

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.4.36>

НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМИ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Голдзіцький К.А.,
старший викладач кафедри права,
Хмельницький національний університет
ORCID: 0000-0001-9563-4724

Голдзіцький К.А. Необхідність реформи органів досудового розслідування в сучасних умовах.

У статті досліджується сучасний стан системи органів досудового розслідування в Україні та обґрунтовується необхідність її реформування в контексті підвищення ефективності кримінального процесу.

Аналізується правове регулювання діяльності п'яти чинних органів досудового розслідування – Національної поліції, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро, Бюро економічної безпеки та Служби безпеки України. Особливу увагу приділено питанням підслідності – предметної, персональної та за зв'язком кримінальних проваджень, а також проблемам, що виникають під час визначення компетенції органів розслідування.

Підкреслюється, що на практиці існуюча система часто породжує колізії у питанні розподілу підслідності, затримки під час передачі кримінальних проваджень, а також залежність слідчих від адміністративного керівництва правоохоронних органів. Такі чинники негативно впливають на оперативність, об'єктивність і незалежність досудового розслідування.

Акцент робиться на необхідності створення єдиного, незалежного відомства – Слідчого комітету України, який об'єднає функції досудового розслідування всіх категорій кримінальних правопорушень. Пропонується багаторівнева структура такого органу з поділом на спеціалізовані департаменти (зокрема з розслідування корупційних злочинів, злочинів посадових осіб та злочинів проти держави).

Зазначається, що впровадження єдиного органу досудового розслідування сприятиме усуненню дублювання функцій, підвищенню ефективності та незалежності слідчих, забезпечить чітку спеціалізацію і спростить координацію кримінальних проваджень. Підкреслюється, що реформування системи органів досудового розслідування є важливим кроком у зміцненні верховенства права, забезпеченні процесуальної незалежності та довіри громадян до правоохоронної системи.

Матеріал має практичне значення для науковців, викладачів, студентів юридичних спеціальностей, а також для розробників законодавчих ініціатив у сфері кримінального процесу. Реалізація запропонованої моделі дозволить забезпечити стабільність правової системи, єдність практики розслідування та більш ефективне виконання завдань кримінального судочинства.

Ключові слова: досудове розслідування, підслідність, слідчий, реформування, Слідчий комітет України, кримінальний процес.

Goldzitsky K.A. The need for reform of pre-trial investigation bodies in the current environment.

The article examines the current state of the system of pre-trial investigation bodies in Ukraine and justifies the need for its reform in the context of improving the efficiency of criminal proceedings.

It analyzes the legal regulation of the activities of the five existing pre-trial investigation bodies: the National Police, the State Bureau of Investigations, the National Anti-Corruption Bureau, the Economic Security Bureau, and the Security Service of Ukraine. Particular attention is paid to issues of jurisdiction – subject matter, personal, and connection of criminal proceedings – as well as problems that arise when determining the competence of investigative bodies.

It is emphasized that in practice, the existing system often gives rise to conflicts in the distribution of jurisdiction, delays in the transfer of criminal proceedings, and the dependence of investigators on the

administrative leadership of law enforcement agencies. These factors negatively affect the efficiency, objectivity, and independence of pre-trial investigations.

Emphasis is placed on the need to create a single, independent agency – the Investigative Committee of Ukraine – which will combine the functions of pre-trial investigation of all categories of criminal offenses. A multi-level structure of such a body is proposed, divided into specialized departments (in particular, for investigating corruption crimes, crimes committed by officials, and crimes against the state).

It is noted that the introduction of a single pre-trial investigation body will help eliminate duplication of functions, increase the efficiency and independence of investigators, ensure clear specialization, and simplify the coordination of criminal proceedings. It is emphasized that reforming the system of pre-trial investigation bodies is an important step in strengthening the rule of law, ensuring procedural independence, and building public trust in the law enforcement system.

