

ТІНЬОВИЙ ЗВІТ

до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права»
та розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека»
Звіту Європейської комісії щодо прогресу України
в межах Пакета розширення Європейського Союзу
у 2024 році



Над звітом працювали



Лабораторія законодавчих ініціатив (ЛЗІ) — провідний незалежний український аналітичний центр, який працює з 2000 року. Діяльність ЛЗІ спрямована насамперед на посилення інституційної спроможності Парламенту й Уряду, продовження європейської та євроатлантичної інтеграції, підтримку стабілізації та відбудови України для подолання наслідків агресії з боку РФ, моніторинг і підтримку реформ у сфері правосуддя та безпеки, політичну і громадянську просвіту.



Transparency International Ukraine (TI Ukraine) — акредитований представник глобального руху Transparency International, який з 2012 року допомагає Україні ставати сильнішою. Організація комплексно підходить до розробки та впровадження змін задля зниження рівня корупції в окремих сферах. TI Ukraine допомогла створити і згодом передала державі системи Prozorro, Prozorro.Продажі, eHealth і Prozvit. Також команда впровадила Рейтинги прозорості та підзвітності міст, розбудувала спільноту DOZORRO для контролю за публічними закупівлями та співзаснувала коаліцію RISE Ukraine, що захищає доброчесність і ефективність у відбудові.



Центр прав людини ZMІNA (Україна) займається інформаційною, освітньою, моніторинговою, аналітичною та адвокаційною діяльністю у сфері прав людини. ZMІNA обстоює свободу слова, зібрань та об'єднань, протидіє дискримінації, катуванням, захищає правозахисників і громадських активістів в Україні, зокрема в окупованому Криму. Після початку широкомасштабної російської агресії ZMІNA разом із 38 іншими громадськими організаціями створили Коаліцію «Україна. П'ята ранку», яка займається документуванням воєнних злочинів і має на меті захист жертв збройної російської агресії в Україні та притягнення до відповідальності вищого керівництва Російської Федерації і безпосередніх виконавців воєнних злочинів. У 2022 році ZMІNA отримала нагороду ОБСЄ «Захисник демократії» «за видатний внесок у просування та захист фундаментальних свобод і прав людини як на непідконтрольних, так і на підконтрольних Уряду територіях України».



«Адвокат майбутнього» (АМ) — громадська організація, що має на меті сприяння інституційному розвитку правосуддя задля утвердження верховенства права та захисту прав людини. З 2016 року ГО «АМ» проводить дослідження державної політики і стану справ у сфері правосуддя та розробляє рекомендації щодо їх удосконалення і розвитку. Окремим пріоритетом діяльності організації є професійний розвиток правничих спільнот. Задля цього «Адвокат майбутнього» організовує навчання та професійне мережування для спільнот адвокатів і прокурорів, які прагнуть служити правосуддю відповідно до найвищих етичних стандартів та бути проактивними у впровадженні демократичних реформ.



Асоціація правників України (АПУ) є всеукраїнською громадською організацією, яка була заснована у 2002 році та наразі об'єднує понад 8000 правників. Як сильна та впливова професійна спільнота, АПУ сприяє розвитку юридичної професії, вдосконаленню законодавства,

впровадженню етичних стандартів, а також захисту професійних прав своїх членів і прав людини загалом.



Європа без бар'єрів (ЄББ) — аналітичний центр, який з 2009 року здійснює моніторингову, аналітичну, адвокаційну, інформаційно-роз'яснювальну діяльність та підтримує реформи у сферах європейської інтеграції, управління міграцією, ринку праці та управління кордонами. ЄББ надає аналітичну та адвокаційну підтримку інтеграції України до ринку праці ЄС, розробляє аргументи для переговорної позиції України щодо вільного руху працівників, аналізує візову політику у контексті європейської інтеграції, а також сприяє впровадженню стратегічних реформ у сфері управління кордонами в рамках процесу вступу до ЄС.



Європейська правда — незалежне українське медіа, створене у 2014 році. Це перше онлайн-видання в Україні, яке спеціалізується на висвітленні новин та аналітики щодо європейської тематики, процесу європейської та євроатлантичної інтеграції України і міжнародної безпеки.



Тіньовий звіт підготовлений коаліцією громадських організацій на чолі з Лабораторією законодавчих ініціатив у межах гранту, наданого Проектом ЄС «Право-Justice», що імплементується Expertise France. Його зміст є виключною відповідальністю авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

Зміст

Список скорочень	9
Вступ	16
Методологія	18
РОЗДІЛ 23 «ПРАВОСУДДЯ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА»	19
ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА	20
Судова реформа	21
Стратегія судової реформи: прогрес, проблеми, перспективи	22
Інституційна спроможність і конкурсний добір до основних інституцій судової влади	25
Альтернативне врегулювання спорів	113
Стан незалежності судової влади	123
Фінансування судової влади	131
Цифровізація правосуддя	136
Боротьба з корупцією в судовій владі	141
Судовий розгляд справ про міжнародні злочини	149
Виконання судових рішень	157
Реформа прокуратури	170
Правовий статус прокурора та гарантії його незалежності	171
Діяльність органів прокурорського самоврядування	180
Призначення на керівні (адміністративні) посади, включно з посадою Генерального прокурора	190
Добір прокурорів, підсумки атестації та дисциплінарна відповідальність прокурорів	197
Інституційне забезпечення підготовки прокурорів	208
Впровадження електронного кримінального провадження та системи розподілу справ між прокурорами	216
Національна система переслідування за вчинення міжнародних злочинів	222
Особливості міжнародного співробітництва	227
Реформа адвокатури	232
Адвокатура в стратегічних документах у сфері правосуддя	233
Адвокатське самоврядування	237
Доступ до професії адвоката	245
Постійний професійний розвиток	250
Дисциплінарна відповідальність	257
Фінанси адвокатури	265
Порушення професійних прав адвокатів	268

Декларування адвокатів	275
Медіація	276
Реформа юридичної освіти	279
Стратегічні документи у сфері юридичної освіти та участь органів державної влади у формуванні цього напрямку державної політики	280
Ліцензування та акредитація правничих шкіл	287
Фінансування навчання юристів коштом державного бюджету. Отримання державних грантів на навчання	292
Оновлення та модернізація навчальних програм з права	295
Боротьба з корупцією та академічна доброчесність	298
БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ	303
Track record	305
Розслідування корупційних справ Національною поліцією України, ДБР та БЕБ	310
Інституційна рамка	315
Гарантії незалежності антикорупційних органів	315
Людські ресурси	323
Інституційна самостійність та взаємодія	329
Зовнішній аудит діяльності НАЗК, НАБУ та САП	332
Обмежений публічний контроль і підзвітність НПУ, ДБР та БЕБ	336
Перевірка декларацій та моніторинг способу життя	337
Державне фінансування політичних партій	349
Моніторинг конфліктів інтересів	355
Інститут викривачів	357
Стратегічні документи: національна антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма	360
Заходи та індикатори виконання Державної антикорупційної програми	360
Виконання ДАП	363
Національна антикорупційна стратегія	369
Правова рамка	374
Ефективність судового розгляду у ВАКС	374
Дотримання підслідності під час розслідування корупційних справ	380
Практика застосування антикорупційними інституціями кримінального законодавства	383
Перевірка декларацій та моніторинг способу життя	389
Державне фінансування політичних партій	396
Управління корупційними ризиками	402
Моніторинг конфліктів інтересів	409
Інститут викривачів	412
Лобіювання	416

Деолігархізація	421
ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ І СВОБОД	423
Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана)	424
Боротьба із тортурами, жорстоким і таким, що принижує гідність, поводженням	436
Свобода вираження поглядів	454
Позасудове блокування сайтів	468
Свобода мирних зібрань, об'єднань та асоціацій	476
Захист прав дитини	493
Протидія дискримінації та злочинам на ґрунті нетерпимості	503
Права людей з інвалідністю	510
Свобода віри та релігійних переконань, захист прав національних меншин	525
Гендерна рівність та захист прав ЛГБТІК+	534
Реінтеграція ТОТ України та захист прав постраждалих від російської агресії	545
Правосуддя за наслідками війни	562
Громадянство	570
Право власності	579
Процесуальні права	603
РОЗДІЛ 24 «ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА ТА БЕЗПЕКА»	618
БОРІТЬБА З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ	619
Реалізація Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки	622
Стан законодавства щодо боротьби з організованою злочинністю. Створення постійно діючого національного координаційного органу з питань боротьби з організованою злочинністю	627
Перезавантаження Бюро економічної безпеки України, зокрема добір очільника та переатестація працівників	636
Фінансові розслідування (удосконалення законодавства, підвищення якості кадрових ресурсів тощо)	644
Реформа Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Впровадження Плану заходів з реалізації Стратегії повернення активів	648
Державна служба фінансового моніторингу. Оцінка Комітету експертів з оцінки заходів протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (MONEYVAL)	655
Законодавче регулювання цивільної вогнепальної зброї. Обіг та контроль за вогнепальною зброєю, зокрема стрілецькою зброєю та легких озброєнь	661

Парламентський контроль за сектором безпеки та розвідки. Перегляд повноважень Служби безпеки України	670
Боротьба з корупцією в системі органів кримінальної юстиції. Добір на керівні посади в органи Національної поліції та Державного бюро розслідувань	682
Міжнародне співробітництво поліції та прокуратури з європейськими інституціями	691
Протидія торгівлі людьми	698
Кіберзлочини (кібератаки на об'єкти критичної інфраструктури, превентивні заходи щодо сексуальної експлуатації дітей в інтернеті тощо)	713
Протидія відмиванню (легалізації) доходів	723
Система захисту свідків	741
СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З НАРКОТИКАМИ	749
Діяльність Центру громадського здоров'я МОЗ України	750
Законодавство щодо контролю за наркотичними та психотропними речовинами	754
Діяльність органів правопорядку та міжнародна взаємодія щодо протидії незаконному обігу наркотичних речовин	758
БОРОТЬБА З ТЕРОРИЗМОМ	764
Законодавство України у сфері боротьби з тероризмом та діяльність Антитерористичного центру СБУ	765
Діяльність Ради національної безпеки і оборони України та інших органів державної влади в частині захисту об'єктів критичної інфраструктури від терористичних нападів	775
Взаємодія органів правопорядку та залученість підрозділів СБУ до розслідування воєнних злочинів і терористичних атак Російської Федерації в умовах збройної агресії	780
СУДОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В КРИМІНАЛЬНИХ, ЦИВІЛЬНИХ ТА КОМЕРЦІЙНИХ СПРАВАХ	788
Співпраця України з міжнародними партнерами у відповідній сфері на підставі міжнародних договорів (угод). Взаємодія з Прокуратурою Європейського Союзу (EPPO)	789
Міжнародне співробітництво щодо визнання і виконання судових рішень, зокрема в частині міжнародного стягнення аліментів та цивільно-правових аспектів викрадення дітей	795
Процедура превентивної реструктуризації боржника	805
ЛЕГАЛЬНА ТА НЕЛЕГАЛЬНА МІГРАЦІЯ	810
Взаємодія ДМС та МЗС у частині координації міграційних процесів	812
Реалізація Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року та плану заходів щодо її реалізації	818
Стан міграційного законодавства України щодо статусу громадян ЄС та третіх країн: отримання дозволу на проживання чи працевлаштування, возз'єднання сім'ї	822

Застосування процедур добровільного або примусового повернення мігрантів. Незаконний перетин державного кордону України. Умови перебування в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні	829
Процедура реадмісії. Рeadмісійний діалог та повернення	835
Інтегрована система управління міграцією	837
НАДАННЯ ПРИТУЛКУ БІЖЕНЦЯМ (ШУКАЧАМ ПРИТУЛКУ)	841
ВІЗОВА ПОЛІТИКА	852
Безвізовий режим з Європейським Союзом та третіми країнами. Узгодження візової політики з ЄС	854
Візова лібералізація. Дотримання критеріїв безвізового режиму у відносинах з ЄС	857
ШЕНГЕН І ЗОВНІШНІ КОРДОНИ	860
Реалізація Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року та плану заходів з її виконання	863
Узгодження національного законодавства щодо прикордонного контролю з законодавством та кращими практиками Європейського Союзу	867
Міжвідомча робоча група з питань координації інтегрованого управління кордонами та Координаційний центр інтегрованого управління кордонами. Взаємодія та координація у сфері інтегрованого управління кордонами	871
Інституційна спроможність Державної прикордонної служби України	874
Боротьба з корупцією на кордоні	876
Співпраця з сусідніми країнами щодо спільного митно-прикордонного контролю кордону	881
ПІДРОБКА ЄВРО	884
Відповідність національного законодавства актам Європейського Союзу щодо запобігання підробки валюти	885
Додаток 1 до звіту	890
Додаток 2 до звіту	920
Додаток 3 до звіту	1036
Додаток 4 до звіту	1038
Додаток 5 до звіту	1045
Додаток 6 до звіту	1058

Список скорочень

АМКУ — Антимонопольний комітет України

АП ВАКС — Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду

АПВУ — Асоціація приватних виконавців України

АРМА — Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

АСДС — Автоматизована система документообігу суду

АТО — антитерористична операція

АТЦ СБУ — Антитерористичний центр Служби безпеки України

База — База правових позицій Верховного Суду

БЕБ — Бюро економічної безпеки України

БПД — безоплатна правнича допомога

БТІ — бюро технічної інвентаризації

ВАКС — Вищий антикорупційний суд

Верховна Рада, Парламент — Верховна Рада України

ВКДКА — Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури

ВККС — Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВК/ФТ — легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та/або фінансування розповсюдження зброї масового знищення

ВРКА — Вища ревізійна комісія адвокатури

ВРП — Вища рада правосуддя

ВП ВС — Велика Палата Верховного Суду

ВПО — внутрішньо переміщена особа

ВС — Верховний Суд

ВСПІВ — Вищий суд з питань інтелектуальної власності

ВША НААУ — Вища школа адвокатури Національної асоціації адвокатів України

ГНЕУ — Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України

ГРД — Громадська рада доброчесності

ГРМЕ — Громадська рада міжнародних експертів

ГПК України — Господарський процесуальний кодекс України

ДАП, Програма — Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки

ДБР — Державне бюро розслідувань

ДБСТ — дитячий будинок сімейного типу

ДГЕ — Дорадча група експертів

Держмитслужба — Державна митна служба України

Держпраці — Державна служба України з питань праці

Держприкордонслужба — Державна прикордонна служба України

Держспецзв'язку — Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України

Держфінмоніторинг, ДСФМ — Державна служба фінансового моніторингу України

ДЕСС — Державна служба України з етнополітики та свободи совісті

ДКВС — Державна кримінально-виконавча служба України

ДМС — Державна міграційна служба України

ДПС — Державна податкова служба України

ДРРП — Державний реєстр речових прав на нерухоме майно

ДСА — Державна судова адміністрація України

ДСЗ — Державна служба зайнятості

Європол — Агентство Європейського Союзу зі співробітництва органів правопорядку

Євроюст — Європейське агентство, що співпрацює з судовими та поліцейськими органами країн-членів ЄС

ЄДКІ — Єдиний державний кваліфікаційний іспит

ЄДРАА — Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні

ЄДРПОУ — Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань

ЄДРСР — Єдиний державний реєстр судових рішень

ЄІАС УМП — Єдина інформаційно-аналітична система управління міграційними процесами

ЄКПТ — Європейський комітет з питань запобігання катуванням

ЄКТС — Європейська кредитна трансферно-накопичувальна система

ЄРАУ — Єдиний реєстр адвокатів України

ЄРДР — Єдиний реєстр досудових розслідувань

ЄРЗ — Єдиний реєстр зброї

ЄС — Європейський Союз

ЄСІКС — Єдина судова інформаційно-комунікаційна система

ЄСІТС — Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система

ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини

ЄФВВ — Єдине фахове вступне випробування

Звіт в межах Пакета розширення ЄС 2024 року — Звіт про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року

ЗВО — заклади вищої освіти

ЗСУ — Збройні сили України

ІСМ ДАП — Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики

ІТТ — ізолятор тимчасового тримання

ІУДК — інтегроване управління державними кордонами

ІУК — інтегроване управління кордонами

КАР — Конференція адвокатів регіону

КАС ВС — Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

КАСУ — Кодекс адміністративного судочинства України

КБВ — кінцевий бенефіціарний власник

КГС ВС — Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду

КДКА — Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури

КДКП — Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

КЖЕ, Комісія — Комісія з журналістської етики

КЗПЛ — Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

КІ — критична інфраструктура

ККС ВС — Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду

КК України — Кримінальний кодекс України

КМЄС — Консультативна місія Європейського Союзу в Україні

КМОАС — Київський міський окружний адміністративний суд

КМ РЕ — Комітет міністрів Ради Європи

КОАС — Київський окружний адміністративний суд

Комісія — Комісія з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань

Комісія з добору — Комісія з добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури

Конкурсна комісія — конкурсна комісія з відбору членів ВККС

Координаційний центр — Координаційний центр з питань протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї

КРАІЛ — Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей

КРЕП — Консультативна місія Європейських прокурорів

КПК України — Кримінальний процесуальний кодекс України

КСП — Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки

КСУ — Конституційний Суд України

КУзПБ — Кодекс України з процедур банкрутства

КУпАП — Кодекс України про адміністративні правопорушення

КЦС ВС — Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду

КЦ УІК — Координаційний центр інтегрованого управління кордонами

МАК — Морська арбітражна комісія

МВС — Міністерство внутрішніх справ України

МВФ — Міжнародний валютний фонд

МЗС — Міністерство закордонних справ України

МКАС — Міжнародний комерційний арбітражний суд

Мінкультури — Міністерство культури та стратегічних комунікацій України

Міннац'єдності — Міністерство національної єдності України

Міноборони — Міністерство оборони України

Мінреінтеграції — Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України

Мінрозвитку — Міністерство розвитку громад та територій України

Мінсоцполітики — Міністерство соціальної політики України

Мін'юст — Міністерство юстиції України

Мінфін — Міністерство фінансів України

МКС — Міжнародний кримінальний суд

МОЗ — Міністерство охорони здоров'я України

МОМ — Міжнародна організація з міграції

МОН — Міністерство освіти і науки України

МРГ ІУК — міжвідомча робоча група з інтегрованого управління кордонами

МСЕК — медико-соціальна експертна комісія

МТД — міжнародно-технічна допомога

НААУ — Національна асоціація адвокатів України

НАБУ, Національне бюро — Національне антикорупційне бюро України

НАЗК, Агентство — Національне агентство з питань запобігання корупції

НАЗЯВО — Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти

Нацрада, медіарегулятор — Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення

НІПЛ — Національна інституція з прав людини

НКЕК — Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку

НКЦК — Національний координаційний центр кібербезпеки

НОР — національна оцінка ризиків
НПМ — Національний превентивний механізм
НПО — неприбуткова організація
НПУ — Національна поліція України
НСБВІ — Національна система біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства
НСРД — негласні слідчі (розшукові) дії
НССС — Національна соціальна сервісна служба України
НШСУ — Національна школа суддів України
НЦУ — Національний центр оперативно-технічного управління
ОАС — органи адвокатського самоврядування
ОАСК — Окружний адміністративний суд міста Києва
ОГП — Офіс Генерального прокурора
ОГС — організація громадянського суспільства
ОКІ — об'єкт критичної інфраструктури
Омбудсман, Уповноважений — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
ОРД — оперативно-розшукова діяльність
Офіс Президента — Офіс Президента України
Президент — Президент України
ПТПІ — пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства
ПФР — підрозділ фінансової розвідки
ПФУ — Пенсійний фонд України
РАР — Рада адвокатів регіону
РАУ — Рада адвокатів України
Реєстр пошкодженого та знищеного майна — Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України
РЕР — політично значущі особи
Римський статут — Римський статут Міжнародного кримінального суду
РНБО — Рада національної безпеки і оборони України
РПУ — Рада прокурорів України
РСУ — Рада суддів України
РФ — Російська Федерація
СААС — Спеціалізований апеляційний адміністративний суд
САП — Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ — Служба безпеки України

СДІ ВРП — Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя

СІЗО — слідчий ізолятор

СНПК — сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом

СОАС — Спеціалізований окружний адміністративний суд

СОГІ — сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність

СПФМ — суб'єкт первинного фінансового моніторингу

Тіньовий звіт до розділу 23 — Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році

ТОТ — тимчасово окуповані території

ТРГ ІУДК — тимчасова робоча група з проведення аналізу стану інтегрованого управління державним кордоном України

ТЦК та СП — територіальний центр комплектації та соціальної підтримки

ТЦПУ — Тренінговий центр прокурорів України

УПЦ — Українська православна церква

Уряд — Кабінет Міністрів України

ФДМУ — Фонд державного майна України

ЦГЗ МОЗ — Державна установа «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України»

ЦПК України — Цивільний процесуальний кодекс України

ШІ — штучний інтелект

СЕРЕJ — Європейська комісія з питань ефективності правосуддя Ради Європи

СЕPOL — Агентство Європейського Союзу з підготовки співробітників органів правопорядку

GRECO — Група держав проти корупції (The Group of States against Corruption)

E-case — E-Case Management System

EUACI — Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні

EUDA — Агентство Європейського Союзу з наркотиків

Eurosur — Європейська система спостереження за кордоном

FATF — Група з розроблення фінансових заходів боротьби з відмивання грошей (The Financial Action Task Force)

FRONTEX — Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони

ICPA — Міжнародний центр з переслідування за злочин агресії проти України (International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine)

IDLO — Міжнародна організація з розвитку права

IFES — Міжнародна фундація виборчих систем

IP-спори — справи щодо захисту прав інтелектуальної власності

JIT — спільні слідчі групи (Joint Investigation Teams)

MONEYVAL — Комітет експертів з оцінки заходів протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму

OECD — Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development)

RD4U — Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України

USAID — Агентство США з міжнародного розвитку

Вступ

Цей звіт підготовлено за результатами проведення моніторингу та оцінювання прогресу України у сфері євроінтеграції за розділами 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та 24 «Юстиція, свобода та безпека» переговорного кластера 1 «Основи процесу вступу». Саме цей кластер відіграє вирішальну роль у переговорах про вступ України до Європейського Союзу.

У 2025 році експерти коаліції громадських організацій на чолі з Лабораторією законодавчих ініціатив продовжили послідовно оцінювати прогрес, досягнутий Україною за розділом 23. Попередній Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році був високо оцінений як громадськістю, так і міжнародними партнерами, а окремі рекомендації, надані в ньому, знайшли своє втілення під час удосконалення відповідних сфер державної політики.

Водночас коаліція громадських організацій уперше розпочала проводити моніторинг та оцінювання прогресу України за розділом 24, аби оцінити стан справ за відповідними напрямками, виявити перепони, що можуть негативно впливати на процеси євроінтеграції України, та надати власні рекомендації їх ефективного та своєчасного подолання.

