

## Місце та роль Державного бюро розслідувань у системі взаємодії органів державної влади

Олександр Гарановський<sup>1</sup>

Опубліковано	Секція	УДК
30.03.2025	Право	342.92

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15721645>

**Анотація.** Стаття присвячена з'ясуванню місця Державного бюро розслідувань у системі органів державної влади через аналіз адміністративно-правових механізмів міжвідомчої взаємодії. Встановлено, що місце ДБР не може визначитися виключно за критерієм формального підпорядкування чи структурної ієрархії. Його інституційний статус формується через поєднання функціональної автономії, нормативної підзвітності та характеру взаємодії з іншими суб'єктами публічного управління. У статті розмежовано поняття взаємодії та координації, визначено її об'єкт, цілі, правові форми і глибину. Запропоновано багатокритеріальну систематизацію органів, з якими ДБР взаємодіє: за функціональною спрямованістю, ініціативністю, масштабом юрисдикції та способом впливу. Встановлено, що актуальна модель координації є фрагментарною та нормативно незавершеною. Здійснено огляд європейських аналогів (OLAF, EPPO, ВКА, NBI), на підставі чого обґрунтовано потребу в уніфікації механізмів співпраці. У висновках подано конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення: створення цифрової платформи взаємодії, нормативного закріплення рівнів глибини та введення механізмів відповідальності за порушення стандартів.

**Ключові слова:** Державне бюро розслідувань, адміністративно-правовий статус ДБР, органи державної влади, правоохоронні органи, взаємодія, координація.

### The Place and Role of the State Bureau of Investigation in the System of Interaction among Public Authorities

**Abstract.** The article examines the position of the State Bureau of Investigation within the system of public authorities through the lens of administrative and legal mechanisms of interagency cooperation. It is argued that the SBI's institutional place cannot be determined solely by formal subordination or structural hierarchy. Instead, it derives from a combination of functional autonomy, regulatory accountability, and the nature of interaction with other public administration entities. The paper distinguishes interaction from coordination, defines its object, purpose, legal forms, and degrees of intensity. A multi-criteria systematization of institutions engaged with the SBI is proposed, based on functionality, initiative, jurisdictional scale, and regulatory impact. The current model of coordination is assessed as fragmented and legally inconsistent. A comparative overview of European counterparts (OLAF, EPPO, VCA, NBI) substantiates the need for unified legal and procedural tools. The conclusion offers concrete recommendations to enhance administrative regulation: the development of a digital

<sup>1</sup> аспірант, Одеський державний університет внутрішніх справ, <https://orcid.org/0000-0002-5831-5297>

interaction platform, formalization of cooperation levels, and the introduction of liability mechanisms for breaching standards.

**Keywords:** State Bureau of Investigation (SBI), Administrative and legal status of the SBI, Public authorities / State authorities, Law enforcement agencies, Interaction, coordination.

### Вступ

Сучасна державна політика України у сфері правоохоронної діяльності визначає пріоритетною метою забезпечення неупередженого, ефективного та правового реагування на кримінальні правопорушення, вчинені посадовими особами, суддями, військовослужбовцями. У цьому контексті Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) виступає центральним суб'єктом забезпечення інституційної справедливості, захисту публічного інтересу та протидії зловживанням у публічному секторі [1]. Діяльність ДБР перебуває на перетині адміністративного, кримінального та конституційного права, що зумовлює особливу складність в адміністративно-правовому регулюванні його взаємодії з іншими органами державної влади.

Формування ефективної моделі взаємодії ДБР з органами державної влади є ключовим чинником підвищення якості досудового розслідування, запобігання дублюванню повноважень і забезпечення верховенства права. Разом з тим, чинна нормативно-правова база виявляє низку проблем: фрагментарність, колізії, відсутність єдиної процедури координації, а також неуніфікованість цифрових платформ і технічних стандартів обміну інформацією [2, 3].