The material is of practical importance for researchers, teachers, law students, and developers of legislative initiatives in the field of criminal procedure. The implementation of the proposed model will ensure the stability of the legal system, the unity of investigative practice, and more effective performance of criminal justice tasks.

Key words: pre-trial investigation, jurisdiction, investigator, reform, Investigative Committee of Ukraine, criminal proceedings.

Постановка проблеми. Сучасна система органів досудового розслідування в Україні характеризується надмірною фрагментованістю та дублюванням функцій між різними правоохоронними структурами. На сьогодні функціонують п'ять окремих органів, уповноважених на проведення досудового розслідування: Національна поліція, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро, Бюро економічної безпеки та Служба безпеки України. Така множинність призводить до проблем визначення підслідності, ускладнює координацію діяльності, спричиняє втрату часу при передачі кримінальних проваджень і знижує загальну ефективність слідчої роботи.

Крім того, адміністративна підпорядкованість слідчих керівництву правоохоронних органів створює ризики впливу на їхню процесуальну діяльність, що суперечить принципу незалежності слідчого, закріпленому у Кримінальному процесуальному кодексі України. Відсутність єдиного центру управління та спеціалізації ускладнює контроль за якістю розслідувань і призводить до нераціонального використання бюджетних ресурсів.

Таким чином, виникає об'єктивна потреба у реформуванні системи органів досудового розслідування, зокрема шляхом створення незалежного єдиного Слідчого комітету України. Наукове осмислення доцільності такої реформи, визначення її організаційно-правових засад і прогнозування наслідків є необхідною умовою для забезпечення ефективності кримінального процесу, дотримання принципів верховенства права та зміцнення довіри суспільства до системи правосуддя.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика реформування системи органів досудового розслідування в Україні розглядалася у працях низки вітчизняних науковців, зокрема: Каташинського Є.О., Вапнярчука В.М., Клименка Н.І., Скулиша Є.Д., Кузьменка О.В., Шевчука Д.О., Слинька С.В., Цюприка О.В., Юрченка О.М. та інших. У їхніх дослідженнях аналізуються питання правового статусу органів досудового розслідування, підслідності кримінальних проваджень, а також окремі аспекти діяльності Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро та Бюро економічної безпеки.

Разом із тим, комплексного аналізу ефективності існуючої системи досудового розслідування та обґрунтування доцільності створення єдиного Слідчого комітету України у науковій літературі наразі немає. Більшість публікацій зосереджуються на вузьких галузевих проблемах, не охоплюючи питання системності, координації та незалежності слідчих підрозділів. Саме тому ця тема залишається актуальною та потребує подальшого наукового дослідження й розробки практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів досудового розслідування.

Мета дослідження – аналіз сучасного стану системи органів досудового розслідування в Україні, виявлення її структурних недоліків та суперечностей у визначенні підслідності, а також обґрунтування необхідності створення єдиного незалежного Слідчого комітету України як оптимальної моделі підвищення ефективності, прозорості та процесуальної незалежності слідчих у кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства органами досудового слідства є органи, які здійснюють слідство і дізнання. Досудове слідство здійснюють: органи Національної поліції України [1], Державного бюро розслідувань [2], підрозділи детективів і підрозділи внутрішнього

контролю Національного антикорупційного бюро України [3], а також підрозділи детективів органів Державного бюро економічної безпеки [4] і слідчі підрозділи органів безпеки [5].

Іншими словами, в Україні функціонують п'ять органів досудового розслідування. Кожен з них у своїй діяльності керується правилами підслідності.

Підслідність – це сукупність встановлених законом ознак кримінального правопорушення, що визначають, до провадження якого органу досудового розслідування належить розслідування кримінального правопорушення [6]. Предметна підслідність розмежовує компетенцію органів досудового слідства шляхом визначення залежності від кваліфікації кримінального правопорушення з точки зору кримінального закону.