Члени коаліції громадських організацій, використовуючи власний багаторічний досвід, знання та широку галузеву експертизу своїх фахівців, розподілили між собою напрями підготовки звіту за обома розділами таким чином:

- **Лабораторія законодавчих ініціатив** — «Судова реформа», «Реформа прокуратури», «Боротьба з організованою злочинністю» (за винятком окремих тем), «Співпраця у сфері боротьби з наркотичними речовинами», «Боротьба з тероризмом», «Судове співробітництво у кримінальних, цивільних та комерційних справах».
- **Адвокат майбутнього** — «Реформа адвокатури».
- **Асоціація правників України** — «Реформа юридичної освіти».
- **Transparency International Ukraine** — «Боротьба з корупцією» та окремі аспекти за напрямом «Боротьба з організованою злочинністю».
- **Центр прав людини ZMINA** — «Захист основоположних прав та свобод», окремі аспекти за напрямками «Боротьба з організованою злочинністю» та «Легальна та нелегальна міграція», а також «Надання притулку біженцям (шукачам притулку)».
- **Європа без бар'єрів** — «Візова політика», «Шенген і зовнішні кордони», окремі аспекти за напрямом «Легальна та нелегальна міграція», а також «Підробка євро».

З метою висвітлення актуальних питань євроінтеграційних процесів України у 2025 році до коаліції громадських організацій доєдналася **Європейська правда** як комунікаційний партнер.

Моніторинг та оцінювання прогресу України за розділом 23 проводилися експертами коаліції громадських організацій за період, що охоплював *вересень 2024 року — липень 2025 року*. Інформація щодо досягнутого прогресу за відповідними напрямками протягом серпня 2024 року, що не відображена безпосередньо в тексті звіту, подана в окремому додатку до нього¹. У контексті розділу 24 експерти також додатково аналізували стан справ у відповідних сферах у межах ширшого проміжку часу (до вересня 2024 року), аби продемонструвати, які чинники могли вплинути на появу певних негативних тенденцій або, навпаки, на ухвалення прогресивних рішень.

Цей звіт відповідає структурі розділів 23 та 24 згідно зі Звітом про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року. Короткий огляд проблем і рекомендацій для їх розв'язання наведено в окремому додатку до цього звіту².

Восени 2024 року Україна отримала Звіт про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року, а на початку 2025 року — Скринінговий звіт за кластером 1 «Основи процесу вступу». Виконання рекомендацій, зазначених у цих документах, визначатиме подальший рух України до євроінтеграції. Наразі Урядом затверджено План заходів виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року, що нараховує понад 350 заходів.

Протягом звітного періоду Україна здійснила низку вагомих кроків, аби стати повноправним членом Європейського Союзу. Найперше — це затвердження Дорожньої карти з питань верховенства права, рекомендації якої в майбутньому слугуватимуть критеріями відкриття переговорів за кластером 1 «Основи процесу вступу» (opening benchmarks). Варто зазначити, що для розроблення цієї карти органи державної влади активно співпрацювали з організаціями громадянського суспільства та проектами міжнародної технічної допомоги. Окрім того, між представниками України та Європейської комісії тривають двосторонні скринінгові зустрічі за іншими переговорними розділами.

1 Додаток 1 до звіту.

2 Додаток 2 до звіту.

Методологія

Для підготовки цього звіту було розроблено методологію, мета якої полягала в здійсненні альтернативної незалежної оцінки прогресу України за означеними в розділі 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділі 24 «Юстиція, свобода та безпека» переговорного кластера 1 «Основи процесу вступу» сферами державної політики, формуванні висновків щодо ефективності обраних механізмів досягнення їхніх цілей і наданні рекомендацій щодо власного бачення розв'язання виявлених проблем.

З урахуванням методології експертами коаліції громадських організацій за кожною окресленою у звіті сферою проведено аналіз національного (законів, актів Президента, Уряду та центральних органів виконавчої влади, інших інституцій) та міжнародного (конвенцій, статутів, резолюцій, принципів тощо) законодавства; проєктів нормативно-правових актів; практики органів судової влади України та Європейського суду з прав людини; досліджень та звітів державних і громадських інституцій, матеріалів медіа, а також інформації, отриманої за допомогою надісланих запитів на доступ до публічної інформації.

З метою врахування та відображення у звіті позицій, зокрема, альтернативних, коаліцією громадських організацій проведено орієнтовно 150 напівструктурованих глибоких інтерв'ю з представниками органів державної влади³, проєктів міжнародної технічної допомоги, різних неурядових організацій, науковцями та експертами на основі попередньо підготовлених гайдів за означеними сферами.

³ Додаток 3 до звіту.

РОЗДІЛ 23

«ПРАВОСУДДЯ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА»



Верховенство права

- › Судова реформа
- › Реформа прокуратури
- › Реформа адвокатури
- › Реформа юридичної освіти

ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив

 **АДВОКАТ
МАЙБУТНЬОГО**

 **АСОЦІАЦІЯ
ПРАВНИКІВ
УКРАЇНИ**
UKRAINIAN BAR
ASSOCIATION



Судова реформа



Період із вересня 2024 року до липня 2025 року включно характеризувався певним уповільненням процесів реформування судової влади та конституційного судочинства, як порівняти з 2023 роком — першою половиною 2024 року.

Попри старт роботи в грудні 2024 року Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя, звільнення низки суддів-корупціонерів, затвердження Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), призначення на посади суддів місцевих судів, старт добору кандидатів на 1800 вакантних посад суддів у місцевих судах, суттєвий поступ у конкурсі до апеляційних судів та прийняття Верховною Радою України закону щодо порядку створення та подальшого функціонування двох вищих адміністративних судів для розгляду справ за участі центральних органів виконавчої влади, сталася низка подій, що призвела до появи певних труднощів у роботі ключових державних та судових інституцій.

До найбільш суттєвих можна віднести зупинку роботи Великої Палати та Другого сенату Конституційного Суду України, тиск із боку правоохоронних органів (насамперед Державного бюро розслідувань) на Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, провал конкурсу до Вищого антикорупційного суду, зволікання зі створенням вищих адміністративних судів для розгляду справ за участі центральних органів виконавчої влади, що унеможлиблює початок конкурсу до них, та нові схеми масштабної корупції в окремих судах (регіонах).

Загалом за наслідками більш як дворічного реформування судової влади (з початку відновлення роботи Вищої ради правосуддя в січні 2023 року) збільшилася кількість вакантних посад суддів у судах усіх юрисдикцій. На фоні тенденцій до зростання кількості справ, що надходять на розгляд судів (5,3 млн справ у 2024 році), це негативно впливає на доступ громадян до правосуддя.

Також традиційними для судової системи залишаються проблеми надмірного навантаження, браку суддівських кадрів, низького рівня фінансування та посягання на незалежність судової влади. Окремим питанням, що стало актуальним з червня 2025 року, є завершення каденції міжнародних експертів у Конкурсній комісії з добору Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що потребує негайного реагування.

Стратегія судової реформи: прогрес, проблеми, перспективи

Прогрес і проблеми

Офіс Президента України (Офіс Президента) у звітному періоді і далі напрацьовував проєкт **Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2025–2029 роки** (Стратегія). Проте, попри декілька публічних презентацій⁴ ключових положень цієї Стратегії, станом на 31 липня 2025 року вона залишається не затвердженою.

Комісія з питань правової реформи⁵, яка створена при Президенті України (Президент), не долучалася до роботи над документом, а її склад не оновлювався з 2020 року⁶. Водночас аналіз проєкту Стратегії (та надання пропозицій до неї) здійснювався ключовими органами сектору правосуддя.⁷ Представники громадського сектору також мали можливість надати свої зауваження та рекомендації до Стратегії⁸.

За інформацією експертів, Стратегія має відповідати Дорожній карті з питань верховенства права до розділів 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та 24 «Юстиція, свобода та безпека», тому її доопрацювання та затвердження мало б відбутися після узгодження зазначеної Дорожньої карти⁹. Натомість остаточна редакція Стратегії так і не була оприлюднена. І хоча в Офісі Президента визнають, що затримуються із затвердженням Стратегії, проте вважають, що «формалізація Стратегії не є її затримкою»¹⁰. Також в Офісі Президента зазначають, що проєкт Стратегії декілька разів презентувався Президенту, але поки що він його не погодив¹¹.

14 травня 2025 року Кабінет Міністрів України (Уряд) затвердив Дорожню карту з питань верховенства права¹². Розділи Дорожньої карти вміщують переліки заходів, пов'язані, серед іншого, із розвитком судової влади та наступним вдосконаленням судової системи. Передбачено, що діяльність державних органів у сегменті основних реформ має бути спрямована на розвиток як конституційного судочинства, так і системи правосуддя загалом (у цьому контексті закріплено розроблення та затвердження вищезгаданої Стратегії). Також цей сегмент охоплює заходи з посилення інституційної спроможності органів суддівського врядування та самоврядування.

4 Наприклад, у жовтні 2024 року під час презентації першого Тіньового звіту до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році // У Києві відбулася презентація Тіньового звіту до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» за участі пані Посла ЄС в Україні Катаріни Матернової, 2024.

5 Питання Комісії з питань правової реформи : Указ Президента України від 07.08.2019 № 584/2019.

6 Там само.

7 Інформація надана респондентами № 1 та № 2 під час інтерв'ю, проведених 06.03.2025 та 19.03.2025.

8 Лист ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» від 16.09.2024 № 01/09-16038.

9 Інформація надана респондентами № 1 та № 2 під час інтерв'ю, проведених 06.03.2025 та 19.03.2025.

10 Виступ заступниці керівника Офісу Президента України Ірини Мудрої на XIII Міжнародного судово-правового форуму. YouTube-сторінка видання «Юридична практика», 2025.

11 Там само.

12 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

Частина заходів, передбачена Дорожньою картою з питань верховенства права станом на липень 2025 року вже виконана (наприклад, ухвалено Кодекс етики суддів Конституційного Суду України (КСУ)¹³ або ж перебуває в процесі виконання (наприклад, опрацювання Службою дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (СДІ ВРП) дисциплінарних скарг на суддів¹⁴). Натомість частину заходів, передбачених до виконання у II кварталі 2025 року, не було виконано. Наприклад, не затверджено згадану Стратегію, не прийнято закон, спрямований на оптимізацію системи декларування шляхом об'єднання декларації доброчесності суддів та декларації родинних зв'язків, а також процедур їх перевірки¹⁵.

У звітному періоді ухвалено низку документів, спрямованих на виконання рекомендації **Звіту про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року** (Звіт у межах Пакета розширення ЄС 2024 року)¹⁶. Так, у лютому 2025 року затверджено **План пріоритетних дій Уряду на 2025 рік**¹⁷, у якому, серед іншого, передбачено розроблення Урядом законопроєкту, спрямованого на зміцнення системи декларування та перевірки доброчесності суддів та запровадження системи збору даних про виконання судових рішень.

У березні 2025 року Уряд затвердив **План заходів**¹⁸ з виконання рекомендацій **Європейської комісії, представлених у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року**¹⁹. Однак деякі заходи, зазначені в цьому акті, передбачають нереалістичні строки їх виконання та частково суперечать строкам, встановленим у Плані для Ukraine Facility²⁰.

У липні 2025 року Уряд актуалізував зобов'язання за програмою Ukraine Facility, оновивши в такий спосіб План України для Ukraine Facility. Можливість внесення таких змін передбачена Регламентом (ЄС) 2024/792 щодо створення Ukraine Facility. Наразі очікується затвердження Кабінетом Міністрів України зміненої версії Плану, після чого оцінку таким змінам має надати Європейська комісія. На підставі рекомендацій Європейської комісії змінений План може бути схвалений Радою ЄС²¹.

Очікується, що нові графіки виконання запланованих кроків у межах Плану України для Ukraine Facility остаточно будуть затверджені до кінця вересня поточного року²². Внесення змін обумовлено прагненням Уряду отримати всю фінансову допомогу ЄС,

13 Докладно виконання цього заходу проаналізовано у підрозділі «Конституційний Суд України».

14 Докладно виконання цього заходу проаналізовано у підрозділі «Вища рада правосуддя».

15 Докладно — у підрозділах «Вища кваліфікаційна комісія суддів України» та «Верховний Суд».

16 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

17 Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2025 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.02.2025 № 131.

18 Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300.

19 Ознайомитися з переліком окремих заходів у контексті реформи судової влади можна в Додатку 4 до звіту.

20 Про схвалення Плану України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244.

21 Уряд оновив План України для Ukraine Facility. Урядовий портал, 2025.

22 Там само.

заплановану на 2025 рік, після негативного досвіду з її скорочення²³. До того ж План України для Ukraine Facility має розбіжності з Дорожньою картою з питань верховенства права щодо строків реалізації певних заходів, передбачених обома документами²⁴.

Загалом проблеми, описані в Тіньовому звіті до Розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році (Тіньовий звіт до розділу 23), не були вирішені у 2024 році та продовжують бути актуальними в частині:

- неузгодженості дій державних та судових органів (строки виконання заходів встановлюються Урядом без врахування думки безпосередніх виконавців);
- паралельного впровадження різних елементів реформи різними командами без обміну досвідом та уніфікації підходів;
- відсутності ґрунтовного аналізу попередніх етапів реформи, їхніх успіхів і помилок;
- впровадження реформ під тиском міжнародних партнерів та громадськості тощо.

Самостійними проблемами, які відбулись у звітному періоді, є невиконання окремих запланованих заходів та необхідність їх повторної реалізації (наприклад, проведення конкурсу до Вищого антикорупційного суду (БАКС)²⁵ або завершення дії заходів до моменту досягнення невідворотних результатів (наприклад, завершення каденції міжнародних експертів у Конкурсній комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС)²⁶). Заходи із повернення міжнародних експертів до роботи у Конкурсній комісії з добору членів ВККС вимагають швидкого реагування з боку Парламенту та органів судової влади.

У звітному періоді варто звернути увагу також на спроби відкочування назад щодо деяких елементів реформи (реєстрація у Верховній Раді України (Верховна Рада, Парламент) законопроекту щодо дисциплінарної відповідальності суддів, прийняття закону щодо створення нових вищих спеціалізованих адміністративних судів) та затягування строків виконання частини заходів (непризначення упродовж шести місяців чотирьох суддів КСУ, затягування Громадською радою доброчесності (ГРД) перевірки суддів у процедурі кваліфікаційного оцінювання суддів²⁷, зволікання Парламенту з прийняттям законопроекту щодо створення нових вищих спеціалізованих адміністративних судів)²⁸.

23 Україна прагне отримати всю фінансову допомогу ЄС, заплановану на цей рік. Bloomberg, 2025.

24 Упродовж цього звіту про наявність таких розходжень строків зазначатиметься у відповідних підрозділах.

25 Докладно — у підрозділах «Вища кваліфікаційна комісія суддів України» та «Вищий антикорупційний суд».

26 Докладно — у підрозділі «Вища кваліфікаційна комісія суддів України»

27 Докладніше — в інших розділах звіту.

28 Докладніше — в інших розділах звіту.

Рекомендації

Для збалансування ситуації з реформуванням сектору правосуддя та конституційного судочинства необхідно ухвалити стратегічний документ щодо розвитку судової влади на наступні п'ять років (2025–2030 роки) з урахуванням усіх міжнародних зобов'язань²⁹ і наявних спроможностей, а також розробити та затвердити план дій із його реалізації. З цією метою перед впровадженням кожного елементу Стратегії варто провести аналіз уже виконаних кроків та результатів судової реформи за попередні періоди, її досягнень і невдач, зокрема ефективності прийнятих законодавчих змін³⁰.

Також доцільно збалансувати наявні плани заходів щодо строків їх виконання та разом із міжнародними партнерами якнайшвидше відкоригувати строки в межах Плану для Ukraine Facility. Водночас заходи, передбачені Дорожньою картою з питань верховенства права до виконання у II кварталі 2025 року, треба виконати до кінця 2025 року.

Інституційна спроможність і конкурсний добір до основних інституцій судової влади

Вища рада правосуддя

Прогрес і проблеми

Кадрове забезпечення Вищої ради правосуддя

Станом на липень 2025 року Вища рада правосуддя (ВРП) працює в складі 15 членів із 21³¹. Квоти Президента та з'їзду адвокатів залишаються незаповненими упродовж тривалого часу (у середньому три роки). Частково незаповненою є квота з'їзду суддів України (обрано вісім з десяти членів)³².

Повноваження двох членів ВРП за квотою з'їзду суддів завершилися в березні 2025 року. Відповідно ВРП наразі працює на межі кворуму, що негативно впливає на її роботу, оскільки виконувати окремі функції стало неможливим³³. Наприклад, перегляд рішень дисциплінарних палат про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності здійснюється пленарним складом ВРП, однак у таких засіданнях не

29 Докладний аналіз положень окремих зобов'язань наведено у додатку 4 до цього звіту.

30 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 13) залишається актуальною.

31 Склад Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя, 2025.

32 Там само.

33 Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII.

беруть участі члени тієї дисциплінарної палати, яка ухвалила рішення про дисциплінарну відповідальність того чи іншого судді. Тобто за наявності лише 15 членів ВРП перегляд значної частини рішень дисциплінарних палат наразі заблоковано.

6 березня 2025 року Етична рада завершила добір кандидатів до ВРП за квотою з'їзду суддів та визнала такими, що відповідають критеріям професійної етики та доброчесності, двох суддів — Тетяну Спірідонову та Наталію Яворську³⁴. Однак, оскільки Закон України «Про Вищу раду правосуддя» містить вимогу про те, що кількість кандидатур має щонайменше вдвоє перевищувати кількість вакантних посад членів ВРП у відповідного суб'єкта обрання (призначення), виникла необхідність у проведенні нового конкурсу на ці дві вакантні посади³⁵.

Така норма зазначеного Закону містить техніко-юридичну помилку, оскільки обрання (призначення) кандидатів відбувається на кожну посаду окремо, а не колективно. Тож законодавча норма мала б містити вимогу наявності не менше двох кандидатів на кожну окрему вакантну посаду, без прив'язки до загальної кількості таких посад у суб'єкта обрання (призначення). Додатковим аргументом необхідності внесення цих техніко-юридичних правок у Закон України «Про Вищу раду правосуддя» є те, що в січні 2027 року одночасно вакантними стануть вісім посад членів ВРП за квотою з'їзду суддів України. За наявної конструкції вказаної норми Закону існує ризик зупинки роботи ВРП через неможливість надати з'їзду суддів України одночасно не менше 16 кандидатур на вісім вакантних посад³⁶. Однак така вимога стосується не лише квоти з'їзду суддів, а й квоти кожного суб'єкта обрання (призначення), тож питання потребує максимально швидкого вирішення.

Вимога щодо наявності не менше двох кандидатів на посаду члена ВРП загалом видається надмірною, оскільки завдання Етичної ради полягає в забезпеченні для суб'єктів обрання (призначення) кандидатів, що відповідають критеріям професійної етики та доброчесності. Тому після ретельного відбору кандидатур Етичною радою наявність двох та більше кандидатів на кожну посаду не є необхідним, адже це дискреція саме суб'єкта обрання (призначення) ухвалювати рішення щодо кожного відібраного кандидата.

Новий добір кандидатів до ВРП на дві вакантні посади її членів за квотою з'їзду суддів України було оголошено в березні 2025 року³⁷. Наразі Етична рада проводить перевірку 26 кандидатів на відповідність критеріям професійної етики та доброчесності³⁸.

3 листопада 2024 року триває конкурс на дві вакантні посади члена ВРП за квотою Президента³⁹. У травні 2025 року Етична рада допустила до співбесіди 40 кандида-

34 Публікація Етичної ради в соціальній мережі Facebook, 2025.

35 Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII, ч. 8 ст. 9.

36 Вісім членів ВРП за квотою з'їзду суддів України обрано на посади в січні 2023 року. Відповідно строк їхніх повноважень завершиться в січні 2027 року.

37 Публікація пресслужби Ради суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

38 Дайджест подій Вищої ради правосуддя за 28 квітня – 9 травня 2025 року. Вища рада правосуддя, 2025.

39 Оголошення про проведення конкурсу з добору кандидатів для здійснення Президентом України призначення на посади членів Вищої ради правосуддя. Офіс Президента України, 2024.

тів⁴⁰. Упродовж липня 2025 року ця рада за затвердженим графіком провела співбесіди із 31 кандидатом⁴¹.

Щодо квоти з'їзду адвокатів України, то у звітному періоді цим суб'єктом жодних дій для виконання конституційного обов'язку з обрання членів ВРП за його квотою здійснено не було.

Не менш важливим питанням процедур добору нових членів ВРП є завчасність проведення конкурсів на вакантні посади, оскільки такі конкурси в середньому тривають шість-дев'ять місяців. Водночас Закон України «Про Вищу раду правосуддя» містить вимогу про те, що кандидат на посаду члена ВРП особисто подає документи до ВРП або надсилає їх засобами електронного зв'язку не пізніше ніж за 30 календарних днів до дати проведення відповідно з'їзду або конференції⁴².

Практична реалізація перевірки кандидатів показує, що Етична рада не встигає перевірити кандидатів за такий короткий строк. Відповідно всі з'їзди (конференції) змушені оголошувати перерви для проведення перевірки кандидатів⁴³. Однак нові дати проведення з'їзду (конференції) оновлюють строки для подання документів від кандидатів⁴⁴, а проведення з'їзду (конференції) після перерви знову відтерміновується. Ця колізія вимагає законодавчого врегулювання.

У звітному періоді відбулося переобрання Голови та Заступника Голови ВРП. Наразі ці посади обіймають відповідно Григорій Усик⁴⁵ (квота з'їзду суддів України) та Оксана Кваша⁴⁶ (квота з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ). Однак у березні 2025 року зі своєї посади за власним бажанням звільнився керівник секретаріату ВРП Михайло Шумило⁴⁷. Наразі ця посада є вакантною, що може створювати ризики для стабільного функціонування ВРП.

У грудні 2024 року розпочала роботу СДІ ВРП⁴⁸, у якій наразі працює 20 дисциплінарних інспекторів, Голова та його заступниця⁴⁹. На початку липня 2025 року ВРП вирішила збільшити кількість вакантних посад дисциплінарних інспекторів, щодо яких 29 квітня 2025 року було оголошено конкурс. Відтак, наразі п'ять посад дисциплінарних інспекторів є вакантними⁵⁰, а дві дисциплінарні інспекторки повідомили нещодавно про свою вагітність⁵¹. Водночас 16 дисциплінарних інспекторів

40 Про допуск до співбесіди кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя від Президента України : рішення Етичної ради від 12.05.2025 № 14.

41 Публікації Етичної ради в соціальній мережі Facebook за період з 3 по 31 липня 2025 року.

42 Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII, ч. 3 ст. 9.

43 Публікація Етичної ради в соціальній мережі Facebook, 2024.

44 Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII, ч. 8 ст. 9.

