровадження прозорих та заснованих на заслугах, компетенції та досвіді процедур відбору та призначення на керівні посади в центральних і регіональних управліннях ДБР, інших органів правопорядку із залученням незалежних експертів, застосуванням чітких вимог до кандидатів та правил їх перевірки на наявність корупційних ризиків; створення згідно з європейськими стандартами захисту прав людини та запобігання корупції зовнішнього незалежного органу до компетенції якого належатиме розгляд скарг на працівників органів правопорядку та на втручання в їх діяльність, здійснення дисциплінарних проваджень щодо них; внесення змін до статутних законів, що регулюють діяльність ДБР та інших органів правопорядку щодо вдосконалення процедур відбору, призначення та звільнення з посад керівників та співробітників цих структур. Вищезазначене сприятиме етичній поведінці правоохоронців, підвищенню довіри громадян до органів правопорядку, покращенню якості їх роботи та загалом зміцненню системи правопорядку,

² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en?prefLang=uk; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

відповідності їхньої діяльності міжнародним та європейським стандартам щодо захисту прав і свобод людини.

Конкретні організаційно-правові заходи, спрямовані на імплементацію відповідних рекомендацій ЄК, удосконалення законодавства України щодо реформування органів правопорядку, в т.ч. ДБР, приведення його у відповідність з вимогами права ЄС, передусім передбачено у Плані заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки³ та деяких інших документах. Так, згідно з цим Планом запроваджено щорічні публічні звітування перед парламентом Офісу Генерального прокурора та Державного бюро розслідувань про результати роботи щодо розслідування деяких категорій кримінальних правопорушень.

Окрім того, чинним Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII (далі – Закон) ДБР визначено як *державний правоохоронний орган*. Водночас згідно вимог законодавства, що встановлює правові основи організації та діяльності суміжних державних органів з аналогічними завданнями, наприклад, Бюро економічної безпеки України та Національного антикорупційного бюро України, їх статус визначено в якості *центральної організації виконавчої влади*, на які покладаються завдання протидії корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, віднесеним до їх компетенції. Це повністю узгоджується з положеннями пункту 7 статті 116 Конституції України, згідно з якими Кабінет Міністрів України (далі – Кабмін) здійснює, серед іншого, заходи щодо забезпечення громадського порядку і боротьби зі злочинністю, а також пункту 3 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII, у якому визначено, що до основних повноважень Кабміну у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина належить, зокрема, вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю тощо.

Вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроекту, спрямованого на уточнення правового статусу, оптимізацію порядку організації та діяльності ДБР, посилення його інституційної незалежності.

Основна частина.

У законопроекті досягнення зазначеної мети пропонується реалізувати шляхом внесення відповідних змін до окремих статей Законів України: «Про Державне бюро розслідувань», «Про правовий режим воєнного стану», Регламенту Верховної Ради України, Кодексу законів про працю України.

Вказані зміни переважно стосуються: визначення правового статусу та гарантій незалежності ДБР; підстав та порядку призначення й припинення повноважень директора ДБР; формування, складу та компетенції конкурсних

³ План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023—2027 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2024 року № 792-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennia-planu-zakhodiv-spriamovanykh-na-vykonannia-komple-a792r>

комісії щодо відбору на посади директора і працівників ДБР, участі у них представників громадських об'єднань та міжнародних організацій; контролю за діяльністю ДБР; проведення зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності ДБР; здійснення одноразової атестації працівників ДБР.

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність реформування законодавства, що регламентує діяльність ДБР та інших органів правопорядку, приведення його у відповідність з нормами права ЄС, враховуючи передбачені у законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне відзначити таке.

Вбачається доречним доповнити запропоновані у законопроекті зміни щодо визначення статусу ДБР, передбаченого статтею 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», вказівкою на *спеціальний статус* цього державного органу, аналогічно тому, як це сформульовано у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» та деяких інших т.з. статутних законах, що регулюють діяльність держаних установ із правоохоронними функціями.

Необхідність такого доповнення обумовлюється і винятковим характером компетенції ДБР, з огляду, зокрема, на підслідність цього органу, встановлену частиною четвертою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. До неї належить здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави, суддями, прокурорами, працівниками правоохоронних органів, службовими особами НАБУ та Спеціалізованою антикорупційною прокуратури (крім випадків, коли досудове розслідування таких кримінальних правопорушень віднесено до підслідності НАБУ згідно з частиною п'ятою цієї статті), особами, які вчинили військові кримінальні правопорушення тощо.