Персональна підслідність визначається суб'єктом злочину, тобто залежить від статусу особи. Підслідність за зв'язком кримінальних проваджень визначається, зокрема, такими правилами як: кримінальне правопорушення розслідує той орган досудового розслідування, до підслідності якого належить злочин, у зв'язку з яким порушено кримінальне провадження [6].

Процесуальним законом передбачено, що слідчі органи безпеки здійснюють досудове розслідування злочинів проти основ національної безпеки [6]. Слідчі органи Національної поліції здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених Кримінальним кодексом України, крім тих, що віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування [6] (злочини проти життя та здоров'я, власності, громадської безпеки, честі та гідності тощо).

Слідчі органів Державного бюро розслідувань здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до статті 9 Закону України про Державну службу [7]. Цим законом встановлено вичерпний перелік таких осіб. Крім того, Державне бюро розслідувань розслідує кримінальні правопорушення, вчинені суддями, прокурорами, працівниками органів внутрішніх справ та органів служби безпеки [2].

Органи досудового розслідування Національного антикорупційного бюро України розслідують правопорушення у сфері корупції [3]. Бюро економічної безпеки як орган досудового розслідування здійснює розслідування правопорушень у сфері економічної безпеки [4].

Аналіз кримінального процесуального законодавства показує, що станом на сьогодні в Україні функціонує п'ять органів досудового розслідування. Питання доцільності такої кількості органів, які мають повноваження здійснювати заходи досудового розслідування, залишається відкритим. Особливо це стосується економічно-фінансового аспекту, зокрема витрат на утримання такої мережі органів та координацію їхньої діяльності. У науковому середовищі ця проблема поки що не отримала достатнього висвітлення.

Мета цієї публікації – внести пропозиції щодо реорганізації системи органів досудового розслідування.

В межах своєї компетенції органи досудового слідства розслідують кримінальні правопорушення. Зокрема, це слідчі Національної поліції, слідчі органів безпеки, детективи Бюро економічної безпеки, слідчі Державного бюро розслідувань та детективи Національного антикорупційного бюро України. Вони зобов'язані виявити кримінальне правопорушення, вжити передбачені законом заходи щодо встановлення обставин правопорушення, осіб, винних у його вчиненні, та притягнення їх до відповідальності. Також необхідно встановити всі суттєві обставини, зібрати і перевірити усі докази незалежно від клопотань учасників процесу у встановлені строки.

У ході здійснення кримінального провадження органи досудового розслідування керуються нормами кримінального процесуального законодавства, а також статтею 216 Кримінального процесуального кодексу України [6], що регламентує правила підслідності. Ця норма чітко визначає, які кримінальні правопорушення розслідуються кожним із органів досудового розслідування. Так, слідчі Національної поліції здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, що віднесені до підслідності інших органів (злочини проти життя та здоров'я, власності, громадської безпеки, честі та гідності тощо).

Органи досудового розслідування Державного бюро розслідувань здійснюють розслідування злочинів, що належать до їхньої компетенції відповідно до закону, зокрема тяжких і особливо тяжких злочинів, скоєних службовими особами, а також злочинів, що завдають значної шкоди державі.

Національне антикорупційне бюро України розслідує кримінальні правопорушення у сфері корупції, передбачені спеціальними законами, а також інші злочини, що мають корупційний характер.

Державне бюро економічної безпеки здійснює досудове розслідування економічних правопорушень, зокрема тих, що порушують економічну безпеку держави.

Підрозділи внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, в межах своїх повноважень, здійснюють розслідування правопорушень, пов'язаних із службовою діяльністю їхніх працівників. Таким чином, стаття 216 Кримінального процесуального кодексу України чітко визначає розподіл підслідності між органами досудового розслідування, забезпечуючи ефективність і спеціалізацію розслідувань відповідно до специфіки злочинів та статусу суб'єктів злочинів. Кримінальний процес починається у разі виявлення відомостей про кримінальне правопорушення, що регулюється нормами кримінального процесуального права та діяльністю органів досудового розслідування. Правовідносини, що виникають із такої діяльності, включають взаємодію між зазначеними органами, посадовими особами, а також громадянами та фізичними особами, які залучаються до кримінального процесу.