45 Головою Вищої ради правосуддя обраний Григорій Усик. Вища рада правосуддя, 2025.

46 Оксану Квашу обрано заступником Голови Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя, 2025.

47 Про звільнення Шумила М.М. з посади керівника секретаріату Вищої ради правосуддя за власним бажанням: рішення Вищої ради правосуддя від 06.03.2025 № 455/0/15-25.

48 Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя розпочинає роботу. Вища рада правосуддя, 2024.

49 Склад Служби дисциплінарних інспекторів. Вища рада правосуддя, 2025.

50 Про оголошення конкурсу на зайняття посад дисциплінарних інспекторів служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 29.04.2025 № 885/0/15-25.

51 Інформація надана респондентом № 2 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

беруть участь у конкурсах у місцеві та апеляційні суди⁵². Тож найближчими місяцями в СДІ ВРП повноцінно працюватиме 18 дисциплінарних інспекторів, що складає 75% від посад. Це впливатиме на строки опрацювання дисциплінарних скарг щодо суддів. У перспективі одного-двох років може відбутися значне перезавантаження СДІ ВРП у разі, якщо значна частина дисциплінарних інспекторів буде призначена суддями.

На початку липня 2025 року Конкурсна комісія допустила до участі в конкурсі 70 осіб із 81 особи, яка подала документи. Попередньо заявлено про завершення всіх конкурсних процедур до кінця вересня⁵³.

У березні 2025 року на розгляд Парламенту внесено **законопроект № 13137⁵⁴**, яким, серед іншого, змінюється кворум у ВРП.

Поточна норма передбачає, що засідання ВРП у пленарному складі, засідання Дисциплінарної палати є повноважним, якщо в ньому бере участь більшість від складу ВРП або Дисциплінарної палати відповідно. Засідання ВРП у пленарному складі, на якому розглядається питання щодо внесення подання про призначення судді на посаду, є повноважним, якщо в ньому бере участь не менше 14 членів ВРП. Натомість законопроект передбачає, що засідання ВРП у пленарному складі, засідання Дисциплінарної палати буде повноважним, якщо в ньому братиме участь більшість від складу обраних (призначених) членів ВРП або Дисциплінарної палати відповідно. Засідання ВРП у пленарному складі, на якому розглядатиметься питання щодо внесення подання про призначення судді на посаду, буде вважатися повноважним, якщо в ньому братиме участь не менше ніж дві третини обраних (призначених) членів ВРП.

Зниження кворуму в конституційному органі суддівського врядування, яким є ВРП, може призвести до розв'язання питань, віднесених до компетенції ВРП, у ручному режимі або ж лояльним складом. У такому разі знімається відповідальність із суб'єктів обрання (призначення) щодо виконання ними конституційного обов'язку із заповнення вакантних посад членів ВРП за їхньою квотою. Загалом ця практика ручного управління кворумами ВРП та ВККС є хибною та несе в собі серйозні корупційні ризики, а також є елементом тиску на судову владу.

У травні 2025 року ВРП звернулася до Венеційської комісії з проханням надати висновок⁵⁵ щодо законопроекту № 13137⁵⁶ та альтернативного до нього — законопроекту № 13137-1⁵⁷.

52 Список осіб, які звернулися до Комісії для участі в доборі та для переведення до місцевого суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

53 70 кандидатів допущені до участі у конкурсі на посади дисциплінарних інспекторів. Вища рада правосуддя, 04.07.2025.

54 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137 від 26.03.2025.

55 Про звернення до Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) : рішення Вищої ради правосуддя від 22.05.2025 № 1110/0/15-25.

56 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137 від 26.03.2025.

57 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137-1 від 07.04.2025.

Рекомендації

1. З метою якнайшвидшого обрання (призначення) нових членів ВРП Етичній раді треба пришвидшити свої процедури (насамперед проведення співбесід з кандидатами за квотою з'їзду суддів). У разі затримки в проведенні перевірки інформації щодо кандидатів із боку окремих державних органів Етична рада має вчиняти усі можливі дії для невідкладного отримання такої інформації.
2. З огляду на тривалість процедур, що проводяться Етичною радою, доцільним є внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в частині завершення всіх конкурсних процедур поточним складом Етичної ради в разі, якщо закінчення повноважень її членів припадатиме на період проведення конкурсу.
3. Для вирішення ситуації, що склалася у зв'язку з непроведенням протягом більш як трьох років з'їзду адвокатів, доцільно на законодавчому рівні розробити альтернативний механізм скликання з'їзду та передбачити відповідальність керівництва Національної асоціації адвокатів України в разі його непроведення. Оскільки значна кількість адвокатів під час здійснення адвокатської діяльності користуються, серед іншого, електронними сервісами для підписання документів, з'їзд адвокатів може проводитися онлайн, а ідентифікація адвокатів і головування — за допомогою захищених електронних сервісів⁵⁸.
4. Нереалізація Президентом своїх повноважень із призначення членів ВРП протягом тривалого часу потребує широкої правничої дискусії та розроблення механізмів врегулювання таких ситуацій, зокрема законодавчого закріплення повноважень конкурсної комісії при Президенті та критеріїв оцінки нею кандидатів до ВРП⁵⁹.
5. Для кандидатів у члени ВРП (СДІ ВРП, ВККС тощо), які вже проходили спеціальну перевірку раніше і їхній статус не змінився, необхідно передбачити можливість використання попередніх висновків органів, які проводять таку перевірку. Такими висновками можуть бути, наприклад, відповіді від Міністерства освіти і науки України, якщо кандидат не здобував іншої освіти після проходження попередньої (наявної) спеціальної перевірки. Також перевірка щодо очищення влади, яка встановлює факти, які відбулися в минулому і не могли повторитися.
6. Внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», якими дозволити суб'єктам обрання (призначення) членів ВРП (СДІ ВРП, ВККС тощо) розпочинати конкурсні процедури без наявності спеціальної перевірки, а останню проводити паралельно із конкурсом. У разі надходження негативного висновку від державних органів кандидат автоматично припинятиме участь у конкурсі. Крім цього, необхідно встановити обмеження, за яким, без проходження спеціальної перевірки особа не може бути призначена на посаду.

58 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 16) залишається актуальною.

59 Там само.

7. Парламенту доцільно здійснити комплексне опрацювання порядку обрання (призначення) членів ВРП як у частині техніко-юридичних правок, що уточняють положення ч. 8 ст. 9 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», так і щодо доцільності вимоги про наявність двох кандидатів на одну вакантну посаду членів ВРП.
8. Варто розв'язати питання щодо початку проведення конкурсів не менш як за рік до закінчення повноважень чинних членів ВРП за відповідною квотою. Водночас треба дослідити досвід країн-членів ЄС щодо строків продовження повноважень чинних членів вищих рад правосуддя до моменту обрання на їхнє місце нових членів.
9. У законопроекті № 13137 необхідно виключити положення щодо зміни кворуму як такі, що містять корупційні ризики та ризики політичного тиску на судову владу. Надалі утримуватися від будь-яких змін кворуму у ВРП.

Здійснення ВРП своїх повноважень

У 2024 році ВРП внесла Президентові подання про призначення на посади 471 судді до місцевих судів⁶⁰, з них: до місцевих загальних судів — 412 суддів; до місцевих адміністративних судів — 31 суддя; до місцевих господарських судів — 28 суддів.

Протягом січня — травня 2025 року ВРП внесла 45 подань про призначення суддів до місцевих судів⁶¹. У травні — червні 2025 року Президент призначив цих кандидатів на посади суддів⁶². З червня та 15 липня 2025 року ВРП внесла Президенту подання про призначення на посаду ще чотирьох суддів до місцевих судів⁶³. Інформація про їх призначення наразі відсутня.

Протягом 2024 року ВРП звільнила 285 суддів⁶⁴. Водночас за загальними обставинами звільнено 248 суддів, а саме: у зв'язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням звільнено 10 суддів місцевих судів, а у зв'язку з поданням заяв про відставку — 238, з яких:

- 147 суддів місцевих судів;
- 66 суддів апеляційних судів;
- 6 суддів Верховного Суду (ВС);
- 7 суддів Вищого адміністративного суду України;
- 3 судді Вищого господарського суду України;
- 9 суддів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

60 Протягом 2024 року ВРП вирішила внести Президентові України подання про призначення 471 судді. Вища рада правосуддя, 2025.

61 Протягом січня — травня 2025 року ВРП ухвалила внести Президентові України подання про призначення 45 суддів. Судова влада України.

62 Укази. Президент України, 2025.

63 Акти Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя, 2025.

64 285 суддів звільнено упродовж 2024 року. Вища рада правосуддя, 2025.

За особливими обставинами ВРП звільнено 37 суддів, а саме:

- за вчинення істотного дисциплінарного проступку — 31, зокрема одного суддю ВС (колишній Голова ВС Всеволод Князев);
- на підставі пп. 4 п. 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України⁶⁵ відповідно до подань із рекомендацією ВККС — шість.

Протягом першого півріччя 2025 року ВРП ухвалила рішення щодо звільнення 137 суддів⁶⁶. Водночас за особливими обставинами звільнено 29 суддів, а саме: за вчинення істотного дисциплінарного проступку — 21, та 8 суддів — у зв'язку з невідповідністю судді займаній посаді⁶⁷.

Упродовж липня 2025 року ВРП ухвалила рішення щодо звільнення 12 суддів: 8 суддів звільнилися за загальними обставинами (7 — у зв'язку з відставкою, 1 — за власним бажанням), 4 судді звільнено за особливими обставинами (за вчинення істотного дисциплінарного проступку)⁶⁸.

Практика звільнення суддів у відставку напередодні кваліфікаційного оцінювання продовжується, що спричиняє негативне сприйняття в суспільстві⁶⁹. Водночас останнім часом прослідковується нова негативна практика ВРП, коли цей орган не підтримує подання ВККС про звільнення судді у зв'язку з його невідповідністю займаній посаді. Тобто суддя залишається на посаді, маючи водночас статус такого, хто не відповідає такій посаді. У лютому — березні 2025 року стало відомо про три такі випадки⁷⁰.

Упродовж 2024 року до ВРП надійшло п'ять подань про надання згоди на утримання судді під вартою, за результатами розгляду яких прийнято чотири рішення про надання такої згоди та одне рішення про повернення подання у зв'язку з невідповідністю вимогам Закону України «Про Вищу раду правосуддя»⁷¹. ВРП також узагальнила практику в цих справах (в розрізі статей Кримінального кодексу України (КК України), на підставі яких суддя притягається до кримінальної відповідальності) за результатами рішень, ухвалених у 2023–2024 роках⁷².

Протягом січня — червня 2025 року до ВРП надійшло 5 подань про надання згоди на затримання суддів та утримання їх під вартою. За результатами розгляду ВРП

65 Виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади.

66 137 суддів звільнено протягом I півріччя 2025 року. Вища рада правосуддя, 2025.

67 Там само.

68 Дайджест подій Вищої ради правосуддя за 1-11 липня 2025 року. Вища рада правосуддя. 14.07.2025.; Дайджест подій Вищої ради правосуддя за 14-22 липня 2025 року. Вища рада правосуддя. 23.07.2025.

69 Публікація Фондації DEJURE в соціальній мережі Facebook, 2025.

70 Недоброчесні судді залишаються на посадах всупереч висновкам ВККС. Фондація DEJURE, 2025.

71 Упродовж 2024 року ВРП ухвалила 4 рішення про надання згоди на утримання судді під вартою. Вища рада правосуддя, 2025.

72 Огляд рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених за результатами розгляду подань про надання згоди на утримання судді під вартою у 2023–2024 роках. Вища рада правосуддя.

винесла 3 рішення про надання згоди на затримання і 2 рішення про відмову в задоволенні подання⁷³.

Протягом 2024 року до ВРП надійшло 25 клопотань Офісу Генерального прокурора (ОГП), а саме: 15 клопотань про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням судді до кримінальної відповідальності; 10 — про продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя⁷⁴.

За результатами розгляду вказаних клопотань ВРП ухвалено: 16 рішень про задоволення клопотань ОГП про тимчасове відсторонення судді та вісім рішень про продовження строку тимчасового відсторонення судді; одне рішення про повернення без розгляду клопотання про продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя⁷⁵.

Протягом січня — червня 2025 року до ВРП надійшло 9 клопотань ОГП, а саме: 6 клопотань про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності; 3 — про продовження строку тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя⁷⁶. ВРП ухвалено 7 рішень про задоволення клопотань ОГП, 1 рішення про відмову в задоволенні клопотання ОГП і 1 рішення про повернення клопотання без розгляду⁷⁷.

Практика звернення ОГП з поданням про надання згоди на утримання судді під вартою без одночасного відсторонення судді від здійснення правосуддя не була врегульована. Отже, проблема, описана у Тіньовому звіті до розділу 23, зберігає свою актуальність⁷⁸.

З 24 грудня 2024 року набрали чинності Єдині показники для оцінювання доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), метою розроблення яких стало запровадження уніфікованих стандартів для оцінювання доброчесності та професійної етики судді, які використовуватимуться під час здійснення відповідних функцій ВРП, ВККС, ГРД⁷⁹. Їхню дієвість можна буде проаналізувати під час оцінювання доброчесності та професійної етики кандидатів до апеляційних судів у 2025-2026 роках.

Законопроект № 13137⁸⁰ містить пропозицію щодо зміни кількості голосів, необхідних для внесення Президентом подання про призначення судді на посаду. Станом

73 Інформація щодо рішень ВРП стосовно тимчасового відсторонення, надання згоди на затримання та утримання суддів під вартою протягом січня – червня 2025 року. Судова влада України, 2025.

74 Упродовж 2024 року ВРП ухвалила 4 рішення про надання згоди на утримання судді під вартою. Вища рада правосуддя, 2025.

75 Там само.

76 Інформація щодо рішень ВРП стосовно тимчасового відсторонення, надання згоди на затримання та утримання суддів під вартою протягом січня – червня 2025 року. Судова влада України, 2025.

77 Там само.

78 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 17.

79 Набули чинності Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді). Вища рада правосуддя, 2024.

80 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137 від 26.03.2025.

на зараз необхідно, щоб таке рішення було підтримане 14 голосами. Натомість у законопроекті пропонується, щоб за рішення про призначення проголосувало не менше двох третин обраних (призначених) членів ВРП. Такі зміни можуть привести до призначення суддями недобросовісних кандидатів. Також такі положення містять корупційні ризики та можливість політичного втручання в процеси призначення суддів.

22 липня 2025 року ВРП затвердила Методику оцінювання відповідності кандидата на посаду члена Конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади членів ВККС вимогам бездоганної ділової репутації, високим професійним якостям, суспільного авторитету та критерію доброчесності⁸¹. Також ВРП оголосила про початок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад членів Конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС⁸².

31 липня 2025 року ВРП затвердила Комунікаційну стратегію на 2025–2029 роки⁸³. Водночас у ВРП і досі відсутня Стратегія діяльності ВРП на 2025–2029 роки. Відомо, що в органі створена відповідна робоча група⁸⁴, але результати її роботи не представлені в публічному полі.

Рекомендації

1. Внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», які б передбачали, що в разі надання ВРП згоди на утримання судді під вартою чи арештом одночасно розв'язується питання і щодо відсторонення його від здійснення правосуддя.
2. У законопроекті № 13137 треба виключити норми щодо зниження кількості голосів, необхідних для призначення судді на посаду, як такі, що містять корупційні ризики та ризики політичного тиску на судову владу. Надалі потрібно утримуватися від будь-яких змін кворуму у ВРП.
3. У разі подання суддею заяви про звільнення у відставку, однак за наявності поданих (але не відкритих) щодо судді дисциплінарних скарг, питання відкриття і розгляду таких скарг розв'язується СДІ ВРП та дисциплінарними палатами ВРП протягом двох місяців. Після чого ухвалюється рішення щодо звільнення у відставку (або відмови в такому звільненні)⁸⁵.
4. ВРП та ВККС доцільно провести спільні консультації та напрацювати єдині стандарти в процедурі кваліфікаційного оцінювання судді на відповідність займаній посаді.
5. Ухвалити Стратегію діяльності ВРП на 2025–2029 роки.

81 Дайджест подій Вищої ради правосуддя за 14–22 липня 2025 року. Вища рада правосуддя, 2025.

82 Там само.

83 Вища рада правосуддя затвердила Комунікаційну стратегію на 2025–2029 роки. Вища рада правосуддя, 2025.

84 Робоча група з розроблення Стратегії діяльності Вищої ради правосуддя на 2023–2027 роки. Вища рада правосуддя, 2025.

85 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 18) залишається актуальною, але додатково уточнена.

Притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності

Протягом 2024 року до ВРП надійшло **8248** скарг щодо дисциплінарного проступку судді⁸⁶. Завершено розгляд майже 9 тисяч дисциплінарних скарг (включно з тими, що надійшли в попередні роки)⁸⁷. За результатами розгляду дисциплінарних справ Дисциплінарними палатами ВРП ухвалено **134** рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності **145** суддів та застосовано до них такі види дисциплінарних стягнень⁸⁸:

- попередження — 64 судді;
- догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця — 19 суддів;
- сувора догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців — 11 суддів;
- подання про тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя — три судді;
- подання про звільнення — 48 суддів.

Протягом зазначеного періоду ВРП ухвалила 31 рішення про звільнення 31 судді з посад за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді, або виявило його невідповідність займаній посаді⁸⁹. Підставами для звільнення суддів за вчинення істотного дисциплінарного проступку у 2024 році були державна зрада, корупція, водіння напідпитку, втеча за кордон, відмова від виконання обов'язків судді тощо⁹⁰.

Крім того, члени та дисциплінарні інспектори ВРП одноособово постановили **2 265** ухвал про залишення дисциплінарних скарг без розгляду⁹¹.

3 23 грудня 2024 року розпочався розподіл дисциплінарних скарг на дисциплінарних інспекторів СДІ ВРП. За період із 23 грудня 2024 року по 31 березня 2025 року до СДІ ВРП надійшло **13 383** дисциплінарних скарг, з яких 10 896 скарг, у яких на день початку роботи СДІ ВРП Дисциплінарною палатою не ухвалено рішення про відкриття дисциплінарної справи, із яких 6 054 дисциплінарних провадження, не розглянутих станом на 31 грудня 2023 року, а 2 487 — нових дисциплінарних скарг⁹². Дисциплінарними інспекторами за цей період розглянуто одноособово та Дисциплінарними палатами (за висновками дисциплінарних інспекторів) **2 273** скарги, залишок нерозглянутих на той час становив 11 110 скарг⁹³.

86 План діяльності Вищої ради правосуддя на 2025–2027 роки від 17.01.2025. Вища рада правосуддя.

87 Там само.

88 Протягом 2024 року до дисциплінарної відповідальності притягнуто 145 суддів. Вища рада правосуддя, 2025.

89 План діяльності Вищої ради правосуддя на 2025–2027 роки від 17.01.2025. Вища рада правосуддя.

90 Очищення судів: кого звільнила ВРП після відновлення розгляду дисциплінарних скарг: Дзеркало тижня, 2024.

91 Там само.

92 Про забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя йшлося на засіданні робочої групи Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя, 2025.

93 Там само.

Упродовж перших п'яти місяців 2025 року до ВРП надходило орієнтовно 800 нових дисциплінарних скарг щомісяця. Загалом, станом на 1 червня 2025 року дисциплінарні інспектори завершили розгляд понад 4 100 дисциплінарних скарг (за критеріями пріоритетності). На цей час залишається нерозглянутими 15 824 скарги й 111 з них (це 0,7%) визначено пріоритетними⁹⁴.

За цей же час роботи орієнтовно 1 400 скарг було залишено інспекторами без розгляду та повернуто скаржникам. Деякі ж скарги на дії або бездіяльність суддів фактично використовуються заявниками з метою тиску на суд і суддів, містять у собі непідтверджену інформацію або використовуються як спосіб зміни складу суду, або іншого впливу на ухвалення рішення судом⁹⁵.

Упродовж січня — червня 2025 року Дисциплінарні палати ухвалили 62 рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності 64 суддів. До них були застосовані такі види дисциплінарних стягнень, як-от:

- попередження — до 32 суддів;
- догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця — до 8 суддів;
- сувора догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців — до 4 суддів;
- подання про тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя — до 1 судді;
- подання про звільнення — до 19 суддів⁹⁶.

Члени ВРП загалом схвально відгукуються як про роботу дисциплінарних інспекторів, так і про власне концепт СДІ ВРП та її функцій⁹⁷. Водночас з початку грудня 2024 року і до тепер не запроваджено форму детальних щомісячних звітів СДІ ВРП.

У квітні 2025 року Проєкт ЄС «Право-Justice» забезпечив СДІ ВРП комп'ютерною технікою та серверним обладнанням⁹⁸.

Однак, попри значний поступ у притягненні до відповідальності суддів, які вчинили дисциплінарні проступки, та звільнення тих, чиї дії несумісні зі статусом судді, ВРП у звітному періоді мала й низку проблем зі здійсненням дисциплінарної функції. По-перше, зниження кількості чинних членів ВРП до 15 осіб блокує перегляд значної частини рішень Дисциплінарних палат ВРП⁹⁹. По-друге, такий стан справ впливає

94 Дисциплінарна практика – це спосіб захистити інституцію суду від дискредитації – Олексій Мельник. Вища рада правосуддя, 2025.

95 Там само.

96 Дайджест подій Вищої ради правосуддя за 1-11 липня 2025 року. Вища рада правосуддя, 2025.

97 Інформація надана респондентом № 3 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

98 Проєкт ЄС «Право-Justice» передав комп'ютерну техніку для Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя, 2025.

99 Вища рада правосуддя: вибори голови 2.0. Дзеркало тижня, 2025.

на строки розгляду дисциплінарних скарг¹⁰⁰. Наступною проблемою є часті відводи члена ВРП Романа Маселка, оскільки він є скаржником у багатьох резонансних справах¹⁰¹.

У звітному періоді знову проявилися проблеми із різною практикою в Дисциплінарних палатах ВРП щодо притягнення суддів до відповідальності за схожих обставин¹⁰² (насамперед це стосується закриття у зв'язку із закінченням строків адміністративних справ) та порушення практики ВРП окремими членами¹⁰³, що потягнуло за собою уникнення суддями відповідальності або пом'якшення покарання¹⁰⁴. Також відбулося голосування членів ВРП за звільнення судді у відставку попри наявність щодо нього дисциплінарних справ¹⁰⁵.

Окремою значною проблемою є різна практика ВРП та ВС в питаннях притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, оскільки ВС скасовує частину рішень ВРП, відтак судді, що вчинили дисциплінарні правопорушення, уникають відповідальності¹⁰⁶.