У законопроекті та пояснювальній записці до нього відсутні обґрунтування щодо запропонованих змін до частин першої та другої статті 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Пропонується, зокрема, виключити з них визначальні щодо їх контексту положення про здійснення контролю за діяльністю ДБР у порядку, визначеному Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правоохоронної діяльності, а також щодо інформування Президента України з основних питань діяльності ДБР та його підрозділів про виконання покладених на них завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини і громадянина з поданням щороку, до 15 лютого письмового звіту про це.

Вважаємо, що названі пропозиції не враховують наявні правові підстави здійснення контролю за діяльністю ДБР вищеназваним комітетом Верховної Ради України, які наразі передбачені Конституцією України та Законом України «Про комітети Верховної Ради України».

Виходячи з вимог пункту 33 частини першої статті 85, частини першої статті 89 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом. Для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій

Верховна Рада України відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Згідно з частинами першою та четвертою статті 4 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII Верховна Рада України є одним із суб'єктів системи демократичного цивільного контролю. Предметом такого контролю визначено, зокрема: дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина; стан правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період тощо.

Частини перша та друга статті 6 цього ж Закону передбачають, що Верховна Рада України, здійснюючи згідно з вищевказаними статтями Конституції України відповідний парламентський контроль, створює комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить і забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки й оборони.

Окремо зазначено, що з метою гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. Завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаються законом.

Своєю чергою пунктом 11 статті 14 спеціального Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР визначено, що контрольна функція комітетів, окрім іншого, полягає у здійсненні комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів, передбачених цим Законом заходів з метою гарантування неухильного і безумовного дотримання цими органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина.

За таких же, перелічених вище підстав, вбачається недостатньо обґрунтованою і пропозиція щодо виключення з Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2019 № 1861-VI, положень пункту 1 частини першої, частин третьої та восьмої статті 232-1, що регламентують порядок розгляду та визначають можливі рішення за наслідками розгляду Верховною Радою України звітів Директора ДБР про результати діяльності цього органу за календарний рік. При цьому одним з таких рішень, передбачених названою нормою, може бути

звільнення Директора ДБР із займаної посади у разі визнання його роботи незадовільною.

Недоцільність виключення вказаних положень обумовлена й тим, що Регламент Верховної Ради України встановлює порядок роботи парламенту, його органів та посадових осіб, в т.ч. порядок здійснення ними контрольних функцій. При цьому, як зазначено у його статті 1, особливості здійснення контрольних функцій Верховної Ради у сферах національної безпеки і оборони визначаються Законом України «Про національну безпеку України».

Як наслідок, вищезазвані пропозиції не узгоджуються і з положеннями частини сьомої статті 6 Закону України «Про національну безпеку України», які передбачають, що Верховна Рада України відповідно до вказаного Регламенту «може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки і оборони». Тобто таке заслуховування є однією з форм контролю парламенту та його комітетів діяльності зазначених органів.

Аналогічним чином, Президент України відповідно до своїх повноважень, передбачених статтями 106, 107 Конституції України, частин першої та четвертої статті 4, статті 5 Закону України «Про національну безпеку України» теж здійснює демократичний цивільний контроль за станом правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, до складу яких належить і ДБР.

У пояснювальній записці до законопроекту вказується, що за приклад для внесення зазначених змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» слугували «найкращі практики» НАБУ та деяких інших органів. Попри це, вказані вище пропозиції щодо виключення з частини другої статті 23 Закону положень про *«інформування Президента України з основних питань діяльності ДБР та його підрозділів...»* не враховують вимог частини другої статті 26 чинного Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Згідно з ними Директор НАБУ інформує, окрім Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, також і Президента України з основних питань діяльності НАБУ та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб та подає щороку, не пізніше 10 лютого та 10 серпня, письмовий звіт про діяльність Національного бюро протягом попередніх шести місяців.

У законопроекті статтю 28 «Прикінцеві положення» Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII пропонується доповнити новим пунктом 2-5, у якому встановити, що «тимчасово, у період воєнного стану в Україні призначення осіб рядового і начальницького складу, а також державних службовців Державного бюро розслідувань здійснюється на підставі конкурсу».

Однак вбачається, що таке доповнення є зайвим, оскільки воно не узгоджується з відповідними нормами чинного Закону щодо категорій працівників ДБР, які призначаються на посади на підставі конкурсу, а також положеннями самого законопроекту щодо цих питань.