Сучасна система органів досудового розслідування в Україні, на думку автора, є в певній мірі недовсконалою, що, у свою чергу, породжує актуальні проблеми в практичній діяльності. Зокрема, це стосується реалізації інституту підслідності кримінальних проваджень, особливо у частині визначення територіальної підслідності.

Відповідно до вимог частини першої статті 280 Кримінального процесуального кодексу України [6], досудове розслідування здійснюється слідчим того органу досудового розслідування, у межах юрисдикції якого знаходиться місце вчинення кримінального правопорушення. Частина друга зазначеної статті передбачає, що якщо кримінальне провадження не належить до компетенції даного органу, слідчий проводить розслідування доти, доки прокурор не визначить іншу підслідність. На практиці це означає направлення кримінального провадження до належного органу досудового розслідування.

Процесуальна процедура передачі провадження іншому органу часто призводить до втрати часу, що негативно впливає на оперативність та повноту збору доказової бази, а іноді – до втрати доказів. Крім того, у діяльності органів досудового розслідування нерідко виникають суперечності щодо предметної підслідності, тобто визначення компетенції залежно від кваліфікації кримінального правопорушення. На початковій стадії розслідування не завжди можливо правильно надати юридичну оцінку події, а отже – коректно кваліфікувати її відповідно до Кримінального кодексу України.

Важливу роль у цьому процесі відіграє і суб'єктивний фактор – рівень професійної підготовки та досвіду слідчого. Саме від цих характеристик часто залежить правильність визначення підслідності. У таких випадках нерідко виникають дискусії та суперечки щодо того, який орган має здійснювати досудове розслідування. Поки триває вирішення таких питань, втрачається необхідний час, що знижує оперативність та ефективність розслідування, і як наслідок його якості.

На думку автора, важливим напрямом удосконалення є реформування системи органів досудового розслідування. Нині у складі окремих правоохоронних структур, зокрема Служби безпеки України (СБУ) та Національної поліції України (НПУ), функціонують власні відомчі підрозділи досудового розслідування. Зазначені правоохоронні органи є органами дізнання, а їхня діяльність регламентується спеціальними нормативно-правовими актами – Законом України «Про Службу безпеки України» та Законом України «Про Національну поліцію».

У зв'язку з цим, виникає питання доцільності існування в межах органів дізнання окремих слідчих підрозділів. Повноваження слідчого чітко визначені статтею 40 Кримінального процесуального кодексу України [6], відповідно до якої він є процесуально незалежною службовою особою. Проте на практиці така незалежність часто є формальною. Хоча керівники СБУ чи НПУ не мають права втручатися в процесуальну діяльність слідчого, вони залишаються адміністративними керівниками, від яких залежить вирішення питань соціального, кадрового та матеріального забезпечення працівників.

Таким чином, у керівництва цих органів існують неформальні механізми впливу на підлеглих слідчих – через надання житла, сприяння у вирішенні побутових чи сімейних питань тощо. Такі залежності можуть створювати ризики впливу на хід та результати конкретних кримінальних проваджень.

Варто зазначити, що керівники СБУ та НПУ традиційно виступають проти вилучення зі структури їхніх відомств підрозділів досудового розслідування, оскільки це позбавить їх відповідного адміністративного контролю. Однак, з точки зору права, така модель є нелогічною. Наявність у різних відомствах власних слідчих підрозділів є рудиментом радянської системи, яка часто призводила до абсурдних ситуацій, коли начальник міліції вимагав від слідчого звіту про результати розслідування, всупереч вимогам процесуального закону.

На думку автора, оптимальним шляхом реформування є створення єдиного Слідчого комітету України – незалежного центрального органу, який здійснюватиме досудове розслідування щодо всіх категорій кримінальних правопорушень відповідно до їх кваліфікації та суб'єктного складу.