Розв'язати перераховані проблеми мав би законопроект № 13137¹⁰⁷, спрямований на удосконалення дисциплінарних та інших процедур щодо суддів. У пояснювальній записці¹⁰⁸ до нього йдеться про те, що десятирічна практика правозастосування положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹⁰⁹ засвідчує необхідність внесення законодавчих змін, особливо щодо таких питань, як-от чіткіше визначення підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, убезпечення суддів від порушення безпідставних чи надуманих дисциплінарних проваджень. Це також, на думку авторів законопроекту № 13137, відповідає рекомендації XIX Групи держав проти корупції (GRECO), яка досі залишається невиконаною Україною¹¹⁰.

Законопроект № 13137¹¹¹ передбачає класифікацію дисциплінарних проступків (незначні, серйозні та істотні), а також строків притягнення до відповідальності (один рік, два чи три роки відповідно з моменту його вчинення) та санкцій за їх вчинення. На практиці це призведе до того, що в умовах значної кількості дисциплінарних справ

100 Інформація надана респондентом № 3 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

101 Про задоволення заяви члена Другої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя Маселка Р. А. про самовідвід: ухвала Вищої ради правосуддя від 16.04.2025 № 811/2дп/15-25.

102 Як ВРП розглядає скарги на суддів, що не карають водіїв за керування у стані сп'яніння. Фондація DEJURE, 2025.

103 Публікація Автомайдану в соціальній мережі Facebook, 2025.

104 Там само.

105 Публікація Автомайдану в соціальній мережі Facebook, 2025.

106 Кейс Івана Жигалкіна та Наталії Чернової. Фондація DEJURE, 2025.

107 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137 від 26.03.2025.

108 Там само.

109 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

110 Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів: другий звіт-оцінка відповідності. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2022.

111 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137 від 26.03.2025.

та функціонування ВРП на межі кворуму, судді уникатимуть покарання за незначні дисциплінарні проступки через сплив строків притягнення судді до відповідальності. Це також підвищує корупційні ризики та зловживання окремими членами ВРП, оскільки навіть зараз такі випадки трапляються¹¹².

Положення законопроекту № 13137¹¹³ розширюють дискрецію судді щодо визначення істотності аргументів сторін судової справи (за ігнорування неістотних аргументів сторін суддя уникатиме дисциплінарної відповідальності, що, по суті, відкриває шлях для визнання будь-якого аргументу неістотним). Також вказаним законопроектом фактично розмивається поняття доступу до правосуддя та забезпечення реалізації учасниками процесу своїх прав. Водночас стають нечіткими підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності замість того, щоб уточнювати їх.

Водночас положення законопроекту № 13137¹¹⁴ містять у собі ризики визнання їх неконституційними в частині застосування санкцій. За вчинення серйозного дисциплінарного проступку суддя позбавлятиметься певного відсотка його місячної винагороди, що є втручанням у його незалежність, оскільки стабільність винагороди є однією з гарантій незалежності судді.

На думку окремих представників громадськості¹¹⁵, законопроект № 13137 звужує поняття істотного дисциплінарного проступку, наслідком вчинення якого є звільнення судді з посади. Фактично в разі ухвалення зазначеного законопроекту лише майнові порушення на суму понад 1,5 млн грн, факти домашнього насильства та водіння напідпитку призводитимуть до звільнення. Натомість більшість із тих суддів (колаборантів, зрадників, корупціонерів, власників російських паспортів), які були звільнені ВРП у 2024 році, за умови існування таких положень у період їх звільнення, зберегли б свої посади¹¹⁶.

Відповідно до положень зазначеного законопроекту неподання, несвоєчасне подання декларацій, вказівка в них недостовірної інформації не вважатиметься порушенням, що призводить до дисциплінарної відповідальності¹¹⁷.

Водночас законопроект № 13137¹¹⁸ фактично позбавляє громадський сектор права комплексно моніторити та подавати скарги на дії суддів, що містять ознаки дисциплінарного проступку. Якщо особа протягом року подає певну кількість скарг, одна з яких буде визнана неприйнятною, ВРП може встановити обов'язок для такої особи оплати суми до 30 тис. грн за подання кожної наступної скарги протягом трьох років.

112 Поспішав у відпустку і не встиг опрацювати: ВРП зупинила розгляд дисциплінарної скарги на суддю Тандира. Фондація DEJURE, 2025.; ВРП виправдала суддю Юр'єва, який «відмазував» за водіння напідпитку. Фондація DEJURE, 2025.; Як у ВРП «зливають» справу про водіння напідпитку. Фондація DEJURE, 2025.

113 Там само.

114 Там само.

115 Аналіз законопроекту № 13137, який унеможливорює звільнення суддів за дисциплінарним провадженням. Фондація DEJURE, 2025.

116 Там само.

117 Там само.

118 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137 від 26.03.2025.

Загалом цей законопроект підірве досягнення в здійсненні ВРП дисциплінарної функції за останні два роки та сприятиме уникненню з боку суддів, що вчинили дисциплінарні проступки, відповідальності за них. Така ситуація вимагає негайного реагування з боку Парламенту та міжнародних партнерів.

Як зазначалося, 22 травня 2025 року ВРП звернулася до Венеційської комісії із проханням надати висновок¹¹⁹ щодо законопроекту № 13137¹²⁰ та альтернативного до нього № 13137-1¹²¹. 25 липня 2025 року ВРП провела онлайн-зустріч з Венеційською комісією та Директоратом Ради Європи з прав людини та верховенства права¹²², під час якої обговорили положення зазначених законопроектів.

Рекомендації

1. Парламенту треба відмовитися від ухвалення законопроекту № 13137 (та альтернативного до нього № 13137-1) до моменту його суттєвого доопрацювання за участі міжнародних експертів, громадського сектору з обов'язковим урахуванням висновку Венеційської комісії.
2. ВРП варто узагальнити практику за видами дисциплінарних проступків та видами санкцій задля виявлення розбіжностей, за результатами чого провести спільне навчання членів ВРП та дисциплінарних інспекторів.
3. ВРП треба утримуватися від голосування за звільнення судді у відставку в разі наявності щодо такого судді дисциплінарних скарг — до моменту їх розгляду.
4. ВС доцільно узагальнити судову практику за наслідками перегляду ВС рішень ВРП щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності з метою виявлення розбіжностей. За результатами цього необхідно провести навчання, насамперед суддів Великої Палати Верховного Суду (ВП ВС), задля наближення позицій, а також суддів Касаційного адміністративного суду в складі ВС (КАС ВС).
5. Запровадити форму докладних щомісячних звітів СДІ ВРП.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України

Прогрес і проблеми

Кадрове забезпечення

Упродовж звітнього періоду конкурсна комісія з добору членів ВККС (конкурсна комісія) завершила два конкурси на посаду одного члена ВККС. Перший конкурс на

119 Про звернення до Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) : рішення Вищої ради правосуддя від 22.05.2025 № 1110/0/15-25.

120 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137 від 26.03.2025.

121 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур : проект Закону України, реєстраційний № 13137-1 від 07.04.2025.

122 ВРП провела консультації з експертами Венеційської Комісії та Ради Європи щодо законопроектів про реформування дисциплінарної відповідальності суддів. Вища рада правосуддя, 2025.

посаду члена ВККС був оголошений 5 квітня 2024 року¹²³. За результатами конкурсу дві кандидатури переможців були передані до ВРП¹²⁴, однак після співбесід із ними ВРП ухвалила рішення не призначати жодного з них¹²⁵.

Відтак 6 лютого 2025 року конкурсна комісія розпочала повторний конкурс на відповідну посаду за суддівською квотою¹²⁶. Документи подали 13 кандидатів¹²⁷. 30 травня 2025 року конкурсна комісія рекомендувала двох кандидатів до призначення¹²⁸. 15 липня 2025 року ВРП провела співбесіди з кандидатами на посаду члена ВККС¹²⁹. Наразі питання щодо призначення перебуває на розгляді ВРП.

Водночас після припинення фінансування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), яке раніше забезпечувало діяльність конкурсної комісії, нею вжито заходів задля пошуку альтернативних джерел фінансування¹³⁰. Як наслідок у травні 2025 року один із донорських проєктів надав необхідне фінансування і забезпечив повноцінну роботу секретаріату конкурсної комісії, завдяки чому конкурс відбувся¹³¹.

Самостійною проблемою є завершення строку роботи конкурсної комісії 1 червня 2025 року¹³², оскільки надалі Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не передбачає участі в її складі міжнародних експертів¹³³. Натомість суб'єктами формування конкурсної комісії мають стати Рада суддів України (РСУ) — 3 квоти, Рада адвокатів України (РАУ) — 1 квота, Рада прокурорів України (РПУ) — 1 квота та Національна академія правових наук України в особі Президії — 1 квота.

24 липня 2025 року ВРП оголосила конкурс з метою формування нового складу конкурсної комісії¹³⁴. Наразі РСУ, РПУ та РАУ вже почали добір кандидатів за своїми квотами¹³⁵. Водночас така конструкція конкурсної комісії є об'єктом жорсткої кри-

123 Оголошення про початок конкурсу на зайняття вакантної посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Вища рада правосуддя, 2024.

124 Публікація Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2024.

125 Результати розгляду питань порядку денного засідання Вищої ради правосуддя № 5 від 21 січня 2025 року. Вища рада правосуддя, 2025.

126 Публікація Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

127 Публікація Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

128 Публікація Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

129 Порядок денний № 60 засідання Вищої ради правосуддя 15.07.2025. Вища рада правосуддя, 2025.

130 Інформація надана респондентом № 4 під час інтерв'ю, проведеного 24.03.2025.

131 Публікація Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

132 Публікація Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

133 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 4 ст. 95¹.

134 Оголошення про початок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад членів Конкурсної комісії. Вища рада правосуддя, 2025.

135 Оголошення Ради суддів України про конкурс на посаду членів Конкурсної комісії. Рада суддів України, 2025.; Рада прокурорів України оголосила про початок прийому документів для участі у конкурсі на посаду члена Конкурсної комісії. Рада прокурорів України, 2025.; Розпочато прийом документів кандидатів до конкурсної комісії з добору членів ВККС від РАУ. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

тики громадського сектору через nereформованість окремих суб'єктів формування конкурсної комісії¹³⁶.

У червні 2025 року на розгляд Парламенту подано законопроект № 13382¹³⁷, яким пропонується продовжити участь міжнародних експертів у доборі членів ВККС ще на три роки. За умови його прийняття наступний склад ВККС (який має розпочати свої повноваження з червня 2027 року) формуватиметься за участі міжнародних експертів з правом вирішального голосу, що є логічним на цьому етапі реформування судової влади та суміжних правових інституцій (адвокатури, прокуратури, юридичної світи).

Інституційна спроможність ВККС

На інституційну спроможність ВККС у звітному періоді впливали та продовжують впливати наступні чинники:

1. Значна кількість кадрових процедур, що одночасно здійснює ВККС:

- конкурс до апеляційних судів (на 550 посад);
- конкурси до ВАКС (25 посад);
- добір суддів до місцевих судів (1 800 посад);
- кваліфікаційне оцінювання суддів на відповідність займаній посаді (орієнтовно 1 700 осіб);
- тимчасове відрядження суддів до судів того ж рівня та спеціалізації через зміну підсудності судових справ або надмірне навантаження в судах, до яких здійснюється відрядження (до 500 осіб);
- перевірка декларацій доброчесності та родинних зв'язків у разі виявлення скаргниками невідповідності інформації, вказаної суддями в таких деклараціях.

2. Нестача персоналу та перевантаження секретаріату ВККС великою кількістю кадрових процедур, що тривають одночасно. Наразі в секретаріаті ВККС вакантними є шість посад¹³⁸. Однак, за підрахунками ВККС, Комісія потребує щонайменше 50 додаткових працівників¹³⁹. Окрема проблема полягає в неможливості розмістити таких працівників у поточному приміщенні ВККС¹⁴⁰.

3. Недоукомплектованість самої ВККС, що впливає на швидкість та якість реалізації кадрових процедур.

136 ГО закликають зберегти та продовжити участь міжнародних експертів у конкурсних комісіях. Transparency International Ukraine, 2025.

137 Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо удосконалення процедури конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : проект Закону України, реєстраційний № 13382 від 18.06.2025.

138 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

139 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

140 Там само.

4. Відсутність цифровізації процесів та процедур, які здійснюються ВККС.

У 2024 році за міжнародної фінансової підтримки Державна судова адміністрація України (ДСА) розробила для ВККС попереднє технічне завдання до електронної підсистеми «Суддівське досьє»¹⁴¹. **Однак у ВККС і далі використовується паперовий документообіг**¹⁴². Для розв'язання цієї проблеми за фінансової та експертної підтримки USAID планувалося запровадити спочатку електронний документообіг (вартість проекту — від 2 до 10 млн грн), а згодом і запустити електронний кабінет суддівської кар'єри (вартість проекту — від 20 млн грн). Наразі реалізація цих проектів зупинена¹⁴³. Здійснюється пошук альтернативних джерел фінансування¹⁴⁴.

5. Тиск на ВККС через кримінальні справи, що фактично гальмує роботу ВККС, адже впродовж декількох місяців «майже кожного дня хтось із членів Комісії перебував на допиті», що впливало на розгляд питань порядку денного в кожен конкретний день¹⁴⁵.**6. Певна неузгодженість всередині самої ВККС через існування груп із відмінними поглядами (дев'ять членів проти шести відповідно)**¹⁴⁶. Водночас ці дві групи є стійкими. Відповідно представники групи меншості часто фактично усуваються від участі в розробленні та ухваленні рішень ВККС, адже для ухвалення рішення з переважної більшості питань необхідні дев'ять голосів (інколи менше)¹⁴⁷.**7. Звільнення Головою ВККС Керівника Секретаріату ВККС**¹⁴⁸. З листопада 2024 року ця посада залишається вакантною, і конкурс на неї досі не розпочато.**8. Обмежена пропускна спроможність ВККС у процедурах за участі ГРД.** Рада погодилася опрацьовувати 60 суддівських досьє/досьє кандидатів на місяць, однак протягом січня — березня 2025 року ГРД опрацьовувала орієнтовно 15–20 досьє. Протягом травня — липня вдалося досягнути узгодженого показника¹⁴⁹. Також проблемною є участь ГРД у засіданнях ВККС, особливо щодо осіб, яких ВККС розглядає два та більше разів, оскільки це вимагає узгодження графіку проведення повторної співбесіди з тим членом ГРД, який брав участь у попередній, і відповідно збільшує строки розгляду судді/кандидата¹⁵⁰.**9. Нерозвинена аналітична функція ВККС через обмежені ресурси.** Відсутність достатньої кількості персоналу, належного рівня цифровізації та спеці-

141 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

142 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

143 Там само.

144 Там само.

145 Докладно описано в розділі «Стан незалежності судової влади».

146 Інформація надана респондентом № 7 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

147 Там само.

148 Відбулися зміни у складі керівництва секретаріату Комісії. Вища кваліфікаційна комісія суддів, 2024.

149 Докладно описано в розділі «Громадська рада доброчесності».

150 Інформація надана респондентом № 7 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

альних програм (за зразком аналітичних програм Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) призводить до того, що працівники аналітичного відділу лише дістають необхідні дані з державних реєстрів, але не мають можливості їх аналізувати¹⁵¹.

10. ВККС використовує різні підходи щодо того, в якому складі проводити співбесіди — у колегіях (три особи) чи палатах (сім-вісім осіб), оскільки співбесіди до апеляційних адміністративних та апеляційних господарських судів проводяться у складі палат, а співбесіди до апеляційних загальних судів — у складі колегій. Натомість **ГРД не може визначитися, яким складом ухвалювати рішення щодо суддів/кандидатів:** у колегіях (п'ять осіб) чи пленарним складом (усі наявні члени)¹⁵². Обидві ситуації негативно впливають на строки розгляду питання щодо конкретної особи та загальні строки проведення кваліфікаційних процедур.

11. Відсутність чітких вимог щодо збору персональних даних суддів, кандидатів, членів їхніх сімей та близьких осіб, а також третіх осіб, що автоматично підпадають під перевірку в разі наявності, наприклад, спільного бізнесу, придбання в них або ними майна суддів або кандидатів тощо¹⁵³. У зв'язку із цим ВККС та ГРД мають широку дискрецію ухвалювати рішення в частині «що та кого перевіряти» тощо. Окремою проблемою на рівні ГРД є віддалений доступ до даних досьє суддів та кандидатів, а також недостатня захищеність таких даних¹⁵⁴.

12. Різний підхід до оцінки доброчесності та етики суддів та кандидатів¹⁵⁵. Це питання мали б врегулювати Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), ухвалені ВРП, які набрали чинності у грудні 2024 року¹⁵⁶. Цей документ врегульовує питання визначення критеріїв доброчесності та професійної етики, принципів їх застосування всіма суб'єктами оцінювання. Однак він також містить певні суперечності¹⁵⁷.

Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) методологічно помилково прив'язані до критеріїв оцінювання доброчесності та професійної етики, які передбачені в Законі України «Про судоустрій і статус суддів»¹⁵⁸, що надмірно обмежує органи, які їх застосовують¹⁵⁹. Тобто показники мали б розкривати той чи інший критерій, але цього не відбувається. Наприклад, чесність — це показник і доброчесності, і професійної етики, але як їх розділити, невідомо.

151 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

152 Інформація надана респондентом № 7 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

153 Там само.

154 Там само.

155 Там само.

156 Набули чинності Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді). Вища рада правосуддя, 2024.

157 Інформація надана респондентом № 7 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

158 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

159 Інформація надана респондентом № 7 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

Також у документі вказано, що Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) поширюють свою дію на кваліфікаційне оцінювання судді на відповідність займаній посаді¹⁶⁰, натомість Закон України «Про судоустрій і статус суддів» регламентує, що ця процедура відбувається за старими правилами¹⁶¹.

Першу оцінку дієвості Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) можна буде надати за підсумками глибинного аналізу результатів кваліфікаційного оцінювання кандидатів до апеляційних адміністративних та апеляційних господарських судів.

13. Часта зміна Парламентом правил та процедур, що проводить ВККС. Так, запроваджена в грудні 2023 року Законом № 3511-IX¹⁶² вимога щодо необхідності для кандидатів в судді отримувати 75% правильних відповідей під час тестування когнітивних здібностей була скасована в грудні 2024 року Законом № 4072-IX¹⁶³ як така, що є надмірною.

Таку ж вимогу Закону № 3511-IX щодо 75% правильних відповідей під час тестування на знання української державності скасовано в травні 2025 року у зв'язку із прийняттям Закону № 3511-IX¹⁶⁴. В обох випадках «прохідний» бал ВККС встановлюватиме самостійно. Тобто Парламент двічі за рік змінює правила та процедури, які ним же були запроваджені як обов'язкові. Зважаючи, що обидва іспити є непрофільними для визначення кваліфікації суддів та кандидатів, надання їм відсікального значення є надмірним. Такі іспити мали б впливати на загальний рейтинг кандидатів, а не виключати тих, хто не подолав прохідний бар'єр, з конкурсу, що відповідало б практиці інших європейських держав для таких видів тестування.

14. Додавання Парламентом нових кадрових процедур, що мають відбуватися одночасно з процедурами, що вже тривають. Водночас нові процедури суттєво відрізняються від попередніх. Прикладами таких процедур є:

- конкурси до Спеціалізованого окружного адміністративного суду (СОАС) та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду (СААС), які згідно з Планом для Ukraine Facility мають відбутися до кінця III кварталу 2025 року¹⁶⁵. Натомість Дорожня карта з питань верховенства права встановлює інший строк початку роботи зазначених судів — не пізніше IV кварталу 2026 року¹⁶⁶;

¹⁶⁰ Набули чинності Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді). Вища рада правосуддя, 2024.

¹⁶¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

¹⁶² Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри : Закон України від 09.12.2023 № 3511-IX.

¹⁶³ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо особливостей складання кваліфікаційного іспиту : Закон України від 20.11.2024 № 4072-IX.

¹⁶⁴ Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо уточнення процедур конкурсу на посаду судді та відрядження судді : Закон України від 14.05.2025 № 4433-IX.

¹⁶⁵ Про схвалення Плану України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244.

¹⁶⁶ Дорожня карта реформ з питань верховенства права : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

- у разі ухвалення законопроекту № 13165 щодо перевірки декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів ВС та ВАКС¹⁶⁷, яка має відбутися впродовж двох років після набрання законом чинності (за участі в цій процедурі членів ГРД). У той самий час Дорожня карта з питань верховенства права передбачає запровадження тимчасової процедури індивідуальної перевірки декларацій доброчесності суддів вищих судів на основі ризик-орієнтованого підходу за участі незалежних експертів з правом дорадчого голосу. Тобто в цій частині законопроект № 13165 суперечить зазначеній Дорожній карті.

Кадрові процедури в судовій владі

Конкурс на 550 вакантних посад суддів апеляційних судів

У звітному періоді кандидати до апеляційних судів завершили складання кваліфікаційного іспиту. У підсумку станом на квітень 2025 року на 67 посад суддів в адміністративних апеляційних судах претендувало 67 осіб¹⁶⁸; на 58 посад суддів у господарських апеляційних судах — 83 особи¹⁶⁹; на 425 посад суддів у загальних апеляційних судах — 706 осіб¹⁷⁰.

Другий етап конкурсу — дослідження суддівського досьє та співбесіди з кандидатами (включно з перевіркою кандидатів ГРД) — проводиться в II–III кварталах 2025 року щодо кандидатів в адміністративні та господарські апеляційні суди палатами ВККС. Тобто палати в складі семи-восьми осіб наразі беруть участь у кожній співбесіді, а в разі наявності негативного висновку ГРД щодо певного кандидата співбесіду з ним проводить також пленарний склад ВККС.

Протягом травня — липня 2025 року ВККС майже закінчено проведення II етапу конкурсу до апеляційних адміністративних судів: **43** кандидати підтвердили здатність здійснювати правосуддя; **23** — не підтвердили здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді; щодо **1** кандидата питання внесено на розгляд ВККС у пленарному складі¹⁷¹.

Також ВККС проводить співбесіди з кандидатами на посади суддів апеляційних господарських судів. Станом на кінець липня 2025 року: **55** кандидатів підтвердили здатність здійснювати правосуддя; **21** кандидат не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді; щодо **5** кандидатів питання внесено на розгляд ВККС у пленарному складі¹⁷².

У липні розпочато проведення співбесід на посади суддів загальних апеляційних судів: **7** кандидатів підтвердили здатність здійснювати правосуддя у Житомирсь-

167 Про схвалення Плану України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244.

168 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

169 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

170 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

171 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії України у мережі Facebook, 2025.

172 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії України у мережі Facebook, 2025.

кому апеляційному суді, **4** — не підтвердили¹⁷³; **5** кандидатів підтвердили зданість здійснювати правосуддя у Сумському апеляційному суді, **4** — кандидати не підтвердили¹⁷⁴.

