

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
першочергових заходів із реформи органів правопорядку»
*(реєстр. № 13602-1 від 13.08.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави можливої ліквідації Державного бюро розслідування та передачі частини його функцій і повноважень Службі безпеки України. Зазначені питання досліджуються у контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 13602-1 від 13.08.2025) (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 зазначених органів.

За результатами дослідження виявлено ризики, які в подальшому можуть перешкоджати реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення оптимальної організації діяльності органів правопорядку України, раціонального використання державних коштів в умовах правового режиму воєнного стану.

***Ключові слова:** Державне бюро розслідувань (далі – ДБР), Служба безпеки України (далі – СБУ), реформування органів правопорядку, правові засади діяльності ДБР та СБУ, ліквідація ДБР, підслідність, оперативно-розшукова діяльність.*

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 демократичного цивільного контролю за ними та системній взаємодії органів

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>

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 (далі – ЄК) щодо України 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 цих документах наголошується, що механізми забезпечення доброчесності та підзвітності співробітників органів правопорядку України потребують подальшого покращання. 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. Зазначені у Звітах ЄК рекомендації Вищезазначене загалом сприятимуть покращенню якості роботи ДБР та інших органів правопорядку, зміцненню усієї системи правопорядку, відповідності її діяльності міжнародним та європейським стандартам щодо захисту прав і свобод людини.

Водночас, автори законопроекту, посилаючись на положення Указу Президента України «Про заходи скорочення бюрократичних процедур та проведення негайного аудиту державних видатків» від 23.07.2025 року № 544/2025 та Стратегічного оборонного бюлетеня України, затвердженого Указом

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

Президента України від 17.09.2021 року № 473/2021 (пункт 5.7 якого передбачає необхідність реформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та створення Військової поліції), деяких інших документів вважають за необхідне ліквідувати такий орган правопорядку як ДБР. Як наслідок, відповідні функції та повноваження ДБР щодо проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень, які відносяться до його підслідності, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності, передати до органів та підрозділів СБУ.

Досягнення зазначеної мети обумовило підготовку досліджуваного законопроекту.

Основна частина.

У законопроекті пропонується визнати таким, що втратив чинність Закон України «Про Державне бюро розслідувань», здійснити заходи з ліквідації ДБР, а також внести відповідні зміни до Законів України: «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», «Про банки і банківську діяльність», «Про запобігання корупції».

Зокрема, пропонується доповнити частину першу статті 24 Закону «Про Службу безпеки України» новим пунктом 3-1, згідно з яким до обов'язків СБУ належить «виявляти, запобігати, припиняти, розкривати і розслідувати: кримінальні правопорушення, вчинені службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої - третьої категорій посад державної служби, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; кримінальні правопорушення, вчинені службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України».

За результатами проведеного дослідження, враховуючи передбачені у законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне відзначити таке.

Запропоновані у законопроекті пропозиції щодо ліквідації ДБР з передачею його функцій та повноважень СБУ не узгоджуються із встановленими законом завданнями та компетенцією зазначених органів.

Так згідно статей 1, 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (далі – Закон № 794-VIII) на ДБР покладаються завдання щодо запобігання,

виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, вчинених переліченими вище службовими особами.

Передбачені законом завдання та компетенція ДБР своєю чергою обумовлюють підслідність цього органу, встановлену частиною четвертою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), до якої 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.

Зазначені повноваження кореспондуються з положеннями Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», які визначають компетенцію оперативних, оперативно-технічних та деяких інших підрозділів ДБР здійснювати відповідну оперативно-розшукову діяльність.

Водночас відповідно до вимог статей 2, 24 Закону України «Про Службу безпеки України» на цей орган покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До основних завдань СБУ також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. З цією метою СБУ зобов'язана здійснювати відповідні контррозвідувальні заходи, контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, Збройних Сил України, інших військових формувань, дислокованих на території України, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства, здійснювати контроль за додержанням законодавства щодо державної таємниці.

Визначені законом завдання та компетенція СБУ безпосередньо обумовлюють підслідність цього органу, передбачену частиною другою статті 216 КПК України. Відповідно до її приписів слідчі органи безпеки здійснюють досудове розслідування вичерпного переліку кримінальних правопорушень, передбачених окремими статтями Кримінального кодексу України, що встановлюють відповідальність за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України, пов'язаних з терористичною діяльністю, злочинів агресії, воєнних злочинів, застосування зброї масового знищення, геноциду, злочинів проти людяності, кримінальних правопорушень у сфері державної таємниці та деяких інших кримінальних правопорушень, виключні повноваження щодо розслідування яких пов'язані з реалізацією завдань та функціональної компетенції СБУ, встановленими законом.

Тобто слід зауважити, що основоположні завдання, компетенція та функції

СБУ, визначені чинним законодавством, не передбачають можливість здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, підслідних ДБР, а також проведення щодо них відповідних оперативно-розшукових заходів. Відтак, достатні правові підстави для передачі до СБУ зазначених функцій та повноважень ДБР наразі відсутні.

У будь-якому випадку запропоновані у законопроекті зміни щодо підслідності ДБР мають супроводжуватися одночасним внесенням необхідних змін та доповнень до КПК України, а також до проектів законів з питань створення та функціонування військової поліції, які на сьогодні розглядаються Верховною Радою України. Насамперед – прийнятих за основу 19.06.2024 проектів Законів України «Про Військову поліцію» (реєстр. № 6569-д від 31.05.2024) та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінально-процесуального кодексу України щодо запровадження діяльності Військової поліції» (реєстр. № 6570-д від 31.05.2024). Це надасть змогу вирішити питання про подальше розслідування кримінальних правопорушень проти встановленого порядку несення військової служби (військових кримінальних правопорушень), які відповідно до чинного КПК України також підслідні ДБР.

Актуальне значення у досліджуваному контексті мають пропозиції та рекомендації щодо реформування законодавства, що регламентує діяльність органів правопорядку України, приведення його у відповідність з правом ЄС, викладені у згаданих вище рекомендаціях ЄК та інших документах європейських партнерів. У них зазначене реформування жодним чином не пов'язується з ліквідацією ДБР.

Натомість, згідно з рекомендаціями європейських партнерів діяльність СБУ повинна бути зосереджена виключно на виконанні завдань щодо *забезпечення національної безпеки та протидії тероризму*. При цьому наголошується на необхідності позбавлення СБУ нетипових для спецслужби функцій, у т.ч. функції досудового розслідування, яка має бути передана спеціальному правоохоронному органу. З урахуванням сучасних викликів та загроз національній безпеці удосконалення законодавства щодо функцій та повноважень СБУ зосереджуватиметься на посиленні її інституційної спроможності виключно у сферах контррозвідувальної діяльності, інформаційної безпеки та кіберзахисту, боротьби з тероризмом та охорони державної таємниці.

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 нормам КПК України, інших законів та актуальним напрямам реформування правоохоронної системи України. У подальшому це ускладнить реалізацію законопроекту та досягнення проголошеної в ньому мети щодо удосконалення законодавчого забезпечення діяльності органів правопорядку України.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його реалізація не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України. Проте,

запропонована у ньому ліквідація ДБР з об'єктивною необхідністю вимагатиме відповідних додаткових бюджетних витрат. Незважаючи на це, усупереч 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.

Законопроект містить суттєві ризики запропонованих у ньому положень, які не повною мірою узгоджуються з концептуальними засадами реформування органів правопорядку України, зокрема й 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.

*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.*