

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань»
з метою забезпечення незалежності діяльності Державного бюро
розслідувань»
(реєстр. № 13602-2 від 14.08.2025)*

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави удосконалення порядку конкурсного відбору на посади Директора та працівників Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), інших засад організації та діяльності цього органу. Зазначені питання досліджуються в контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 13602-2 від 14.08.2025) (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 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 та посилення його інституційної незалежності.

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

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 № 273/2023, встановлено базові стратегічні орієнтири та пов'язані з ними актуальні напрями реформування зазначених органів¹. Серед них, зокрема: 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.

Особливу увагу приділено таким напрямам як: досягнення відкритості, прозорості, підзвітності та незалежності цих органів, посилення механізмів

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>

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, зокрема й 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 (ЄК) щодо України 2023, 2024 рр. відзначається, що виходячи із ситуації правового режиму воєнного стану та відсічі збройній агресії, органи правопорядку України розглядаються як складова сил безпеки та оборони держави². При цьому, 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, відповідності її діяльності міжнародним та європейським стандартам щодо захисту прав і свобод людини.

Окрім того, чинним Законом України «Про Державне бюро розслідувань» 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

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

безпеки України (далі - БЕБ) та Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), їх статус визначено в якості *центральных органів 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 – КМУ) 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 КМУ 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 удосконалення правового статусу, порядку організації та діяльності ДБР, посилення його інституційної незалежності.

Основна частина.

Метою законопроекту визначено «привести порядок призначення Директора Державного бюро розслідувань у відповідність до Конституції України, а також удосконалити процес конкурсного відбору до Державного бюро розслідувань».

Досягнення цієї мети пропонується забезпечити шляхом внесення відповідних змін до окремих статей Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (далі – Закон № 794-VIII). Вони головним чином стосуються: визначення правового статусу та гарантій незалежності ДБР; підстав та порядку призначення й припинення повноважень директора ДБР; формування, складу та компетенції конкурсних комісій щодо відбору на посади директора і працівників ДБР, участі у них представників громадських об'єднань та міжнародних організацій; контролю за діяльністю ДБР, у т.ч. порядку формування та повноважень Ради громадського контролю при ДБР тощо.

Досліджуваний законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Державного бюро розслідувань» (реєстр. № 13602 від 06.08.2025). Викладені у цих законопроектах пропозиції переважно співпадають та дублюються. Відмінність полягає в тому, що досліджуваним законопроектом пропонуються зміни лише до Закону № 794-VIII, тоді як законопроектом за реєстр. № 13602 – до деяких законодавчих актів.

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

Запропоновані у законопроекті зміни щодо визначення правового статусу ДБР, передбаченого статтею 1 Закону, доречно доповнити вказівкою на

спеціальний статус цього державного органу, аналогічно тому, як це сформульовано у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» та деяких інших так званих статутних законах, що регулюють діяльність держаних установ із правоохоронними функціями.

Необхідність такого доповнення обумовлюється винятковим характером компетенції ДБР, з огляду, зокрема, на підслідність цього органу, встановлену частиною четвертою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК 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.

Вбачаються такими, що не ґрунтуються на вимогах чинного законодавства, запропоновані у законопроекті зміни до пункту 1 частини першої статті 12 Закону № 794-VIII, у якій визначаються повноваження Директора ДБР. Вони передбачають виключення з його тексту цієї норми приписів про відповідальність Директора ДБР за законність здійснюваних ДБР оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод людини і громадянина.

Зазначені у вказаній нормі повноваження Директора ДБР безпосередньо пов'язані з необхідністю реалізації основного завдання цієї державної інституції, встановленого статтею 1 Закону № 794-VIII, щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Такі повноваження кореспондуються з вимогами вищезазначеної статті 216 КПК України, яка визначає підслідність ДБР, а також статей 5, 9, 9-1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», які визначають компетенцію оперативних, оперативно-технічних та деяких інших підрозділів ДБР здійснювати оперативно-розшукову діяльність та, відповідно, гарантії законності під час такого здійснення. Серед них – забезпечення Директором ДБР або його уповноваженим заступником відомчого контролю за проведенням оперативно-розшукової діяльності вказаними підрозділами.

У законопроекті пропонується доповнити статтю 14 Закону № 794-VIII 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» щодо правової визначеності,

ясності та точності змісту норм права, які містяться у нормативно-правовому акті.

Використані у ній терміносистеми *«істотне порушення зазначеного порядку»*, яке *«могло вирішальним чином вплинути на його результати»*, як підстави для оскарження до суду рішення кадрової комісії, є неконкретними та допускають багато різних визначень і тлумачень такої «істотності» та «вирішальності». Внаслідок цього, під час застосування цієї норми на практиці існують 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 їхній вплив на результати конкурсного відбору має вважатися дійсно «вирішальним».

Окрім того, право громадянина на судовий захист своїх прав може бути порушене внаслідок запропонованого у законопроекті обмеження кола суб'єктів, які можуть оскаржити рішення кадрової комісії до суду, лише «кандидатами, яких не визначено переможцями конкурсного відбору».

Законопроект та пояснювальна записка до нього не містять обґрунтувань запропонованих змін до частини другої статті 23 Закону № 794-VIII. Пропозиція щодо виключення з неї положення про інформування, зокрема, Президента України та Верховної Ради 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, *не враховує* наявні правові підстави здійснення контролю за діяльністю ДБР, які наразі передбачені Конституцією та законами 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 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» 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.

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.

Пунктом 11 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» 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.

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» здійснює демократичний цивільний контроль за станом правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, до складу яких належить і ДБР. Такий контроль здійснюється Президентом України як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Окрім вищезазначеного, пропозиції щодо виключення з частини другої статті 23 Закону положень про «інформування Президента України з основних питань діяльності ДБР та його підрозділів» не враховують вимоги законів, що визначають правовий статус та порядок здійснення контролю за діяльністю державних органів із суміжними функціями. Так, згідно з частиною другою статті 26 чинного Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Директор Національного бюро інформує, окрім Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, також і Президента України з основних питань діяльності Національного бюро 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 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 супереччю 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 деякі ризики запропонованих у ньому положень, які не повною мірою узгоджуються з концептуальними засадами реформування органів правопорядку України, зокрема Державного бюро розслідувань, а також з усталеними вимогами законодавчої техніки щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, його узгодженості з іншими законами та нормами законопроекту. Зазначені ризики в подальшому перешкоджатимуть реалізації законопроекту, внаслідок чого, такі положення 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.*