Визначення першочерговим проведення співбесід до апеляційних адміністративних та господарських судів є помилковим з огляду на те, що найбільший кадровий голод існує саме в апеляційних загальних судах. Водночас надмірним є проведення співбесід кандидатів до апеляційних судів палатним складом ВККС. Для кандидатів, до яких немає претензій у ГРД, достатньо було б співбесід із колегами ВККС, а кандидатів, до яких такі претензії наявні, у будь-якому разі перевіряє пленарний склад ВККС.

Водночас існує ризик визнання недійсними балів за практичне завдання кандидатів до апеляційних адміністративних судів, оскільки перевірка їхніх робіт здійснювалася в умовах, коли один із членів колегії був відсутній на робочому місці через відпустку та хворобу. Наразі на цій підставі до ВС подані позови з оскарженням результатів кваліфікаційного іспиту¹⁷⁵.

Також існує ризик визнання недійсною частини результатів у цивільній спеціалізації, оскільки одне із практичних завдань, яке розв'язували кандидати, не було включено до переліку під час підготовки. Відповідно кандидати перебували в нерівних умовах, як порівняти з кандидатами з інших груп, які складали іспит в інший день, оскільки мали інші практичні завдання¹⁷⁶.

Добір суддів до місцевих судів на 1800 вакантних посад

Документи для участі в доборі подали 9 339 осіб, із них 595 є суддями, які виявили намір перевестися до іншого суду¹⁷⁷.

Для складення I етапу кваліфікаційного іспиту (тестування знань з історії української державності) не з'явилися 493 особи. 85,5 % (6 790) кандидатів та суддів склали іспит на майже максимальний бал¹⁷⁸, що викликає сумніви у релевантності обраної методології їх оцінювання¹⁷⁹ та окремих рішень ВККС¹⁸⁰, які передбачали надання не тільки варіантів запитань, а й правильних відповідей на всі запитання тестів.

173 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії України у мережі Facebook, 2025.

174 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії України у мережі Facebook, 2025.

175 Ухвала Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду про відкриття провадження від 25.03.2025 у справі № 990/96/25.

176 Публікація Богдана Карнауха в соціальній мережі Facebook, 2025.

177 Огляд результатів роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за травень 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

178 Огляд результатів роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за липень 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

179 Положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту та методику оцінювання кандидатів : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 19.06.2024 № 185/зп-24.

180 Про здійснення організаційних заходів щодо проведення кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді місцевого суду та суддів, які мають намір бути переведеними до іншого місцевого суду : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 29.01.2025 № 29/зп-25.

До II етапу (тестування загальних знань у сфері права та зі спеціалізацій суду) допущено 7 239 осіб¹⁸¹.

Така кількість учасників добору зумовлена, зокрема, його популяризацією під час спільних заходів ВККС та Асоціації правників України в містах-мільйонниках, де кожен охочий мав змогу поставити членам ВККС свої запитання¹⁸². Це позитивний досвід, який варто застосовувати для інших кадрових процедур в Україні на таку кількість посад.

За інформацією ВККС¹⁸³, упродовж II–III кварталів 2025 року триватиме складання кваліфікаційного іспиту кандидатами в судді та суддями, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду.

У 2026 році мають відбутися перші конкурси в найбільш проблемні місцеві суди та співбесіди з переможцями цих конкурсів¹⁸⁴.

Конкурс на 25 вакантних посад суддів ВАКС та Апеляційної палати ВАКС

Упродовж звітнього періоду ВККС завершила конкурс до ВАКС та Апеляційної палати ВАКС (АП ВАКС), який загалом можна охарактеризувати як неуспішний, адже в підсумку на 15 вакантних посад суддів¹⁸⁵ до першої інстанції ВАКС переможцями конкурсу були визнані лише дві кандидатки — судді місцевих судів Тетяна Литвинко та Олена Чернова¹⁸⁶. 3 червня 2025 року Президент призначив їх на посади суддів ВАКС¹⁸⁷. У конкурсі ж на 10 вакантних посад суддів АП ВАКС після складання та перевірки практичного завдання вибули всі кандидати¹⁸⁸.

4 червня 2025 року набрав чинності Закон № 4433-IX, яким передбачено, що на час дії правового режиму воєнного стану та протягом одного року після його завершення дозволено брати повторну участь у конкурсах тим особам, які були неуспішнів попередньому конкурсі на ці ж посади¹⁸⁹. Раніше Законом України «Про судоустрій і статус суддів» встановлювалося, що кандидат на посаду судді міг узяти участь у кваліфікаційному оцінюванні (частина конкурсу) не раніше, ніж через рік після його невдалого завершення¹⁹⁰.

181 Огляд результатів роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за липень 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

182 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

183 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

184 Там само.

185 Затверджено рейтинг кандидатів та визначено переможців конкурсу на зайняття вакантних посад суддів у Вищому антикорупційному суді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

186 Двоє кандидатів підтвердили здатність здійснювати правосуддя у Вищому антикорупційному суді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

187 Про призначення суддів Вищого антикорупційного суду: Указ Президента України від 03.06.2025 № 378/2025.

188 Затверджено загальні результати кваліфікаційного іспиту учасників конкурсу до Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

189 Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо уточнення процедур конкурсу на посаду судді та відрядження судді : Закон України від 14.05.2025 № 4433-IX.

190 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 9 ст. 74.

Після прийняття зазначених змін 3 червня 2025 року ВККС оголосила конкурс на зайняття 23 вакантних посад суддів ВАКС: 10 — на посаду судді АП ВАКС та 13 — судді першої інстанції. Термін подання документів до участі в конкурсі закінчується 6 серпня 2025 року¹⁹¹.

Конкурс до СОАС та СААС

Конкурс до СОАС та СААС має бути оголошений протягом 30 днів із моменту набрання чинності законом про створення зазначених судів¹⁹². У травні 2025 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради законопроект № 13302¹⁹³, яким передбачається утворення СОАС та СААС. Наразі вказаний законопроект очікує на розгляд у другому читанні.

Водночас, за інформацією ВККС, графік проведення цього конкурсу ще не розроблено¹⁹⁴.

Кваліфікаційне оцінювання суддів місцевих та апеляційних судів на відповідність займаній посаді

За період із липня 2024 року по грудень 2024 року ВККС завершено оцінювання щодо 62 суддів, 18 з яких визнано такими, що не відповідають займаній посаді¹⁹⁵.

У січні 2025 року ухвалено 8 рішень щодо відповідності судді займаній посаді (з них 2 суддів визнані такими, що не відповідають займаній посаді)¹⁹⁶; у лютому — 4¹⁹⁷; у березні — 1¹⁹⁸, у квітні — 16 (з них 4 судді визнані такими, що не відповідають займаній посаді)¹⁹⁹, у травні — 7 (з них 4 судді визнані такими, що не відповідають займаній посаді)²⁰⁰, у липні — 1²⁰¹. У червні ВККС рішень щодо відповідності судді займаній посаді не ухвалювала²⁰².

191 03 червня 2025 року оголошено конкурс на зайняття вакантних посад у Вищому антикорупційному суді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

192 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : Закон України від 26.02.2025 № 4264-IX.

193 Про утворення Спеціалізованого окружного адміністративного суду, Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : проект Закону України, реєстраційний № 13302 від 19.05.2025.

194 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

195 Дані з липня по грудень 2024 року розраховані на підставі аналізу рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

196 Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України в січні 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

197 Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у лютому 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

198 Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у березні 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

199 Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у квітні 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

200 Огляд результатів роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за травень 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

201 Огляд результатів роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за липень 2025. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

202 Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у червні 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

Низькі темпи роботи ВККС у цій процедурі зумовлені високим навантаженням ВККС в інших процедурах та низькими темпами перевірки суддів ГРД.

Так, з вересня 2024 року по березень 2025 року ГРД надіслано до ВККС 98 рішень щодо 91 судді у межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді, з них:

- 74 — про затвердження висновків про невідповідність судді критеріям професійної етики та доброчесності (33 з яких прийняті в новій редакції);
- 16 — про надання ВККС інформації;
- 8 — про скасування висновків про невідповідність судді критеріям професійної етики та доброчесності²⁰³.

У квітні 2025 року до ВККС надійшло 16 висновків ГРД щодо невідповідності суддів критеріям професійної етики та доброчесності²⁰⁴. У травні 2025 року окрім опрацювання матеріалів кандидатів на посади суддів апеляційних судів ГРД опрацьовано 3 суддівських досьє у межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді, за результатами яких ухвалено рішення щодо надання 2 висновків про невідповідність судді критеріям професійної етики та доброчесності та 1 — щодо надання ВККС інформації²⁰⁵.

Це потребує вжиття низки нагальних заходів задля пришвидшення як кваліфікаційного оцінювання на відповідність судді займаній посаді, так і забезпечення швидшого темпу роботи ВККС та ГРД під час проведення співбесід у конкурсі апеляційних судів.

Окрім низьких темпів кваліфікаційного оцінювання чинних суддів, є низка інших проблем, що виникають під час цієї процедури. Так, у ВККС закінчено кваліфікаційне оцінювання щодо голови Господарського суду Київської області Павла Горбасенка, за результатами якого його визнано таким, що відповідає займаній посаді²⁰⁶. Цей факт викликав резонанс у суспільстві та сумніви щодо успішності судової реформи²⁰⁷.

БРП ухвалено рішення щодо низки подань ВККС про звільнення суддів, прийнятих у межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді, які давно очікували розгляду. Наприклад, 10 жовтня 2024 року БРП, погодившись із позицією ВККС, звільнила суддю Інну Отрош із посади судді Господарського суду міста Києва²⁰⁸. Колишня суддя оскаржила це рішення у ВС²⁰⁹ та організувала комуніка-

203 Інформація надана Громадською радою доброчесності електронним листом 14.04.2025.

204 Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у квітні 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

205 Підсумки роботи ГРД у травні 2025. Громадська рада доброчесності, 2025.

206 Про відповідність судді Господарського суду Київської області Горбасенка Павла Володимировича займаній посаді: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 18.11.2024 № 205/ко-24.

207 Горбасенко залишається: ВККС пропустила недоброчесного суддю: Фондація DEJURE, 2025.

208 Про звільнення Отрош І. М. з посади судді Господарського суду міста Києва на підставі підпункту 4 пункту 16-1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України: рішення Вищої ради правосуддя від 10.10.2024 № 2993/0/15-24.

209 Інформація отримана шляхом моніторингу вебсайту Судової влади.

ційну кампанію проти ВККС та ВРП²¹⁰. КАС ВС постановив рішення, яким відмовив у задоволенні позовних вимог²¹¹, проте скаржниця надалі звернулася до ВП ВС²¹².

Водночас 7 травня 2025 року КАС ВС ухвалив рішення у справі за позовом Олени Ізотової-Вакім, яка зі схожих підстав оскаржує дії ВККС щодо встановлення невідповідності їй як судді займаних посад. Суд задовольнив позов заявниці, обґрунтовуючи це рішенням ВП ВС, прийнятим 13 червня 2024 року в справі № 9901/198/20²¹³.

В одному зі своїх рішень ВРП не погодилася з поданням ВККС щодо звільнення судді у зв'язку з ухваленням рішення щодо притягнення до адміністративної відповідальності у справах Майдану²¹⁴. ВРП висловила позицію, що суддею допущені процесуальні порушення, які могли мати дисциплінарний характер, проте не свідчили про порушення присяги або про її невідповідність займаним посаді²¹⁵.

Серед підстав для відмови в задоволенні подань ВККС про звільнення судді можна також виділити недостатню обґрунтованість рішень ВККС щодо невідповідності суддів займаним посадам. Наприклад, у рішенні щодо судді Юрія Нагорнюка, який, серед іншого, не задекларував частину свого майна, ВРП звернула увагу ВККС на обов'язок повідомлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в разі виявлення обставин, що можуть свідчити про порушення суддею законодавства у сфері запобігання корупції. ВРП у цьому випадку прийшла до висновку, що відповідь компетентного органу дала б змогу підтвердити позицію ВККС та належно її мотивувати. Також ВРП не погодилася з ВККС у цьому випадку в частині оцінювання рішень судді щодо притягнення до адміністративної відповідальності у зв'язку з керуванням транспортного засобу в нетверезому стані. ВРП трактує такі дії як вихід за межі повноважень ВККС²¹⁶.

Практика ВРП щодо неповного обґрунтування рішень ВККС також підтверджується під час розгляду питань про внесення Президенту подання про призначення суддів. Зокрема, у цьому випадку ВРП виявлено дані, що не були предметом дослідження ВККС²¹⁷.

210 Публікація Інни Отрош у соціальній мережі Facebook, 2025.

211 Рішення Верховного Суду у складі у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30.06.2025 у справі № 990/341/24.

212 Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 16.07.2025 у справі № 990/341/24.

213 Рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 07.05.2025 у справі № 990/43/24.

214 Про розгляд питання щодо відповідності судді Оболенського районного суду міста Києва Шумейко Олени Ігорівни займаних посад: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 28.10.2024 № 187/ко-24.

215 Про відмову в задоволенні подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 28 жовтня 2024 року № 187/ко-24 про звільнення Шумейко О.І. з посади судді Оболенського районного суду міста Києва на підставі підпункту 4 пункту 16-1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України: рішення Вищої ради правосуддя від 11.03.2025 № 480/0/15-25.

216 Про відмову в задоволенні подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 25 березня 2024 року № 77/ко-24 про звільнення Нагорнюка Ю.В. з посади судді Новоград-Волинського міськрайонного суду Житомирської області на підставі підпункту 4 пункту 16-1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України: рішення Вищої ради правосуддя від 13.02.2025 № 250/0/15-25.

217 Про відмову у внесенні Президентові України подання про призначення Самченко Т.Є. на посаду судді Заводського районного суду міста Дніпродзержинська Дніпропетровської області: рішення Вищої ради правосуддя від 06.03.2025 № 439/0/15-25.

Водночас частина подань ВККС за наслідками кваліфікаційного оцінювання, зокрема щодо звільнення суддів, усе ще не розглянута ВРП, а відтак судді отримують заробітну плату, попри негативну оцінку ВККС. Це часто пов'язано з оскарженням суддями рішень ВККС до ВС ще до моменту розгляду ВРП таких подань.

Ще одним важливим питанням у межах описаної процедури є рішення ВП ВС щодо продовження ВККС кваліфікаційного оцінювання на відповідність судді займаній посаді після ухвалення ВРП рішення про внесення Президентом подання щодо призначення на посаду судді.

Законом № 193-ІХ²¹⁸ було припинено повноваження членів ВККС. У зв'язку з тим, що судді, яких було призначено строком на п'ять років, втратили повноваження, Законом № 679-ІХ²¹⁹ ВРП було надано право ухвалювати рішення про внесення Президенту подання щодо призначення таких суддів у випадку, коли колегією ВККС було визнано суддю таким, що відповідає займаній посаді.

У 2023 році новим складом ВККС було ухвалено рішення про перегляд рішень ВККС прийнятих колегіями ВККС у разі наявності щодо суддів висновків ГРД.

У липні 2025 року ВП ВС постановлено рішення щодо цього питання, зокрема підтримано рішення КАС ВС та визнано протиправним рішення ВККС щодо продовження процедури кваліфікаційного оцінювання у разі наявності рішення ВРП²²⁰. У зв'язку з такою позицією ВП ВС особлива увага прикута до згаданої справи колишньої судді Інни Отрош, адже вона пройшла саме описану вище процедуру.

Окремими проблемами є координація комунікації та взаємодії ВККС та ГРД, що вимагає насамперед ефективної роботи координаторів ГРД та членів ВККС, а також належного захисту отриманих ГРД від ВККС досьє кандидатів та суддів.

Декларації доброчесності та родинних зв'язків

У квітні 2025 року Уряд подав на розгляд Парламенту законопроект № 13165²²¹ щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів. Як зазначалося в пояснювальній записці²²² до законопроекту, ним уточнювалися зміст декларацій доброчесності, підстави для початку перевірки, удосконалювалися процедури перевірки через деталізацію механізмів та строків перевірки тощо.

218 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування : Закон України від 16.10.2019 № 193-ІХ.

219 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів та врегулювання інших питань забезпечення функціонування системи правосуддя в період відсутності повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : Закон України від 04.06.2020 № 679-ІХ.

220 Рішення Великої Палати Верховного Суду у складі від 03.07.2025 у справі № 990/383/24.

221 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів : проект Закону України, реєстраційний № 13165 від 09.04.2025.

222 Там само.

Крім того, Європейська комісія у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року²²³ зазначила, що для посилення підзвітності судової влади та суспільної довіри до неї Україна має ухвалити законодавство про перегляд системи декларування доброчесності суддів. Оновлена система має передбачати для суддів вищих судів тимчасову, але змістовну процедуру перевірки із залученням незалежних експертів.

Законопроект № 13165²²⁴ передбачав, що протягом 24 місяців із дня набрання чинності законом ВККС за участі ГРД проводить перевірку декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів вищих спеціалізованих судів (тобто ВАКС) та ВС. Водночас висновок ГРД, складений за результатами аналізу відповідної декларації, береться до уваги ВККС під час встановлення результатів перевірки та проходження суддею процедур, пов'язаних із його кар'єрою, а також долучається до суддівського дос'є²²⁵.

Така конструкція перевірки декларації неповною мірою відповідає вимогам Європейської комісії, оскільки члени ГРД не є незалежними експертами (з огляду на те, що членів ГРД висувають до її складу громадські організації). До того ж частина членів ГРД є адвокатами, що беруть участь у судових процесах.

Також ГРД у найближчі півтора року працюватиме в процедурах кваліфікаційного оцінювання на відповідність судді займаний посаді (1700 осіб) та кваліфікаційного оцінювання на здатність здійснювати кандидатами правосуддя в апеляційному суді (850 осіб). Тож для забезпечення належної роботи ГРД у цих двох процедурах вбачається надмірним залучати їх ще й до перевірки декларацій доброчесності та родинних зв'язків.

До законопроекту № 13165 народні депутати подали на розгляд Парламенту два альтернативних законопроекти — № 13165-1²²⁶ та № 13165-2²²⁷. 3 червня 2025 року Парламент розглянув усі три законопроекти, за підсумками чого законопроекти № 13165 та № 13165-1 були заслухані та зняті з розгляду, а законопроект № 13165-2 — прийнятий за основу²²⁸.

На відміну від законопроекту № 13165, законопроектом № 13165-2 пропонується передбачити, що в декларації доброчесності та родинних зв'язків судді зазначаються твердження про: 1) законність джерела походження майна; 2) відповідність рівня життя судді наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам; 3) відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; 4) сумлінне виконання обов'язків судді та Кодексу суддівської етики; 5) невчинення дій з метою набуття громадянства (підданства) іноземної держави.

223 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 30.

224 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів : проект Закону України, реєстраційний № 13165 від 09.04.2025.

225 Там само.

226 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів : проект Закону України, реєстраційний № 13165-1 від 23.04.2025.

227 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів : проект Закону України, реєстраційний № 13165-2 від 25.04.2025.

228 Там само.

Також пропонується встановити, що перевірка декларації доброчесності та родинних зв'язків судді на предмет недостовірності (зокрема неповноти) тверджень або відомостей, вказаних у декларації, а також несвоєчасного подання декларації проводиться за останній звітний період. У рішенні про проведення перевірки декларації доброчесності та родинних зв'язків судді ВККС буде зазначати: підставу для проведення перевірки; суддю, декларація якого належатиме перевірці; предмет проведення перевірки; строк проведення перевірки та інші відомості, визначені Регламентом ВККС.

Такий підхід також неповною мірою відповідає вимогам Європейської комісії, наданим у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року²²⁹. Оптимальним видається підхід, запропонований у Дорожній карті з питань верховенства права²³⁰.

У травні 2025 року ВРП ухвалила рішення направити всі три законопроекти до Венеційської комісії для надання висновку²³¹. Обговорити висновок планується під час сесії Венеційської комісії у жовтні 2025 року²³².

Рекомендації

1. Забезпечити фінансування діяльності конкурсної комісії з добору членів ВККС коштом Державного бюджету України з покладанням функцій розпорядника на ДСА.
2. Розширити штат секретаріату ВККС щонайменше на 50 осіб та забезпечити нові приміщення або оптимізувати наявні для їх розміщення, а також передбачити відповідне фінансове та матеріальне забезпечення нових працівників.
3. Здійснити пошук та залучення фінансування, необхідного для запуску електронного документообігу у ВККС та впровадження кабінету суддівської кар'єри.
4. Передбачити незалежні механізми захисту членів ВККС від неправомірного впливу.
5. Провести заходи з метою налагодження комунікації та взаємодії між членами ВККС. Підвищити відкритість усіх внутрішніх процесів ВККС.
6. Вивчити питання використання баз, аналогічних аналітичним базам НАБУ, для потреб ВККС.
7. Уточнити положення Єдиних показників оцінки доброчесності та професійної етики задля усунення методологічних суперечностей.
8. На законодавчому рівні встановити правило, що норми, які підвищують вимоги до кандидатів у судді, можуть запроваджуватися лише після завершення поточних конкурсних процедур.
9. Відмовитися від практики проведення співбесід палатним складом ВККС.

229 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 30.

230 Дорожня карта з питань верховенства права : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

231 Про звернення до Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) : рішення Вищої ради правосуддя від 22.05.2025 № 1110/0/15-25.

232 ВРП провела консультації з експертами Венеційської Комісії та Ради Європи щодо законопроектів про реформування дисциплінарної відповідальності суддів. Вища рада правосуддя, 2025.

10. Визначити серед членів ВККС двох координаторів для роботи з ГРД, забезпечивши водночас їх щорічну ротацію.
11. Під час перевірки декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів ВС та ВАКС залучати незалежних міжнародних експертів.
12. Прийняти законопроект № 13382²³³, який на три роки повертає міжнародних експертів у добір членів ВККС. Передбачити, що будь-яка конкурсна комісія має завершувати розпочаті нею конкурсні процедури.
13. Забезпечити, щоб наступний склад ВККС формувався за участі міжнародних експертів з правом вирішального голосу.
14. ВККС варто розглянути необхідність пришвидшення процедури кваліфікаційного оцінювання під час проведення співбесід у межах конкурсного добору суддів до апеляційних судів.
15. ВККС доцільно врахувати практику ВРП під час розгляду подань, внесених ВККС, зокрема в частині повноти та належного обґрунтування рішень.
16. Внести зміни до законодавства в частині передачі повноважень із проведення співбесід із переможцями конкурсів до місцевих судів із ВККС до ВРП (розширити на рівні ВРП передбачену законом процедуру призначення суддів та усунути її дублювання з ВККС).
17. Провести конкурс на посаду Керівника Секретаріату ВККС.
18. Уточнити законодавчі вимоги до дискреції ВККС у перевірках суддів, кандидатів та членів їхніх сімей, третіх осіб, а також у частині захисту персональних даних таких осіб.
19. Якнайшвидше прийняти законопроекти № 13302 та № 13165-2 (після його доопрацювання з урахуванням рекомендацій Венеційської комісії, вимог Дорожньої карти з питань верховенства права, висновків ВС, ВРП та цього звіту).
20. Провести конкурси до ВАКС, АП ВАКС, СОАС та СААС у 2025–2026 роках.
21. Провести глибокий аналіз результатів кваліфікаційного оцінювання кандидатів до апеляційних адміністративних та апеляційних господарських судів на предмет дієвості Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду).