Структура Слідчого комітету може бути багаторівневою, що забезпечує розподіл повноважень, спеціалізацію підрозділів та ефективну координацію.

На центральному рівні передбачено:

Керівний апарат – Голова, заступники та керівники департаментів, відповідальні за планування, контроль і координацію дій структурних підрозділів Слідчого комітету України.

Спеціалізовані департаменти – відповідальні за розслідування економічних злочинів, корупційних злочинів, злочинів посадових осіб та кримінальних правопорушень проти життя і здоров'я.

Аналітичний підрозділ – відповідальний за збір і аналіз даних, методичні рекомендації та стандартизація дій слідчих.

Підрозділ внутрішнього контролю – відповідальні за контроль законності дій слідчих та захист від зовнішнього впливу.

На регіональному рівні діють обласні та міські управління, які здійснюють досудові розслідування, координуються з центральними департаментами та формують тимчасові слідчі групи для розслідування складних кримінальних правопорушень.

Також в структурі передбачені мобільні слідчі групи для оперативного виїзду на місце події.

Схема структури:



Створення єдиного органу досудового розслідування сприятиме підвищенню ефективності та оперативності кримінальних розслідувань, усуненню конфліктів щодо підслідності, а також забезпеченню повної незалежності слідчих від стороннього впливу. Питання реформування системи досудового розслідування порушувалося автором у фаховому юридичному виданні, зокрема у «Віснику Хмельницького інституту регіонального управління та права» № 2 2002 року.

Порядок призначення керівника Слідчого комітету України, його заступників та інших посадових осіб, а також детальна організаційна структура цього органу потребують окремого розгляду, який буде висвітлено у наступній публікації.

Висновки. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що сучасна система органів досудового розслідування в Україні є надмірно фрагментованою, перевантаженою дублюванням функцій та недостатньо ефективною у питаннях координації та визначення підслідності. Існування п'яти окремих органів, уповноважених здійснювати досудове розслідування, створює суттєві труднощі у практичній діяльності слідчих підрозділів, призводить до затримок у процесі передачі кримінальних проваджень, знижує якість результатів розслідування кримінальних правопорушень та сприяє формуванню умов для можливого впливу на процесуальну діяльність слідчого.

Не менш важливою є проблема фактичної залежності слідчих від адміністративного керівництва правоохоронних органів, що суперечить принципу їхньої процесуальної незалежності. Наявність відомчих слідчих підрозділів у структурах Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки та Національного антикорупційного бюро зумовлює як інституційний, так і процедурний дисбаланс у розслідуванні кримінальних правопорушень.

Розглянуті проблеми підслідності, як предметної, так і територіальної – демонструють потребу у зміні самої моделі організації досудового розслідування. Наявна система не забезпечує належної оперативності, спеціалізації та координації, а механізми передачі кримінальних проваджень нерідко призводять до втрати часу й зниження якості розслідувань.

У цьому контексті обґрунтованою та логічною видається ідея створення єдиного незалежного Слідчого комітету України як центрального органу з чітко визначеною компетенцією, внутрішньою спеціалізацією та виключною процесуальною незалежністю слідчих. Запропонована модель дозволяє усунути дублювання повноважень, підвищити якість результатів розслідувань, забезпечити рівномірний розподіл навантаження, уникнути конфліктів щодо підслідності та зміцнити гарантії неупередженості слідчого.

Подальше наукове дослідження потребує деталізації структури такого органу, визначення порядку формування його керівництва, механізмів внутрішнього контролю та взаємодії з іншими суб'єктами кримінального провадження. Упровадження незалежного Слідчого комітету України має потенціал стати ключовим елементом реформування кримінальної юстиції та важливим кроком до підвищення довіри суспільства до системи правосуддя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 28.10.2025).
2. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. станом на 25 листоп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 02.11.2025).
3. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII станом на 25 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 04.11.2025).
4. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 06.11.2025).
5. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 06.11.2025).
6. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 09.11.2025).
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.11.2025).