Актуальність теми зумовлюється трансформаційними процесами в системі правоохоронних органів України, гармонізацією українського законодавства з правом ЄС, активізацією міжнародної співпраці. Слід зазначити, що в країнах ЄС діють органи, функціонально схожі з ДБР, зокрема Національне бюро розслідувань Фінляндії, Федеральне кримінальне управління Німеччини (ВКА), Центральне антикорупційне бюро Польщі (СВА), які взаємодіють із державними структурами на основі формалізованих процедур і цифрових рішень.

Метою цієї статті є визначення місця та ролі ДБР у системі взаємодії органів державної влади з урахуванням адміністративно-правового аспекту, виявлення актуальних проблем і викликів регулювання, аналіз зарубіжного досвіду та формулювання практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового механізму міжвідомчої координації.

### Результати

Питання визначення місця Державного бюро розслідувань у системі органів державної влади є ключовим для розуміння не лише його інституційного статусу, а й правових механізмів його функціонування. У науковій літературі підкреслюється, що місце органу в системі влади не зводиться до формального підпорядкування чи приналежності до певної гілки влади, а визначається комплексом критеріїв, включаючи функціональну роль, нормативно-правове регулювання, характер взаємодії з іншими суб'єктами публічного управління та рівень відповідальності перед суспільством [4].

Деякі автори, зокрема О.М. Бандурка, О.М. Музичук, вказують на пріоритет функціонального підходу, згідно з яким орган набуває свого місця в системі через реалізацію притаманних йому публічно-правових функцій [5]. У такій логіці саме специфіка завдань ДБР – здійснення досудового розслідування злочинів, вчинених посадовими особами найвищого рівня – формує його місце як незалежного, але інтегрованого елемента державного механізму відповідальності.

Натомість у працях В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника звертається увага на підзвітність як визначальний чинник системного позиціонування. Підзвітність ДБР Президенту та Верховній Раді через щорічне звітування, а також нагляд з боку органів прокуратури і

контроль з боку НАЗК створюють багаторівневу систему зовнішнього впливу, яка визначає не лише правовий, а й політичний вимір його місця в системі [6].

Окремі дослідники, зокрема І.С. Ковальчук, наполягають на тому, що місце органу визначається не тільки нормативними джерелами, але і об'єктивними контекстуальними чинниками – зокрема, трансформацією безпекової політики, інтеграцією в європейський правовий простір, реформами сектору правопорядку. У такому розумінні, місце органу є змінним і залежить від політичних, правових та організаційних обставин [7].

Погоджуючись із мультифакторним підходом, слід визнати, що взаємодія з іншими органами влади – хоча і критично важлива – не є єдиним детермінантом місця ДБР у системі державного управління. Взаємодія вказує радше на напрям функціонального руху, але не визначає його початкової правової природи. У цьому контексті пропонується відмовитися від традиційної дихотомії «входить/не входить до системи органів виконавчої влади» і перейти до концептуальної категорії «інституційне місце», що поєднує функціональну автономію з елементами коопераційної підзвітності.

При цьому важливо враховувати, що система взаємодії є змінною величиною, яка постійно трансформується. Її гнучкість зумовлена змінами нормативного регулювання, динамікою зовнішньополітичної ситуації, цифровізацією публічного управління, зміною безпекових пріоритетів та появою нових інституцій. Прикладом є адаптація форматів співпраці з органами ЄС, зокрема ЕРРО та Europol, під час фіксації воєнних злочинів вона спричинила зміну усталених внутрішніх протоколів і появу нових механізмів взаємодії, зокрема в цифровому середовищі [8, 9].

Таким чином, місце ДБР у системі органів державної влади не може бути зведене до адміністративної функції або нормативної конструкції. Це динамічна категорія, яка формується під впливом багатьох чинників – функціональних, політичних, правових і технологічних – і саме в їхньому перетині виникає той унікальний правовий статус, який ідентифікує ДБР як ключового, але специфічного актора у сфері забезпечення відповідальності.