Громадська рада міжнародних експертів

Прогрес і проблеми

8 листопада 2024 року набрав чинності Закон № 3996-IX, що передбачає продовження строку повноважень Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) на 18 місяців, тобто до травня 2026 року²³⁴.

233 Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо удосконалення процедури конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : проект Закону України, реєстраційний № 13382 від 18.06.2025.

234 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» щодо Громадської ради міжнародних експертів : Закон України від 08.10.2024 № 3996-IX.

У межах конкурсу до ВАКС 17 лютого 2025 року під час спільного засідання ВККС та ГРМЕ розглянуто питання щодо відповідності семи кандидатів на посади суддів ВАКС критеріям, передбаченим Законом № 2447-VIII²³⁵. За результатами розгляду двоє кандидатів продовжили участь у конкурсі до ВАКС як суду першої інстанції²³⁶ та стали його переможцями²³⁷. Участь у спільному засіданні ВККС та ГРМЕ взяли п'ять із шести членів ГРМЕ (через зупинку USAID фінансування роботи в ГРМЕ окремих її членів)²³⁸. 3 червня 2025 року Президент призначив на посади суддів ВАКС Тетяну Литвинко та Олену Чернову²³⁹.

Загалом припинення роботи USAID, що було одним із ключових донорів ВККС (та відповідно ГРМЕ), стало окремим викликом у роботі цих двох інституцій. Оскільки ГРМЕ працює не в повному складі²⁴⁰, це створює ризики для подальших процедур за її участі.

3 червня 2025 року ВККС оголошено конкурс на зайняття 23 вакантних посад суддів ВАКС: 10 — суддів АП ВАКС та 13 — суддів першої інстанції. Строк подання документів до участі в конкурсі — до 6 серпня 2025 року²⁴¹.

У зв'язку з тим, що кадрові питання ВАКС не вирішені (конкурс було оголошено на 25 вакантних посад²⁴², а переможцями стали лише дві кандидатки), а також беручи до уваги оголошення повторного конкурсу на 23 вакантні посади лише в червні 2025 року, є ймовірність незавершення всіх конкурсних процедур до травня 2026 року (з огляду на те, що конкурси до ВАКС та АП ВАКС тривали 16 та 14 місяців відповідно²⁴³). Це є самостійним суттєвим ризиком, що потребує відповідного законодавчого реагування.

Рекомендації

1. Забезпечити роботу повного складу ГРМЕ, зокрема фінансування її діяльності, до закінчення повторних конкурсів у ВАКС (як суду першої інстанції та АП ВАКС) і заповнення всіх 23 вакансій в обох інстанціях. За потреби переобрати тих членів ГРМЕ, які не можуть брати участь в її роботі через зупинку діяльності USAID.

235 Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII, ч. 4 ст. 8.

236 Двоє кандидатів продовжують участь у конкурсі до Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

237 Список переможців конкурсу на зайняття вакантних посад суддів у Вищому антикорупційному суді, оголошеного рішенням ВККС від 23 листопада 2023 року № 145/зп-23. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

238 Інформація надана респондентом № 7 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

239 Про призначення суддів Вищого антикорупційного суду : Указ Президента України від 03.06.2025 № 378/2025.

240 Україна вже має попередні рішення щодо програм, які фінансувалися USAID — Стефанішина. Українська правда, 2025.

241 03 червня 2025 року оголошено конкурс на зайняття вакантних посад у Вищому антикорупційному суді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

242 23 листопада 2023 року оголошено конкурс на зайняття 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2023.

243 Там само.

2. Внести зміни до Закону № 1402-VIII²⁴⁴ з метою продовження повноважень ГРМЕ до закінчення повторних конкурсів у ВАКС (як суду першої інстанції та АП ВАКС) і заповнення всіх 23 вакансій в обох інстанціях.
3. Систематизувати практику ГРМЕ з метою її вивчення та врахування набутого досвіду в подальших конкурсних процедурах до ВАКС та інших вищих спеціалізованих судів.

Громадська рада доброчесності

Прогрес і проблеми

У звітному періоді відбулася зміна координаторів ГРД: з 31 березня 2025 року функції з організації роботи, планування, обміну інформацією з ВККС та всередині ГРД здійснюють Ольга Піскунова та Ольга Веретільник²⁴⁵. Колишня співкоординаторка ГРД Вероніка Крейденкова на початку квітня достроково припинила свої повноваження за заявою²⁴⁶. Також у травні 2025 року членство в ГРД припинив Даниїл Попков²⁴⁷.

Станом на липень 2025 року ГРД складається з 17 членів²⁴⁸. Двоє членів ГРД²⁴⁹, Олександр Волошин та Андрій Кулібаба, мобілізовані до складу Збройних сил України (ЗСУ), тому наразі вони не можуть працювати в повноцінному режимі.

Повноваження чинного складу ГРД завершуються 14 серпня 2025 року²⁵⁰.

З метою відбору нового складу ГРД 23 червня 2025 року ВККС оголошено скликання зборів представників громадських об'єднань²⁵¹, а 21 липня — ухвалено рішення щодо визнання 12 громадських організацій такими, що відповідають вимогам до участі в таких зборах²⁵². Збори громадських об'єднань для вибору нового складу ГРД призначено на 4 серпня 2025 року²⁵³.

Окремим викликом під час формування нового складу ГРД є інституційна пам'ять та наступність, яка може бути забезпечена за умови, що значна частина членів ГРД попереднього складу працюватиме в наступній каденції²⁵⁴.

244 Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

245 ГРД переобрала співкоординаторів. Громадська рада доброчесності, 2025.

246 Публікація Громадської ради доброчесності в соціальній мережі Facebook, 2025.

247 25 травня 2025 року Даниїл Попков склав повноваження члена ГРД. Громадська рада доброчесності, 2025.

248 Третій склад ради. Громадська рада доброчесності.

249 Публікація Волошина О. в соціальній мережі Facebook, 2024. Публікація Кулібаби А. в соціальній мережі Facebook, 2024.

250 Про Громадську раду доброчесності. Громадська рада доброчесності.

251 Оголошення про скликання зборів представників громадських об'єднань. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2025.

252 Про відповідність громадських об'єднань вимогам до участі у зборах представників громадських об'єднань для створення Громадської ради доброчесності : рішення Вищої кваліфікаційної комісії України від 21.07.2025 № 138/зп-25.

253 Публікація Громадської ради доброчесності в соціальній мережі Facebook. 2025.

254 Вища кваліфікаційна комісія суддів затвердила список організацій для створення нового складу Громадської ради доброчесності. Watchers, 2025.

Не менш серйозним викликом під час формування нового складу ГРД є уникнення конфлікту інтересів всередині самої ради та під час взаємодії з ВККС, зокрема в частині роботи в складі ГРД родичів чи близьких осіб членів ГРД або ВККС, що відбувається у чинному складі²⁵⁵. Також важливо забезпечити високий професійний рівень членів ГРД за прикладами Етичної ради, Дорадчої групи експертів (ДГЕ), Експертної ради тощо.

Важливим питанням є законодавче врегулювання питання обрання резервних членів ГРД та доступу до даних досьє суддів та кандидатів тих членів ради, які на постійній основі перебувають за межами Києва.

З метою пришвидшення роботи в частині кваліфікаційного оцінювання ВККС та ГРД проведено значну кількість спільних погоджувальних нарад та стратегічних сесій²⁵⁶. Ефективність таких заходів зазначали обидві сторони²⁵⁷. Наявність діалогу дозволила узгодити підходи до визначення суттєвості обставин, які можуть свідчити про невідповідність судді критеріям професійної етики та доброчесності, а також розв'язати процедурні питання.

24 грудня 2024 року набрали чинності Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), затверджені рішенням ВРП²⁵⁸. Вони вперше застосовуються під час конкурсу до апеляційних судів²⁵⁹.

3 лютого 2025 року члени ГРД отримали повноцінний доступ до досьє суддів та кандидатів на посаду судді²⁶⁰. Це стало можливим після ухвалення ВККС відповідного рішення²⁶¹ та затвердження ГРД Порядку про оброблення та захисту персональних даних²⁶², що регламентує роботу з відповідною інформацією. Тепер члени ГРД (і ГРМЕ) після надання письмового зобов'язання про нерозголошення в будь-який спосіб персональних даних дістають доступ до досьє в електронній формі та не пізніше 15 робочих днів із дня завершення кваліфікаційного оцінювання знищують інформацію та копії документів, що засвідчується відповідним актом²⁶³.

Водночас члени ГРД зобов'язались опрацьовувати 60 суддівських досьє щомісяця²⁶⁴, що мало б забезпечити належне проведення кваліфікаційного оцінювання суддів та

255 Декларація члена Громадської ради доброчесності Антона Зелінського за 2024 рік, у якій членкиня цієї ради Марина Ансіфорова вказана як особа, з якою суб'єкт декларування спільно проживає. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

256 Комісія та ГРД провели спільну стратегічну сесію. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

257 Наприклад, інформація, надана респондентами № 5 та № 10 під час інтерв'ю, проведених 26.02.2025 та 27.03.2025.

258 Набули чинності Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді). Вища рада правосуддя, 2024.

259 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

260 Інформація надана респондентом № 11 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

261 До уваги суддів та кандидатів на посаду судді! Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

262 ГРД затвердила Положення про обробку та захист персональних даних. Громадська рада доброчесності, 2025.

263 Інформація надана респондентом № 11 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

264 ГРД та ВККС провели спільну стратегічну сесію! Громадська рада доброчесності, 2025.

кандидатів до апеляційних судів. Однак, за даними ВККС від ГРД надійшло у січні-лютому 2025 року — 8 висновків²⁶⁵, березні-квітні — 28²⁶⁶.

ВККС зазначала, що такі темпи роботи є досить повільними, та наявна необхідність в опрацюванні не менш ніж 60 досьє суддів та кандидатів на посаду судді на місяць²⁶⁷.

Одним із факторів сповільнення діяльності ГРД стало припинення допомоги, що надавалась американськими донорами. У зв'язку з цим секретаріат ГРД певний час функціонував не в повному складі²⁶⁸, що спричинило ускладнення виконання функцій ГРД²⁶⁹. За інформацією ГРД, це питання наразі розв'язується²⁷⁰.

Іншим фактором, що впливає на темп ухвалення ГРД рішень щодо суддів, є ухвалення всіх рішень повним складом ради, хоча Законом № 1402-VIII передбачена можливість ухвалення рішень колегіями від імені ГРД²⁷¹. Регламентом ГРД визначається порядок роботи таких колегій та можливість ухвалення ними рішень про надання ВККС інформації щодо судді²⁷². Проте, як свідчить практика ГРД, це положення не застосовується²⁷³.

ГРД повідомила, що в травні 2025 року її членами опрацьовано 56 матеріалів щодо осіб, які беруть участь у конкурсі на посади суддів апеляційних судів²⁷⁴, а в червні — 57²⁷⁵, що майже відповідає досягненим домовленостям між ВККС та ГРД. У липні ГРД опрацювала 68 таких матеріалів²⁷⁶.

Також у травні 2025 року окрім опрацювання матеріалів кандидатів на посади суддів апеляційних судів ГРД опрацьовано три суддівських досьє в межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді, за результатами яких ухвалено рішення щодо надання двох висновків про невідповідність суддів критеріям професійної етики та доброчесності та один — щодо надання ВККС інформації²⁷⁷.

265 Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України в січні 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025; Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у лютому 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

266 Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України в березні 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025; Огляд результатів у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України в квітні 2025 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

267 Інформація надана респондентом № 7 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

268 Йдеться про заробітну плату певних залучених за донорські кошти експертів, наприклад, фахівця з комунікацій.

269 Інформація надана респондентом № 11 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

270 Там само.

271 Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2018 № 1402-VIII ч. 5 ст. 87.

272 Регламент Громадської ради доброчесності: рішення Громадської ради доброчесності від 23.11.2016 № 1/2016, п. 3 ст. 12 розд. 3.

273 Інформація надана на підставі аналізу рішень Громадської ради доброчесності.

274 Підсумки роботи ГРД у травні 2025. Громадська рада доброчесності, 2025.

275 Підсумки роботи ГРД у червні 2025. Громадська рада доброчесності, 2025.

276 Публікація на сторінці Громадської ради доброчесності у соціальній мережі Facebook, 2025.

277 Підсумки роботи ГРД у травні 2025. Громадська рада доброчесності, 2025.

Відсутність повного складу ГРД та перебування частини її членів за межами Києва також ускладнює та відповідно вповільнює темпи роботи ГРД. Як і відсутність укомплектованого секретаріату та належно обладнаного приміщення для роботи ГРД.

Відсутність повноцінного секретаріату впливає також на частоту та якість публічних повідомлень ГРД щодо її діяльності на сайті²⁷⁸ та в соціальній мережі Facebook²⁷⁹. Комунікації ГРД мають нерегулярний характер, актуальна статистика щодо її роботи відсутня, і навіть оновлення інформації щодо актуального складу членів ГРД відбувається із суттєвим запізненням²⁸⁰. Натомість з травня 2025 року кількість публікацій ГРД зростає²⁸¹, зокрема оприлюднюються статистичні дані, що сприяє покращенню висвітлення їхньої роботи.

Частина членів ГРД вважає, що «оптимально було б, якби секретаріат фінансували міжнародні донори безпосередньо, без посередництва будь-яких державних чи громадських організацій», що забезпечувало б гарантії незалежності ГРД²⁸². Також члени ГРД зазначають, що ті громадські організації, які делегують кандидатів у ГРД, частково могли б фінансувати роботу члена ГРД та його помічника, або співфінансувати секретаріат ГРД²⁸³. Водночас вони наголошують, що немає бути жодних виплат за роботу в ГРД члену цієї ради від іншої громадської організації, крім тієї, яка його делегувала²⁸⁴. Це питання виникло у зв'язку з тим, що певна громадська організація пропонувала деяким членам ГРД оплату за аналіз суддівських профайлів²⁸⁵. Частина членів ГРД відмовилася від такої оплати з етичних і світоглядних міркувань, решта погодилася на отримання коштів.

Проблемним також залишається питання різної практики взаємодії ГРД із колегами ВККС. Водночас окремі представники ГРД зазначають покращення організації кваліфікаційного оцінювання в межах конкурсу до апеляційних судів, зокрема визначення черговості проведення співбесід із кандидатами та своєчасного надання їхніх досьє для аналізу членами ГРД²⁸⁶.

У ГРД зазначають про поступовий перехід до партнерських відносин з чинним складом ВККС, однак вона «не є частиною ВККС»²⁸⁷. ГРД оцінює «збоку і роботу комісії, і можливу наявність у біографії судді чи кандидата ознак певної поведінки, яка свідчить про його/її недоброчесність»²⁸⁸.

278 Лише 6 новин у 2025 році оприлюднені на сайті ГРД. Громадська рада доброчесності, 2025.

279 Сторінка Громадської ради доброчесності в соціальній мережі Facebook.

280 Висновок зроблено за результатами моніторингу сайту та сторінки Громадської ради доброчесності в соціальній мережі Facebook.

281 Аналіз публікацій на сторінці Громадської ради доброчесності у соціальній мережі Facebook.

282 Інтерв'ю членкинь Громадської ради доброчесності Тетяни Катриченко та Ольги Піскунової виданню Watchers. Media, 2025.

283 Там само.

284 Там само.

285 Там само.

286 Інформація надана респондентом № 11 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

287 Інтерв'ю членкинь Громадської ради доброчесності Тетяни Катриченко та Ольги Піскунової виданню Watchers. Media, 2025.

288 Там само.

Також актуальними залишаються наступні проблеми, зазначені в Тіньовому звіті до розділу 23²⁸⁹, які не були розв'язані у звітному періоді:

- 1) відсутність «стандарту доказування» недобросовісності суддів і кандидатів на посаду судді;
- 2) відсутність єдиних підходів до оцінювання тяжкості проступків суддів;
- 3) відсутність єдиних підходів до межі/глибини перевірки суддів і кандидатів на посаду судді, а також членів їхніх сімей (разом із колишніми членами сімей);
- 4) відсутність згоди членів сімей (особливо колишніх членів сімей) і третіх осіб на перевірку їхніх активів, згадування під час співбесід їхніх персональних даних тощо;
- 5) наявність випадків несвоєчасного надання «негативного» висновку (або його несвоєчасного оприлюднення);
- 6) різна якість «негативних» висновків ГРД, що готуються різними членами цієї ради, а також їх кількість;
- 7) наявність випадків розголошення членом ГРД конфіденційної інформації, яка стосується не пов'язаних із суддею третіх осіб (зокрема у висновках ГРД);
- 8) відсутність чіткого таймінгу проведення процедури кваліфікаційного оцінювання в розрахунку на одного суддю, а також непередбачуваності кінцевого строку завершення кваліфікаційного оцінювання суддів на відповідність займаній посаді загалом.

Найбільшим викликом на цьому етапі, особливо для нового складу ГРД, який обиратиметься в серпні 2025 року, є спроможність членів ГРД перевіряти не менш ніж 60 кандидатів у конкурсі до апеляційних судів щомісячно. Відсутність спроможності перевірки зазначеної кількості кандидатів у судді негативно впливатиме на строки проведення цієї та інших кваліфікаційних процедур, а відтак перешкоджатиме наповненню апеляційних судів новими кадрами та посуватиме строки завершення виконання міжнародних зобов'язань України. Цю проблему визнають на всіх рівнях — як у судовій системі, так і в Парламенті та обіцяють «реагувати відповідно до ситуації»²⁹⁰.

Рекомендації

1. ВККС та ГРД мають вжити заходів щодо пришвидшення проведення кваліфікаційного оцінювання, зокрема опрацювання з боку ГРД не менше ніж 60 досьє кандидатів на посади суддів апеляційних судів для забезпечення проведення співбесід із кандидатами.
2. Парламенту треба врегулювати питання щодо:
 - недопущення конфлікту інтересів всередині ГРД та у взаємодії з ВККС, насамперед щодо роботи у складі ГРД родичів чи близьких осіб членів ГРД або ВККС;

289 Попередньо окреслені громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році проблеми (с. 37–38) залишаються актуальними.

290 Інформація надана респондентом № 12 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

- встановити вимоги щодо професійного рівня членів ГРД за прикладами вимог до членів Етичної ради, ДГЕ, Експертної ради;
 - врегулювати питання обрання резервних членів ГРД (щонайменше трьох) та доступу до даних досьє суддів та кандидатів тих членів ради, які на постійній основі перебувають за межами Києва;
 - забезпечити для членів ГРД винагороду на рівні суддів місцевих судів, яка буде перераховуватися через ДСА тим громадським організаціям, які делегували членів ГРД, для подальшої виплати цієї винагороди членам ГРД безпосередньо самими громадськими організаціями. Така конструкція забезпечить незалежність членів ГРД від держави, з одного боку, та рівність і фінансову стабільність членів ГРД, з іншого. Громадські організації мають мати право відмовитися від державного фінансування, але в такому разі вони мають забезпечити такий самий рівень винагороди члену ГРД, якого вони делегували власним коштом (без залучення коштів грантів чи МТД);
 - заборонити члену ГРД на час виконання функцій у складі ради отримувати інший дохід, окрім доходів від його первинного роботодавця або доходів, які він отримуватиме за свою діяльність у ГРД від громадської організації, яка його делегувала;
 - забезпечити секретаріат ГРД повноцінним фінансуванням за державні кошти (наприклад, через ДСА як розпорядника таких коштів) та дозволити на час дії воєнного стану безпосередньо залучати фінансування проєктів МТД (за зразком фінансування секретаріатів Етичної ради, Конкурсних комісій, ДГЕ тощо).
3. Під час добору осіб для делегування до ГРД громадські організації мають обирати представників, здатних швидко та ефективно обробляти великі масиви даних, бути обізнаними з антикорупційним законодавством та ключовими законами у сфері правосуддя, бути готовим працювати понаднормово, зважаючи на планові навантаження ГРД на найближчий період тощо.
4. Одразу після обрання нових членів ГРД треба організувати проведення відповідного навчання та спільних із ВККС зустрічей і стратегічних сесій задля напрацювання спільного бачення роботи цих органів, насамперед у конкурсі до апеляційних загальних судів із метою якнайшвидшого його завершення.
5. ГРД доцільно:
- розглянути можливість ухвалення рішень у складі колегій, що надасть можливість звільнити час членів ради для опрацювання більшої кількості досьє суддів та кандидатів на посаду судді;
 - забезпечити своєчасність оприлюднення висновків або інформації щодо суддів та кандидатів;
 - стандартизувати підходи до «негативних» висновків;
 - уніфікувати практику щодо своєї участі у співбесідах суддів та кандидатів;
 - забезпечити використання єдиних підходів до організації роботи ГРД в усіх кадрових процедурах, а також уникати діяльності, не передбаченої законодавством;

- перед оприлюдненням рішень (висновків, інформації) видаляти всю конфіденційну інформацію з них, зокрема персональні дані третіх осіб;
 - забезпечити повноцінну комунікацію щодо своєї діяльності, зокрема регулярну публікацію статистики.
6. З метою виконання організаційних функцій ГРД забезпечити її повноцінним приміщенням для роботи, технікою тощо та цифровізувати всі процеси.

Верховний Суд

Прогрес і проблеми

Кадрове забезпечення та перевірка суддів ВС на доброчесність

У звітному періоді суттєвих кадрових змін у ВС не відбулося. Станом на сьогодні у ВС здійснюють правосуддя 151 суддя за наявності 196 штатних посад, тобто укомплектованість ВС становить орієнтовно 77%²⁹¹.

Голова ВС Станіслав Кравченко під час Пленуму, на якому підбивалися підсумки 2024 року, наголосив, що «основною проблемою для системи правосуддя загалом, і для Верховного Суду зокрема, залишається значна нестача суддівських кадрів. З огляду на це, для забезпечення безперебійної роботи ВС конкурс на всі вакантні посади суддів ВС має розпочатися невідкладно після завершення конкурсу до апеляційних судів»²⁹².

Не всі у ВС погоджуються із цією тезою: з огляду на те, що одне з головних завдань ВС — це забезпечення сталості та єдності судової практики, але за тієї кількості справ, яку щороку розглядає ВС (орієнтовно 90 тис.), виконати це завдання неможливо, навіть маючи повний штат суддів²⁹³. Тож нових суддів добирати не потрібно, натомість потрібно поступово зменшувати кількість справ, які щороку розглядаються ВС²⁹⁴. Однак з урахуванням кількості справ, які щороку продовжують надходити на розгляд до ВС, така пропозиція викликає обґрунтований сумнів щодо її дієвості та реалістичності.