Зокрема, відповідно до статті 14 Закону перелічені у пункті 2-5 особи рядового і начальницького складу, а також державні службовці належать до загального поняття «працівників ДБР». За вимогами цієї статті на службу до ДБР

приймаються на конкурсній основі в добровільному порядку (за контрактом) громадяни України, які спроможні за своїми якостями, визначеними законом, ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Прийняття громадян України на службу до ДБР без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом. Призначення на посади у ДБР здійснюється за результатами відкритих конкурсів, що проводяться конкурсними комісіями з проведення конкурсів на зайняття посад працівників цієї установи. Виключення становлять посади Директора ДБР, керівника підрозділу внутрішнього контролю центрального апарату та керівників підрозділів внутрішнього контролю територіальних управлінь ДБР.

Запропоновані у законопроекті зміни до статті 14 Закону також передбачають, що прийняття на службу до ДБР (в т.ч. переведення із категорії посад гласних і негласних штатних працівників, посад державної служби та посад осіб, які уклали трудовий договір з ДБР, в іншу категорію) без проведення конкурсного відбору забороняється. Законопроект своєю чергою суттєво посилив імперативний характер цієї норми, виключивши будь-які винятки для призначення на посади працівників ДБР без обов'язкового проведення конкурсного відбору, окрім посад першого заступника та заступника Директора ДБР.

Тобто як норми чинного Закону, так і норми, запропоновані у законопроекті, передбачають, що призначення на посади працівників ДБР усіх категорій, зокрема й осіб, перелічених у вищеназваному пункті 2-5, здійснюється в обов'язковому порядку на конкурсній основі постійно, у будь-який період.

У законопроекті пропонується також доповнити статтю 14 Закону положеннями щодо підстав та порядку проведення конкурсного відбору на посади працівників ДБР спеціально створеними з цією метою кадровими комісіями. Зокрема, зазначається, що рішення кадрової комісії може бути оскаржено до суду лише кандидатом, якого не визначено переможцем конкурсного відбору, виключно з підстав істотного порушення порядку організації та проведення конкурсного відбору, що могло вирішальним чином вплинути на його результати.

Однак у такій редакції наведена норма не відповідає вимогам статті 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-ІХ щодо правової визначеності, ясності та точності змісту норм права, які містяться у нормативно-правовому акті.

Використані у ній терміни щодо «істотного» порушення зазначеного порядку, яке «могло *вирішальним* чином» вплинути на його результати, як підстав для оскарження до суду рішення кадрової комісії, є неконкретними та допускають багато різних визначень і тлумачень такої «істотності» та «вирішальності». Внаслідок запровадження такого оціночного поняття (без роз'яснення його сутності), під час застосування цієї норми на практиці існують цілком реальні ризики порушення прав кандидатів на зайняття посад у ДБР через ухвалення свавільних рішень щодо результатів проходження ними конкурсного відбору. Тому існує потреба детального визначення випадків порушення вищевказаного порядку, які охоплювалися би поняттям «істотних», а також

необхідність уточнення, за яких обставин їх вплив на результати конкурсного відбору має вважатися дійсно «вирішальним».

Окрім того, до порушення права громадянина на судовий захист своїх прав може призвести й запропоноване у законопроекті обмеження кола суб'єктів, які можуть оскаржити рішення кадрової комісії до суду, лише «кандидатами, яких не визначено переможцями конкурсного відбору».

Отже, вищезначені пропозиції досліджуваного законопроекту не повною мірою узгоджуються із встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність» вимогами щодо повноти, правової визначеності та системності змісту нормативно-правового акта, відповідності його положень Конституції України, Законом України «Про національну безпеку України», «Про комітети Верховної Ради України», іншим законам та нормам, запропонованим у законопроекті. У подальшому це суттєво ускладнить реалізацію законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягнення проголошеної в ньому мети щодо посилення інституційної незалежності ДБР, удосконалення правових засад його діяльності, їх приведення у відповідність з актами права ЄС щодо реформування органів правопорядку України.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його реалізація не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України. Проте, ефективна реалізація запропонованих у ньому змін потребує створення конкурсних комісій та інших структур зі значним обсягом завдань та функціональних повноважень. Це з об'єктивною необхідністю призведе до додаткових бюджетних витрат на їх утримання. Незважаючи на це, у супереччій частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

Висновок.

Попри актуальне значення законопроекту, він містить істотні ризики запропонованих положень, що не відповідають Конституції України, не повною мірою узгоджуються з концептуальними засадами реформування органів правопорядку України, в т.ч. Державного бюро розслідувань, а також усталеним вимогам законодавчої техніки щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, його узгодженості з іншими законами та нормами самого законопроекту. Зазначені ризики в подальшому перешкоджатимуть реалізації законопроекту. З огляду на це, вищезазначені положення законопроекту підлягають корегуванню.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*