Взаємодія як об'єкт адміністративно-правового регулювання в діяльності ДБР охоплює не лише практичні механізми спільної роботи, а й виступає категорією, що вказує на ступінь організаційного та правового узгодження між органами державної влади. На відміну від звичайної координації або обміну інформацією, взаємодія в адміністративному праві передбачає взаємне узгодження дій, обмін владними повноваженнями, а також можливість формування спільного адміністративного продукту – рішення, акту, розслідування, протоколу тощо [4].

Типологізація органів, з якими ДБР здійснює взаємодію, може бути проведена за низкою критеріїв. Зокрема, функціональний критерій дозволяє виокремити: 1) органи кримінальної юрисдикції (прокуратура, СБУ, НАБУ); 2) органи контролю і нагляду (НАЗК, ДАСУ); 3) органи виконавчої влади (міністерства, КМУ); 4) наднаціональні структури (OLAF, ЕРРО, Europol). Критерій ініціативи розмежовує взаємодію, яка ініціюється самим ДБР, та таку, що реалізується у відповідь на запит інших органів. Юридичний характер взаємодії визначається або на основі нормативного припису, або договору, або ситуативної домовленості. Змінність форм і форматів кооперації підтверджує гнучкий характер сучасної адміністративної взаємодії в Україні [10].

Не менш важливим є аналіз глибини взаємодії. Залежно від інтенсивності та організаційної складності можна виділити: 1) інформаційну взаємодію (обмін даними, витребування документів, зв'язки між реєстрами); 2) координаційну (погодження планів дій, участь у спільних нарадах); 3) інтеграційну (створення слідчих груп, спільне електронне середовище для документування). Ці рівні вказують на ступінь об'єднання функціональних повноважень та організаційної відповідальності. Інформаційна

взаємодія переважає в аналітичній роботі, тоді як інтеграційна – у досудовому розслідуванні або роботі міжнародних груп.

Особливе значення має правове закріплення таких форм взаємодії, адже наразі в Україні відсутня єдина типологія або уніфікована процедура, що врегульовувала би всі формати співпраці ДБР з іншими органами. Це призводить до правової невизначеності, що ускладнює роботу на межі юрисдикцій. Як уявляється, для удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДБР ключове значення має не лише ідентифікація органів, з якими бюро взаємодіє, а й розуміння моделей такої взаємодії, яка більш виразно може бути продемонстрована на прикладі функціонування аналогічних органів в країнах ЄС.

Під моделлю взаємодії ми розуміємо стійку, інституційно та нормативно обумовлену форму організації зв'язків між органами, яка забезпечує узгоджене виконання публічних функцій. Різні європейські країни застосовують власні моделі координації та взаємодії правоохоронних органів із іншими суб'єктами публічного управління. Деякі з них є релевантними для адаптації в Україні.

У Німеччині діє модель «інтегрованої вертикалі», що передбачає включення кримінальної поліції (ВКА) до системи МВС, але з чітко розмежованими повноваженнями федерального та земельного рівнів. На практиці це означає, що ВКА взаємодіє з прокуратурою, фінансовою інспекцією, органами місцевої влади через спільні міжвідомчі структури. Така модель забезпечує формалізовану ієрархію, цифрову сумісність реєстрів, єдині стандарти документації. Її недоліком є висока складність погодження процедур між рівнями за федеративного устрою, високий рівень бюрократизації [11].

Національне бюро розслідувань Фінляндії (NBI) працює в межах Міністерства внутрішніх справ, але організоване як аналітична мережа. Взаємодія із зовнішніми органами базується на цифрових протоколах, міжвідомчих меморандумах та погоджених шаблонах документів. Таку модель можна позначити як децентралізовану мережу з аналітичним центром, а її особливістю є гнучкість форм співпраці з іншими державними структурами (податковими, митними, оборонними) з дотриманням принципу оперативної автономії. Перевагою такої моделі є адаптивність та низький рівень бюрократизації, а недоліком можна вважати залежність від політичної волі сторін [12].