Перевірка доброчесності суддів ВС у звітному періоді в повному обсязі не проводилася. Наразі за заявами деяких представників громадського сектору Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) проводить моніторинг способу життя двох суддів ВС²⁹⁵ — судді КАС ВС Ігоря Дашутіна²⁹⁶ та судді Касаційного господарського суду у складі ВС (КГС ВС) Сергія Жукова²⁹⁷, у яких журналісти знайшли ймовірно

291 Інформація надана респондентом № 13 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

292 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

293 Інформація надана респондентом № 14 під час інтерв'ю, проведеного 13.03.2025.

294 Інформація надана респондентами № 15 та № 14 під час інтерв'ю, проведених 07.03.2025, 13.03.2025.

295 НАЗК перевіряє спосіб життя судді Жукова після сюжету. Bihus.Info, 2025.

296 Пощастило з родичами: як суддя КАС ВС Ігор Дашутін має стерильну декларацію. Фондація DEJURE, 2024.

297 Суддя Верховного суду живе в маєтку за \$1 млн з виноградниками, озерами і лісом: все записане на давніх знайомих. Bihus.info, 2025.

незадеклароване майно²⁹⁸. У випадку останнього із зазначених суддів НАБУ відкрило кримінальне провадження одразу за двома статтями КК України — ст. 368⁵ (незаконне збагачення) та ст. 366² (декларування недостовірної інформації)²⁹⁹.

Також у звітному періоді Служба безпеки України (СБУ) проводила перевірку щодо можливої наявності громадянства РФ у судді КАС ВС Семена Стеценка³⁰⁰. Суддя Стеценко самостійно звернувся до СБУ з проханням перевірити цю інформацію³⁰¹. У підсумку в СБУ повідомили, що суддя Стеценко не має російського громадянства, оскільки добровільно вийшов із нього 15 березня 2005 року³⁰².

У квітні 2025 року Уряд подав на розгляд Парламенту законопроект № 13165³⁰³ щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів. Його положення, серед іншого, передбачали, що протягом 24 місяців із дня набрання чинності законом ВККС за участі ГРД проводить перевірку декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів вищих спеціалізованих судів (тобто ВАКС) та ВС³⁰⁴. До цього законопроекту народні депутати внесли на розгляд Парламенту декілька альтернативних — № 13165-1³⁰⁵ та № 13165-2³⁰⁶.

Наприкінці травня 2025 року Пленум ВС визначив, що окремі положення законопроекту № 13165 створюють загрозу незалежності судової влади та призведуть до порушення принципу суддівської незалежності, а також не узгоджуються з принципом правової визначеності та допускають можливість існування довготривалого тиску на відповідні суди³⁰⁷. Тому Пленум ВС запропонував законопроект № 13165 відхилити та доопрацювати натомість законопроекти № 13165-1 і № 13165-2 з урахуванням висновків Пленуму ВС³⁰⁸.

3 червня 2025 року Парламент прийняв законопроект № 13165-2 у першому читанні за основу.

298 Докладно — у підрозділі «Боротьба з корупцією в судовій владі».

299 НАБУ розслідує ймовірне незаконне збагачення судді Жукова після розслідування Bihus.Info. Bihus.Info, 2025.

300 Суддя Верховного Суду Стеценко може мати російський паспорт. Цензор.НЕТ, 2024.

301 Публікація Верховного Суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

302 До уваги медіа! Верховний Суд, 2025.

303 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів : проект Закону України, реєстраційний № 13165 від 09.04.2025.

304 Аналіз законопроекту № 13165 наведено в підрозділі «Вища кваліфікаційна комісія суддів України».

305 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів : проект Закону України, реєстраційний № 13165-1 від 23.04.2025.

306 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів : проект Закону України, реєстраційний № 13165-2 від 25.04.2025.

307 Затвердження висновків щодо законопроектів стосовно вдосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів і дисциплінарних та інших процедур щодо суддів — підсумки засідання Пленуму ВС. Судова влада України, 2025.

308 Висновок на проекти законів України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів» (реєстр. № 13165 від 09 квітня 2025 року), «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів» (реєстр. № 13165-1 від 23 квітня 2025 року) та «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення декларацій доброчесності суддів та родинних зв'язків судді» (реєстр. № 13165-2 від 25 квітня 2025 року) : Постанова Пленуму Верховного Суду від 23.05.2025 № 8.

Здійснення ВС своїх повноважень

У 2024 році на розгляд ВС надійшло понад 90 тис. справ, що на 5% більше, ніж у 2023 році, а кількість розглянутих справ сягнула 87 тис., перевищивши показник попереднього року більш ніж на одну тисячу³⁰⁹.

У першому півріччі 2025 року на розгляд ВС надійшло 46 925 процесуальних звернень та справ (водночас не розглянутих з попереднього звітного періоду залишалося 18 308). Розглянуто за цей же період 45 993 процесуальні звернення та справи³¹⁰, що свідчить про збереження тенденції надмірного звернення до ВС фізичними та юридичними особами.

Перевантаженість судовими справами є однією з головних проблем ВС із початку його створення. Це своєю чергою призводить до **труднощів із забезпеченням єдності судової практики**, оскільки ВС розглядає 80-100 тис. справ на рік³¹¹. Така ситуація здебільшого зумовлена **недієвістю касаційних фільтрів**³¹², які були запроваджені у 2017³¹³ та 2020 роках³¹⁴.

Сторони судових справ, відповідно до правової традиції, що існувала до 2017 року, коли всі справи підлягали касаційному перегляду, продовжують спроби отримати рішення ВС і в справах, які наразі не підлягають такому перегляду³¹⁵. Звільнення великої кількості скажників від сплати судового збору лише сприяє продовженню цієї традиції³¹⁶. Певну роль у цьому відіграє і норма Закону України «Про судовий збір», відповідно до якої ВС має повернути 100% суми судового збору в разі відмови в прийнятті касаційної скарги до розгляду³¹⁷. Хоча ВС витрачає однакову кількість часу як для мотивування прийнятності справи до розгляду, так і мотивування відмови у її прийнятті³¹⁸.

Наступними факторами, які впливають на перевантаженість ВС справами, є **надмірний формалізм під час застосування процесуального законодавства**, коли докладно розписуються навіть цілком технічні процесуальні документи (наприклад, ухвали про призначення справи до розгляду)³¹⁹ та практично **відсутність письмо-**

309 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

310 Звіт про здійснення правосуддя Верховним Судом за I півріччя 2025 року.

311 Верховний Суд у цифрах і фактах. 2017 – 2024. Верховний Суд.

312 Інформація надана респондентом № 16 під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

313 Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII.

314 Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ : Закон України від 15.01.2020 № 460-IX.

315 Інформація надана респондентом № 15 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

316 Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI.

317 Там само.

318 Інформація надана респондентом № 1 під час інтерв'ю, проведеного 06.03.2025.

319 Інформація надана респондентом № 16 під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

вого розгляду справ у двох касаційних судах — КГС ВС³²⁰ та Касаційному кримінальному суді у складі ВС (ККС ВС)³²¹.

Щодо проблем із забезпеченням єдності судової практики, то тут основною є **відсутність повноцінної стратегії розвитку ВС³²², зокрема стратегію забезпечення єдності судової практики³²³**. Ця проблема залишається невирішеною в поточному періоді, попри досить успішну діяльність робочих груп з основних принципів судового менеджменту та зі стратегії забезпечення єдності судової практики³²⁴.

Робоча група зі стратегії забезпечення єдності судової практики ініціювала щотижневе оприлюднення на комунікаційних каналах ВС інформації про справи, передані за попередній тиждень на розгляд судових палат, об'єднаних палат касаційних судів та ВП ВС³²⁵. Це сприяє оперативному інформуванню суддів першої та апеляційної інстанцій і юридичної спільноти загалом про такі справи.

Під егідою вказаної робочої групи створено ІТ-продукт ВС — Supreme LAB з даними щодо справ, переданих на розгляд судових палат, об'єднаних палат касаційних судів та ВП ВС, із зазначенням докладних підстав передачі справ та результатів їх розгляду касаційним судом³²⁶. Наразі робоча група працює над узагальненням судової практики в справах, рішення в яких не підлягають касаційному оскарженню³²⁷.

Робоча група щодо основних принципів судового менеджменту у звітному періоді спільно з науковою установою та за підтримки громадськості направила законопроект № 11133, яким спрощено призначення відеоконференції в цивільному, господарському та адміністративному процесах, що є конкретним заходом для підвищення ефективності судочинства³²⁸. 23 травня 2024 року Парламент прийняв Закон № 3755-ІХ³²⁹.

У квітні 2025 року презентовано оновлену версію Базу правових позицій Верховного Суду (База), яка розроблена за підтримки проекту ЄС «Право-Justice»³³⁰. Оновлена База надає можливість здійснювати пошук релевантної практики ВС та виокремлювати в один клік ключові висновки із судового рішення. Також у Базі запроваджено позначення відступів від правових позицій, що допомагає краще орієнтуватися в їх актуальності.

320 Інформація надана респондентом № 14 під час інтерв'ю, проведеного 13.03.2025.

321 Інформація надана респондентами № 17 та № 18 під час інтерв'ю, проведених 12.03.2025 та 18.03.2025.

322 Інформація надана респондентами №№ 4, 14 та 16 під час інтерв'ю, проведених 07.03.2025, 13.03.2025 та 27.03.2025.

323 Інформація надана респондентом № 14 під час інтерв'ю, проведеного 13.03.2025.

324 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

325 Там само.

326 Там само.

327 Там само.

328 Там само.

329 Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції: Закон України від 23.05.2024 № 3755-ІХ.

330 Публікація Верховного Суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

Наступними проблемами, що впливають на єдність судової практики, є **структурна роз'єднаність ВС**³³¹ (чотири касаційні суди та ВП ВС) та **знаходження касаційних судів та ВП ВС у різних приміщеннях**³³², що знаходяться на значній відстані один від одного. Похідною від цих проблем є вкрай **обмежена комунікація суддів ВС між собою та із суддями інших інстанцій**³³³ (за рідкісним виключенням). Водночас Пленум ВС не є майданчиком для спілкування суддів між собою³³⁴, а внутрішні заходи за одночасної участі всіх суддів ВС відбуваються нечасто³³⁵.

Для вирішення проблеми комунікації ВС з суддями та правничою спільнотою у 2025 році запроваджено новий комунікаційний проєкт — «Подкаст Верховного Суду», метою якого є створення відкритого майданчика для фахового обговорення актуальних питань судової практики та обміну думками в пошуках відповідей на запитання, що найбільше цікавлять правників³³⁶. Наприклад, перший подкаст був присвячений поданню касаційної скарги³³⁷. Наступні два подкасти розкрили актуальні питання кримінального процесу та сімейних спорів³³⁸.

Самостійним фактором, що впливає на забезпечення єдності судової практики, є **ігнорування практики ВС органами державної влади та місцевого самоврядування**, попри посилення на релевантну практику ВС звичайними громадянами або адвокатами під час звернення до таких органів³³⁹. Це своєю чергою призводить до **перевантаження ВС однотипними справами**, у яких уже сформовано правову позицію³⁴⁰. Як наслідок, такий стан справ не дає можливості повною мірою **розвивати стратегічні підходи до розвитку практики**³⁴¹. Хоча у великій кількості господарських та цивільних справ ВС правову визначеність забезпечив³⁴².

Окремою проблемою є **відсутність у ВС належних інструментів для контролю за єдністю практики на рівні апеляційних судів у справах, що не підлягають касаційному перегляду**³⁴³. Наразі апеляційні суди не мають механізмів для звернення до ВС із преюдиційними запитами³⁴⁴.

331 Інформація надана респондентами №№ 15, 14 та 16 під час інтерв'ю, проведених 07.03.2025, 13.03.2025 та 27.03.2025.

332 Там само.

333 Інформація надана респондентами № 4 та № 15 під час інтерв'ю, проведених 07.03.2025, 07.03.2025.

334 Інформація надана респондентом № 16 під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

335 Інформація отримана шляхом моніторингу сторінки Верховного Суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

336 Публікація Верховного Суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

337 Там само.

338 Сторінка Верховного Суду в соціальній мережі Youtube, 2025.

339 Інформація надана респондентами № 1 та № 15 під час інтерв'ю, проведених 06.03.2025, 07.03.2025.

340 Інформація надана респондентом № 4 під час інтерв'ю, проведеного 07.03.2025.

341 Інформація надана респондентом № 14 під час інтерв'ю, проведеного 13.03.2025.

342 Інформація надана респондентом № 19 під час інтерв'ю, проведеного 18.03.2025.

343 Там само.

344 Там само.

Також окремої уваги потребує питання підготовки сторонами касаційних скарг, оскільки від переконливості таких скарг залежить їх фільтрація та прийнятність для розгляду³⁴⁵.

ВП ВС

У 2024 році ВП ВС стабілізувала свою роботу (після справи ексголови ВС В. Князева³⁴⁶) і, попри низку судових рішень, які негативно вплинули на судову реформу (справа судді В. Усатого³⁴⁷ та похідні від неї), загалом виконувала функції із забезпечення єдності судової практики.

Водночас існує низка нагальних проблем, які впливають на функціонування ВП ВС, усього ВС та судової системи:

- 1. Перевантаженість адміністративними справами³⁴⁸**, оскільки у справах за участі Президента, Парламенту, ВРП та ВККС ВП ВС є апеляційною інстанцією. Також ВП ВС переглядає рішення ВРП про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, часто скасовуючи їх³⁴⁹. Саме до таких рішень є найбільше претензій від громадськості³⁵⁰.
- 2. Прийняття ВП ВС на розгляд деяких справ, які мали б вирішуватись об'єднаними палатами³⁵¹**. Це справи, які стосуються лише однієї юрисдикції, що не відповідає завданням ВП ВС.
- 3. Надмірна кількість суддів у ВП ВС на фоні скорочення майже на чверть кількості суддів у касаційних судах³⁵²**.
- 4. Невмотивованість або поверхове мотивування подібності правовідносин у рішеннях ВП ВС³⁵³**. Як наслідок, висновки ВП ВС часто не пояснюють, чому відступ від правової позиції не здійснюється, хоча рішення, протилежне наявній правовій позиції, ухвалюється. Це фактично означає існування так званих прихованих відступів і є значною проблемою у забезпеченні єдності судової практики на рівні ВС, зокрема ВП ВС.

Попри наявні проблеми, у звітному періоді відбулося скорочення залишків справ, що перебувають на розгляді ВП ВС, насамперед у цивільній і господарській юрисдикціях, та прискорення строків розгляду справ та строків виготовлення судових рішень³⁵⁴.

345 Публікація Верховного Суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

346 НАБУ і САП викрили схему підкупу керівництва Верховного Суду. Національне антикорупційне бюро України, 2023.

347 Публікація Громадської ради доброчесності в соціальній мережі Facebook, 2024.

348 Інформація надана респондентами № 19 та № 13 під час інтерв'ю, проведених 18.03.2025, 19.03.2025.

349 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

350 Публікація Фондації DEJURE в соціальній мережі Facebook, 2025.

351 Інформація надана респондентом № 19 під час інтерв'ю, проведеного 18.03.2025.

352 Інформація надана респондентом № 13 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

353 Там само.

354 Інформація надана респондентом № 19 під час інтерв'ю, проведеного 18.03.2025.

Загалом у 2024 році ВП ВС розглянула 522 процесуальні звернення в усіх юрисдикціях, що майже на 8% більше, ніж у 2023 році, та ухвалила по суті 270 судових рішень³⁵⁵.

Протягом першого півріччя 2025 року на розгляд ВП ВС перебувало 630 процесуальних звернень та справ. Це на 30% більше, ніж у першому півріччі 2024 року (445 матеріалів). Надійшло в цей період 462 процесуальні звернення/скарги (на 58% більше ніж у першому півріччі 2024 року), з яких: 308 адміністративних матеріалів, 72 — цивільних, 45 — кримінальних та 37 господарських матеріалів. Загалом у цей період ВП ВС розглянула 379 процесуальних звернень у всіх юрисдикціях (на 27% більше) та ухвалила по суті 168 судових рішень (38 звернень було повернуто до касаційних судів)³⁵⁶.

Протягом 2024 року касаційні суди передали на розгляд ВП ВС 163 справи, що на 6% більше, як порівняти з 2023 роком³⁵⁷. З урахуванням залишків у 2024 році на розгляді ВП ВС у касаційному порядку перебувало 220 справ³⁵⁸. За перше півріччя 2025 року касаційні суди передали на розгляд ВП ВС 58 справ³⁵⁹. З урахуванням залишків у першому півріччі 2025 року на розгляді ВП ВС у касаційному порядку перебувало 87 справ³⁶⁰.

Також минулого року на розгляд до ВП ВС надійшла 231 апеляційна скарга в адміністративних справах, що становить 35% від усіх надходжень до ВП ВС у 2024 році³⁶¹. Усього за минулий рік на розгляді перебувало 272 апеляційні скарги, 179 з яких було розглянуто³⁶². За перше півріччя 2025 року до ВП ВС надійшла 191 апеляційна скарга та справа адміністративного судочинства³⁶³.

Щодо розгляду скарг на рішення ВРП, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення Дисциплінарних палат ВРП, минулого року на розгляді ВП ВС перебувало 39 таких скарг. З них розглянуто 23 скарги (17 скарг залишено без задоволення; 6 — задоволено)³⁶⁴. У першому півріччі 2025 року на розгляді ВП ВС перебувало **53** такі скарги (водночас не розглянутих з попереднього звітнього періоду залишалось 14, а нових надійшло на розгляд — 39). За цей період ВП ВС розглянув 14 таких скарг (з них 6 скарг задоволено)³⁶⁵.

355 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

356 Публікація Верховного Суду в соціальній мережі Facebook, 2025.; Звіт про здійснення правосуддя Верховним Судом за I півріччя 2025 року.

357 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

358 Там само.

359 Звіт про здійснення правосуддя Великою Палатою Верховного Суду за I півріччя 2025 року.

360 Там само.

361 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

362 Там само.

363 Звіт про здійснення правосуддя Великою Палатою Верховного Суду за I півріччя 2025 року.

364 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

365 Звіт про здійснення правосуддя Верховним Судом за I півріччя 2025 року.

Крім того, упродовж 2024 року ВП ВС розглядала заяви щодо перегляду судових рішень за виключними обставинами. Так, з підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань розглянуто 41 заяву, серед яких 13 — в адміністративних справах; дві — у господарських; 12 — у цивільних; 14 — у кримінальних провадженнях³⁶⁶. З підстав встановлення КСУ неконституційності (конституційності) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, розглянуто чотири заяви (одну — у господарській справі; одну — у кримінальному провадженні; дві — у цивільних справах)³⁶⁷.

Упродовж першого півріччя 2025 року у ВП ВС перебувало на розгляді 49 заяв щодо перегляду судових рішень за виключними обставинами (34 з них розглянуто).

З підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань розглянуто 33 такі заяви³⁶⁸.

У червні 2025 році відбулася часткова ротація суддів ВП ВС і до окремих обраних суддів у громадськості виникла низка зауважень³⁶⁹.

Окремі проблеми ВС щодо фінансування та управління

Самостійними проблемами, що у звітному періоді впливали на діяльність ВС, є неможливість через війну здійснювати капітальні видатки, насамперед на ремонт приміщення, у якому могла б працювати переважна більшість суддів ВС. Водночас такі кошти у ВС наявні³⁷⁰.

Наступною проблемою є непропорційний вплив ДСА (насамперед Голови або особи, що виконує функції виконувача обов'язків) на призначення та звільнення керівника апарату ВС, його першого заступника, погодження їх преміювання тощо³⁷¹, що негативно впливає на незалежність керівництва апарату ВС та може бути передумовою втручання в діяльність ВС із боку ДСА³⁷².

Ще однією проблемою є відсутність HR-політики на рівні судової влади та, як наслідок, відсутність системного кадрового резерву щодо будь-якого суду, включно з ВС³⁷³.

У звітному періоді ВС зазнав масштабної кібератаки, що призупинило роботу електронних сервісів та автоматизованих систем на певний період³⁷⁴. Зокрема було

366 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

367 Там само.

368 Звіт про здійснення правосуддя Великою Палатою Верховного Суду за I півріччя 2025 року.

369 Фігурантка розслідування та суддя з проблемними деклараціями: кого обрав Верховний Суд до Великої Палати? Фондація DEJURE, 2025.

370 Інформація надана респондентом № 21 під час інтерв'ю, проведеного 06.03.2025.

371 Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 4 ст. 153.

372 Інформація надана респондентом № 1 під час інтерв'ю, проведеного 06.03.2025.

373 Там само.

374 Публікація Верховного Суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

зупинено приймання кореспонденції та процесуальних документів, їх оброблення, автоматизований розподіл та розгляд (проведення судових засідань у режимі відео-конференцв'язку), направлення судових рішень, повернення судового збору та надання інших судових послуг сторонам процесу, іншим особам³⁷⁵. Наслідки атаки вдалось оперативно подолати³⁷⁶, але цей факт свідчить про необхідність посилення протидії кіберзагрозам.

Рекомендації

1. Запровадити ефективні інструменти для забезпечення єдності судової практики, зокрема преюдиційний запит, з яким апеляційні суди та суди першої інстанції зможуть звертатися до ВС у випадках відсутності його висновку з цього питання, посилити мотивувальну частину судових рішень ВС, зокрема щодо подібності правовідносин, прийнятності/неприйнятності касаційних скарг до розгляду з огляду на касаційні фільтри тощо.
2. Розгляд ВП ВС преюдиційного запиту має включати не абстрактну відповідь на питання апеляційного суду, а формування правової позиції в конкретній справі.
3. Забезпечити ВС належними інструментами для реагування на ігнорування практики ВС органами державної влади та місцевого самоврядування.
4. Визначитися щодо доцільності розгляду певних категорій адміністративних справ, щодо яких уже сформовано правові позиції ВС, у порядку наказного провадження (наприклад, різні категорії пенсійних спорів).
5. Підвищити роль об'єднаних палат на рівні касаційних судів.
6. Розглянути питання систематизації підходів до фільтрації справ, що надходять на розгляд ВС, відповідно до моделі, яка застосовується Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ).
7. Встановити правила щодо пропорційного зменшення кількості суддів у ВП ВС у разі зміни загальної кількості суддів у ВС за формулою: зменшення загальної кількості суддів ВС на 25% призводить до зменшення представництва касаційних судів у ВП ВС на одного суддю (тобто загальна чисельність ВП ВС становитиме 17 суддів); зменшення загальної кількості суддів ВС на 50% призводить до зменшення представництва касаційних судів у ВП ВС на два судді (тобто загальна чисельність ВП ВС становитиме 13 суддів).
8. Автоматизувати всі процеси у ВС, зокрема через впровадження штучного інтелекту. Розробити та впровадити нову систему документообігу суду, яка враховуватиме сучасні загрози для захисту інформації й відповідатиме світовим стандартам та практикам.
9. Відійти від надмірного формалізму та зарегульованості в процесуальних документах, які не потребують докладної мотивації.