Естонія реалізувала модель «одного кримінального процесу» – правоохоронні та контролюючі органи використовують єдину електронну систему управління кримінальними справами (E-File). Це забезпечує уніфікацію обміну інформацією, відстеження слідчих дій, цифрову фіксацію доказів. Така модель має цілком очевидні переваги – прозорість, швидкість, мінімізація дублювання, проте її ефективність залежить від рівня цифрової грамотності персоналу та кібербезпеки [13].

Наведені приклади ефективних європейських моделей взаємодії органів досудового розслідування ґрунтуються на поєднанні: нормативно закріплених процедур, міжвідомчих мереж на підставі soft-law інструментів, цифрової уніфікації слідчих процесів. Для України цей досвід вартий уваги при подальшій розбудові власної гібридної моделі діяльності ДБР в системі органів державної влади, що поєднувала б наведені переваги.

Поєднання мережовості аналітичних структур з ієрархічною узгодженістю процедур, що функціонують з використанням єдиних цифрових платформ взаємодії, дає змогу створити функціонально ефективну, стійку та технологічно сумісну модель міжвідомчої взаємодії, що відповідає потребам ДБР як незалежного слідчого органу в умовах реформування системи кримінальної юстиції.

### Висновки

Комплексне дослідження місця та ролі Державного бюро розслідувань у системі органів державної влади засвідчило, що формальне підпорядкування або структурна приналежність не відображають повноти його інституційного статусу. Визначальними у цьому контексті є функціональна автономія, обсяг повноважень, характер взаємодії з іншими органами публічного управління та рівень відповідальності перед суспільством.

Взаємодія виступає ключовим чинником визначення ролі і місця ДБР в системі органів державної влади. Її зміст та глибина залежать від предмету, ініціативності, функціонального контексту і способу кооперації. Аналіз європейських моделей – від інтегрованої вертикалі в Німеччині до мережевих платформ у Фінляндії та цифрових рішень в Естонії – демонструє практичні переваги поєднання правової визначеності, технологічної сумісності та адаптивної координації.

Запропоновані підходи до типологізації органів, з якими ДБР взаємодіє, розмежування рівнів глибини кооперації та обґрунтування моделей є основою для створення ефективної гібридної системи. Така система має забезпечити функціональну інтеграцію, уніфікацію процедур, цифрову взаємодію та правову відповідальність – як ключові орієнтири подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДБР.

### Список використаних джерел

1. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: Про Державне бюро розслідувань | від 12.11.2015 № 794-VIII
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012. р. № 4651-VI URL: Кримінальний процесуальний к... | від 13.04.2012 № 4651-VI
3. Про Національну поліцію: закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII. URL: Про Національну поліцію | від 02.07.2015 № 580-VIII
4. Моїсєєв М. С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України: дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2019. 227 с. URL: diss\_Moisieiev.pdf
5. Бандурка О.М., Музичук О.М. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності Державного бюро розслідувань. Право.ua № 2, 2023. С.42-148. URL: Pravo\_ua\_2023\_2.indb
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Ваїте, 2014. 376 с. URL: 358156.pdf
7. Ковальчук І.С. Особливості правового статусу Державного бюро розслідувань. Держава і регіони. Серія: Право, 2020 р., № 4 (70). 221-225. URL: 4\_2020.pdf
8. EPPO Regulation (EU) 2017/1939. URL: Правовая база | Европейская прокуратура
9. OLAF reports, 2023. URL: Ежегодные отчеты OLAF - Европейская Комиссия
10. Лисаковський Р.В. Адміністративно-правові аспекти співпраці Державного бюро розслідувань з іншими правоохоронними органами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2023. 21 с. URL: 66378
11. Germany, United States Department of State. URL: Germany - United States Department of State
12. FATF (2019), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Finland, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-finland-2019.html>
13. Estonian e-File system. URL: Estonian e-File system