375 Там само.

376 Верховний Суд інформує. Верховний Суд, 2025.

10. Оптимізувати касаційне провадження та збільшити категорії справ, що можуть розглядатися в порядку письмового провадження.
11. Визначитися щодо стратегічного розвитку ВС та ухвалити відповідні документи, зокрема нормативи навантаження, стратегію розвитку ВС, стратегію забезпечення єдності практики, комунікаційну політику тощо.
12. Підвищити якість комунікації між судами всередині ВС, передусім через міжюрисдикційні заходи, та із судами першої та апеляційної інстанцій насамперед через проведення для них відповідного навчання. Також продовжити комунікаційно-освітні заходи для правничої спільноти.
13. Запровадити на рівні судової влади платформу для формування кадрового резерву для судів всіх інстанцій та юрисдикцій.
14. Для завершення проведення ремонтних робіт у приміщенні Касаційного цивільного суду в складі ВС (КЦС ВС) та недопущення втрати прогресу попередніх років у цьому питанні здійснити капітальні видатки коштом наявних у ВС надходжень судового збору.
15. Забезпечити формування грошових резервів через прийняття змін до Закону України «Про судовий збір»³⁷⁷, відповідно до яких у ВС залишатиметься не менш ніж 50% судового збору в разі відмови у прийнятті касаційної скарги. Цей захід також забезпечить належне запобігання зловживанню сторонами своїми процесуальними правами та зменшить кількість касаційних скарг, що безпідставно надходять на розгляд ВС.
16. Усунути адміністративний та фінансовий вплив на керівництво апарату ВС, для чого необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» через передачу цих повноважень Голові ВС.
17. У разі незменшення до початку 2027 року кількості справ, що надходять на розгляд ВС, варто здійснити конкурсний добір суддів ВС на всі наявні на той момен вакансії. До конкурсного добору замість ГРД залучити незалежних міжнародних експертів.

Вищий антикорупційний суд

Прогрес та проблеми

Кадрове забезпечення ВАКС та його апарату

Станом на липень 2025 року кадровий склад ВАКС збільшився до 40 суддів (29 суддів — у першій інстанції та 11 суддів — в АП ВАКС)³⁷⁸. Після завершення в березні 2025 року конкурсу до першої інстанції ВАКС³⁷⁹, було визначено дві кандидатки як

377 Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI.

378 Інформація про кількість посад суддів у вищих спеціалізованих судах станом на 14.07.2025. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

379 Затверджено рейтинг кандидатів та визначено переможців конкурсу на зайняття вакантних посад суддів у Вищому антикорупційному суді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

переможці конкурсу — судді місцевих судів Тетяна Литвинко та Олена Чернова³⁸⁰. 3 червня 2025 року Президент призначив їх суддями ВАКС³⁸¹. Один суддя із червня 2023 року відряджений до ВККС строком на чотири роки³⁸².

23 січня 2025 року ВККС у пленарному складі оголосила повторний конкурс на зайняття 10 вакантних посад суддів в АП ВАКС³⁸³.

Конкурс на 10 вакантних посад суддів АП ВАКС завершився у січні 2025 року нульовим результатом, оскільки скласти кваліфікаційний іспит не вдалося жодному з кандидатів³⁸⁴.

ВККС на той час визнала помилки, зроблені під час конкурсів до обох інстанцій ВАКС, та наголосила, що «за останні два місяці комісія «відкатала» всі процедури і готова провести наступну хвилю конкурсного добору до ВАКС [...], а також до Апеляційної палати»³⁸⁵. Докладно про аналіз конкурсу описано в розділі «Вища кваліфікаційна комісія суддів України».

У червні 2025 року Голова ВККС висловився з приводу того, що робота над покращенням конкурсних процедур постійно триває задля гарантування їх прозорості, чесності та об'єктивності³⁸⁶.

Станом на липень 2025 року процедурні питання проведення конкурсу на посади суддів ВАКС зазнали істотних змін. Парламентом ухвалені застереження, які стосуються, зокрема, ч. 3 ст. 84 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Відтак, на період дії воєнного стану, а також протягом року після його припинення або скасування, кандидати, які нещодавно мали невдалий досвід участі в конкурсі, можуть брати участь у повторному конкурсі (Закон № 4433-IX³⁸⁷ набрав чинності 4 червня 2025 року). До внесення цих законодавчих змін такі кандидати могли бути піддані повторному кваліфікаційному оцінюванню (як частини конкурсу) не раніше ніж через один рік з дня останнього кваліфікаційного оцінювання³⁸⁸. У зв'язку із такими новелами ВККС вирішила, що документи для участі в конкурсі до АП ВАКС, який був оголошений 23 січня 2025 року, більше не будуть прийматися³⁸⁹.

380 Двоє кандидатів підтвердили здатність здійснювати правосуддя у Вищому антикорупційному суді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

381 Про призначення суддів Вищого антикорупційного суду : Указ Президента України від 03.06.2025 № 378/2025.

382 Суддя Вищого антикорупційного суду Олег Коліуш став членом ВККС. Вищий антикорупційний суд, 2023.

383 23 січня 2025 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України оголосила конкурс в Апеляційну палату Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

384 Затверджено загальні результати кваліфікаційного іспиту учасників конкурсу до Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

385 Конкурс до Апеляційної палати антикорупційного суду розпочнеться заново. Дзеркало тижня, 2025.

386 Андрій Пасічник окреслив ключові виклики у подоланні кадрової кризи в системі правосуддя. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

387 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо уточнення процедур конкурсу на посаду судді та відрядження судді : Закон України від 14.05.2025 № 4433-IX.

388 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

389 До уваги осіб, які мають намір стати суддями Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

3 червня 2025 року ВККС оголосила новий конкурс на зайняття 23 вакантних посад у ВАКС (10 вакантних посад суддів в АП ВАКС і 13 — інших суддів ВАКС). Строк подання документів та заяв про участь у конкурсі та проведення кваліфікаційного оцінювання — з 7 липня до 6 серпня 2025 року³⁹⁰.

Новий конкурс, окрім вищезгаданої новели, має ще й інші особливості. Так, вперше кандидат зможе одночасно претендувати і до ВАКС як суду першої інстанції, і до АП ВАКС. Кваліфікаційний іспит та співбесіда будуть єдиними. На посаду судді АП ВАКС будуть рекомендовані кандидати, які зайняли найвищі позиції в рейтингу. Кількість вакантних посад суддів у ВАКС як суді першої інстанції може бути збільшено, якщо чинного суддю ВАКС як суду першої інстанції (який одночасно є і кандидатом на посаду судді АП ВАКС) буде рекомендовано на посаду судді АП ВАКС³⁹¹.

Також змінено деякі правила проведення конкурсу. Зокрема скасовано прохідний бал тестування на знання історії української державності в розмірі 75%. Цей бал буде визначатися ВККС самостійно, аналогічно визначенню прохідного бала тестування когнітивних здібностей. До того ж скасовано повторну співбесіду з переможцями конкурсу після кваліфікаційного оцінювання (буде проводитися виключно під час кваліфікаційного оцінювання)³⁹².

За орієнтовним графіком, встановленим ВККС, цей конкурс має завершитись у березні 2026 року³⁹³.

У керівництві ВАКС та АП ВАКС у звітному періоді не відбулося жодних змін. Посада заступника Голови ВАКС залишається вакантною вже протягом трьох років у зв'язку з неспроможністю жодним із кандидатів набрати необхідну кількість голосів.

Водночас ВАКС розпочав формування кадрового резерву з працівників державної та патронатної служби з метою швидкого заповнення 110 посад в апараті ВАКС та АП ВАКС після призначення нових суддів за результатами повторних конкурсів³⁹⁴. 17 квітня 2025 року приймання документів від кандидатів було завершено. До ВАКС, як суду першої та апеляційної інстанції, на вказану кількість вакантних посад надійшли документи від 1036 кандидатів. Наразі розгляд документів триває³⁹⁵.

Повноваження ВАКС та навантаження на його суддів

На розгляді ВАКС у 2024 році перебувало 375 справ кримінального провадження та 11 053 клопотань, скарг, заяв (окрім заяв про відвід судді) під час досудового розслідування. Водночас 122 справи кримінального провадження та 10 960 клопотань, скарг, заяв надійшли на розгляд безпосередньо у 2024 році³⁹⁶. За підсумками року

390 03 червня 2025 року оголошено конкурс на зайняття вакантних посад у Вищому антикорупційному суді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

391 Конкурс на 23 вакантні посади суддів у Вищому антикорупційному суді та його Апеляційній палаті. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

392 Там само.

393 Там само.

394 Публікація Вищого антикорупційного суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

395 Публікація Вищого антикорупційного суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

396 Звіт про оперативність розгляду судових справ за 2024 рік. Вищий антикорупційний суд, 2025.

судом розглянуто 88 справ кримінального провадження та 10 909 клопотань, скарг, заяв³⁹⁷.

Також на розгляді суду перебувало 33 справи адміністративного судочинства (27 справ надійшло у 2024 році), з них до кінця 2024 року розглянуто 27³⁹⁸. У розрізі справ цивільного судочинства ВАКС розглянув 8 справ з 16 (у 2024 році надійшло 12)³⁹⁹.

У першому півріччі 2025 року на розгляді ВАКС перебувало 366 справ кримінального провадження та 5 516 клопотань, скарг, заяв (окрім заяв про відвід судді) під час досудового розслідування. Водночас 82 справи кримінального провадження та 5 399 клопотань, скарг, заяв надійшли на розгляд безпосередньо за перше півріччя 2025 року⁴⁰⁰. За підсумками першого півріччя 2025 року судом розглянуто 53 справи кримінального провадження та 5 393 клопотань, скарг, заяв⁴⁰¹.

Також у першому півріччі 2025 року на розгляді ВАКС перебувало 20 справ адміністративного судочинства (14 справ надійшло в звітному періоді), з них до кінця звітного періоду розглянуто 16⁴⁰². У розрізі справ цивільного судочинства ВАКС розглянув 39 справ з 60 (у першому півріччі 2025 року надійшло 52 матеріали у цій категорії справ)⁴⁰³. Отже, статистика свідчить, що в першому півріччі 2025 року значно зросла кількість справ у ВАКС як суді першої інстанції в категорії цивільного судочинства, що створює додаткове навантаження на суддів ВАКС в умовах дефіциту кадрів.

На розгляді АП ВАКС у 2024 році перебувало 95 вироків, 59 ухвал та 1005 ухвал слідчих суддів, з них у цьому році надійшло 59 вироків, 54 ухвали та 963 ухвали слідчих суддів. За підсумками року АП ВАКС розглянула 39 вироків, 58 ухвал та 959 ухвал слідчих суддів. 23 вироки залишилися нерозглянутими понад один рік⁴⁰⁴.

У 2024 році АП ВАКС розглянула 20 з 23 справ адміністративного судочинства (22 справи надійшли у 2024 році)⁴⁰⁵ та 6 з 8 справ цивільного судочинства (усі надійшли в цьому році)⁴⁰⁶.

Загалом станом на 31 липня 2025 року від початку процесуальної діяльності до АП ВАКС надійшло 6113 апеляційних скарг та матеріалів, із яких розглянуто 5985⁴⁰⁷.

397 Там само.

398 Там само.

399 Там само.

400 Звіт про оперативність розгляду судових справ за перше півріччя 2025 року. Вищий антикорупційний суд, 2025.

401 Там само.

402 Там само.

403 Там само.

404 Звіт Апеляційної палати Вищого Антикорупційного суду про розгляд судових справ за 2024 рік. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду, 2025.

405 Там само.

406 Там само.

407 Онлайн-лічильник на вебсторінці АП ВАКС. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду, 2025.

БАКС зазначає тенденцію до збільшення кількості справ, що надходять на розгляд, та відповідно збільшення строків їх розгляду через надмірне навантаження на суддів⁴⁰⁸. Наприклад, БАКС продовжує розглядати справи за позовами щодо застосування санкції в порядку адміністративного судочинства, тобто виконувати непритаманні йому повноваження⁴⁰⁹.

Останнім часом також набула актуальності ініціатива Уряду щодо передання на розгляд БАКС справ про адміністративні правопорушення (конфлікт інтересів, порушення вимог декларування), що значно ускладнить роботу суду та збільшить строки розгляду кримінальних проваджень⁴¹⁰.

Водночас із кінця 2023 року на розгляді Парламенту знаходився урядовий законопроект № 10338, яким, зокрема, пропонувалося виключити із Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України) та Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) положення щодо обов'язкового здійснення цивільних та адміністративних проваджень, віднесених до підсудності БАКС, у першій інстанції колегіально судом у складі трьох суддів⁴¹¹. 17 липня 2025 року цей законопроект було відкликано у зв'язку зі зміною Уряду.

Тож наразі наявна ситуація, коли складніші кримінальні справи БАКС розглядає одноособово⁴¹², тоді як простіші цивільні та адміністративні справи змушений розглядати колегіями в складі трьох суддів.

Наступна проблема, яка впливає на збільшення строків розгляду справ суддями БАКС полягає в зловживанні сторонами своїми процесуальними правами⁴¹³. У 2024 році Міністерство юстиції України (Мін'юст) розробляло законопроект⁴¹⁴ щодо протидії зловживанню процесуальними правами, однак наразі робота над ним зупинена⁴¹⁵.

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності БАКС

Станом на липень 2025 року питання забезпечення БАКС приміщенням, яке б надавало можливість одночасного розміщення всіх наявних та майбутніх суддів першої інстанції БАКС, працівників її апарату, залишається невирішеним. Урядом не запропоновано жодного належного для зазначених цілей варіанту приміщення⁴¹⁶.

408 Інформація надана представниками Вищого антикорупційного суду під час інтерв'ю, проведених 05.03.2025 та 11.03.2025

409 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024. С. 52.

410 Там само.

411 Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду справ Вищим антикорупційним судом : проект Закону України, реєстраційний № 10338 від 13.12.2023.

412 Про внесення змін до статті 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження : Закон України від 24.04.2024 № 3655-IX.

413 Інформація надана представниками Вищого антикорупційного суду під час інтерв'ю, проведених 05.03.2025 та 11.03.2025.

414 Публікація колишнього Міністра юстиції України Дениса Малюски в соціальній мережі Facebook, 2024.

415 Інформація надана представниками Вищого антикорупційного суду під час інтерв'ю, проведених 05.03.2025 та 11.03.2025.

416 Там само.

Наразі Уряд формально розв'язує це питання. Наприклад, ВАКС надається перелік приміщень, де або вже працюють інші державні або судові органи, аби суд самостійно домовлявся з ними про переїзд до іншого приміщення, або які потребують капітального ремонту, на що бракує коштів державного бюджету⁴¹⁷.

Тому ВАКС понад шість років свого існування працює в трьох приміщеннях, два з яких є тимчасовими та не відповідають національним будівельним нормам чи безпечовим вимогам⁴¹⁸. Водночас перша інстанція ВАКС займає два приміщення, які знаходяться на значній відстані одне від одного, що створює логістичні проблеми (доставлення документів, переміщення суддів тощо). Розмістити в цих приміщеннях навіть двох нових суддів з їхніми офісами⁴¹⁹ (загалом 10 осіб) виявилось вкрай складним⁴²⁰. Тому розміщення в цих приміщеннях ще 23 майбутніх суддів із їхніми офісами (загалом 140 осіб) є неможливим.

Окремою проблемою є зупинення реалізації проєктів USAID, які також забезпечували ВАКС технічним обладнанням. Тому наразі відсутня фінансова спроможність для матеріально-технічного забезпечення роботи нових суддів ВАКС та АП ВАКС. Лише технічне обладнання для 25 нових суддів та їхніх офісів потребуватиме, за оцінками ВАКС⁴²¹, щонайменше 10 млн грн. Ці кошти не закладалися у витрати Державного бюджету України на 2025 рік, оскільки у ВАКС «розраховували на американську допомогу»⁴²².

Рекомендації

- 1. Заповнення вакантних посад у ВАКС та АП ВАКС через** проведення впродовж III–IV кварталів 2025 року повторного конкурсу до першої та апеляційної інстанцій ВАКС з урахуванням попередніх помилок.
- 2. Забезпечення першої інстанції ВАКС єдиним повноцінним приміщенням для роботи**⁴²³:
 - виділення у 2025 році окремої будівлі, придатної для здійснення правосуддя, для першої інстанції ВАКС (42 судді) та працівників її апарату;
 - переміщення у 2026 році першої інстанції ВАКС до нового приміщення, а АП ВАКС — до приміщення ВАКС за адресою: просп. Берестейський, 41, м. Київ, 01601;

417 Там само.

418 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024. С. 51.

419 Під офісами суддів Вищого антикорупційного суду в цьому розділі маються на увазі помічники та секретарі судових засідань.

420 Інтерв'ю Голови ВАКС Віри Михайленко. Watchers, 2025.

421 Інформація надана представниками Вищого антикорупційного суду під час інтерв'ю, проведених 05.03.2025 та 11.03.2025.

422 Там само.

423 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 53–54) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

- відмова від ідеї подальшого розміщення першої інстанції ВАКС в окремих (двох та більше), значно віддалених одне від одного приміщеннях, що негативно позначається на діяльності суду;
 - технічне забезпечення ВАКС та АП ВАКС необхідним обладнанням та за потреби виділення коштів для проведення нагальних ремонтних робіт.
3. **Повторне внесення на розгляд Парламенту законопроєкту щодо одноособового розгляду цивільних і адміністративних справ та якнайшвидше його прийняття**⁴²⁴.
 4. **Передання повноважень щодо розгляду адміністративних справ (щодо застосування санкції) від ВАКС до СОАС та СААС після початку їхньої роботи** з метою зменшення навантаження на ВАКС та ефективного розмежування підсудності справ між судами всередині судової системи⁴²⁵.
 5. Уточнення положень законодавства щодо виборів заступника Голови ВАКС та проведення його виборів за новими правилами⁴²⁶.
 6. **Завершення розроблення законопроєкту щодо зловживання сторонами процесуальними правами** та його прийняття Парламентом у 2025 році.
 7. **Обмеження розширення юрисдикції ВАКС до моменту призначення 23 нових суддів (та щонайменше протягом трьох років після початку роботи ВАКС у новому складі)** та вирішення проблем щодо забезпечення приміщенням. Подальше розширення юрисдикції суду має відбуватися з урахуванням мети створення ВАКС.
 8. **Впровадження комплексної стратегії забезпечення ефективного розгляду справ ВАКС та скорочення кількості нерозглянутих справ.**

Місцеві та апеляційні суди

Прогрес та проблеми

Станом на 28 липня 2025 року в місцевих судах працюють 3 633⁴²⁷ судді. Водночас загальна штатна чисельність суддів у місцевих судах — 4 934 посади. Вакантними залишаються 1 301 посада (або 26% від загальної чисельності штату)⁴²⁸. Тобто ситуація, як порівняти з попереднім звітним періодом, майже не змінилася.

У 2024 році ВРП ухвалила рішення про внесення Президенту подання про призначення на посади 471 судді до місцевих судів, з них: до місцевих загальних судів —

424 Там само, з додатковим уточненням.

425 Там само, з додатковим уточненням.

426 Там само.

427 Облік посад суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

428 Там само.

412; місцевих адміністративних судів — 31; місцевих господарських судів — 28⁴²⁹. Упродовж 2024 року склали присягу та набули повноважень 385 суддів⁴³⁰.

Протягом січня – травня 2025 року ВРП внесла 43 подання про призначення суддів до місцевих судів, з них: до місцевих загальних судів — 40 суддів; до місцевих господарських судів — 3 судді⁴³¹. У травні – червні цих кандидатів Президент призначив на посади суддів⁴³². ВРП у червні та липні 2025 року внесла Президенту подання про призначення на посаду ще чотирьох суддів до місцевих судів⁴³³. Укази про призначення цих кандидатів на посади суддів наразі відсутні.

Водночас станом на липень 2025 року в дев'яти місцевих судах не призначено жодного судді (з них підсудність чотирьох судів передано іншим судам, один суд припинив свою роботу), у 25 місцевих судах призначено лише по одному судді (з них підсудність десяти судів передано іншим судам), у 80 судах — по два судді (з них підсудність 12 судів передано іншим судам)⁴³⁴.

У грудні 2024 року стартував добір⁴³⁵ суддів у місцеві суди. Він проводиться на 1 800 вакантних посад та є наймасштабнішим в історії України. Разом із доббором проводиться процедура переведення суддів з одних місцевих судів до інших⁴³⁶. Відповідно до Закону⁴³⁷ судді та кандидати в судді мають на рівних умовах конкурувати за вакантні посади в судах. Жодних преференцій не передбачено.

Строк подання заяв і документів закінчився 30 березня 2025 року. Правникам, які є військовослужбовцями, було дозволено подати документи також у квітні. Тож, станом на 1 травня 2025 року документи для участі в доборі та переведення до місцевого суду подали 9337 кандидатів⁴³⁸.

До складання кваліфікаційного іспиту ВККС допустила 7868 кандидатів на посаду судді місцевого суду та 562 судді, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду (всього 8430 осіб)⁴³⁹.

429 Протягом 2024 року ВРП вирішила внести Президентові України подання про призначення 471 судді. Вища рада правосуддя, 2025.

430 Там само.

431 Протягом січня — травня 2025 року ВРП ухвалила внести Президентові України подання про призначення 45 суддів. Судова влада України.

432 Укази. Президент України, 2025.

433 Акти Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя, 2025.

434 Облік посад суддів станом на 28.07.2025. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

435 Оголошення про добір кандидатів на посаду судді місцевого суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2024.

436 Там само.

437 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

438 Список осіб, які звернулися до Комісії для участі в доборі та для переведення до місцевого суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

439 Про призначення тестування знань з історії української державності у межах кваліфікаційного іспиту для кандидатів на посаду судді місцевого суду та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 04.07.2025 № 128/зп-25.

У період з 15 до 24 липня 2025 року відбулися тестування знань з історії української державності (перший етап кваліфікаційного іспиту⁴⁴⁰). Станом на 24 липня 2025 року мінімально допустимий бал тестування набрали 7807 осіб⁴⁴¹.

ВККС 25 липня 2025 року затвердила графік складання тестування загальних знань у сфері права та знань зі спеціалізації суду (другий етап кваліфікаційного іспиту) та допустила до складання цього тестування 7239 кандидатів⁴⁴².

Кваліфікаційний іспит передбачає проведення третього (тестування когнітивних здібностей) та четвертого (виконання практичного завдання зі спеціалізації відповідного суду) етапів, кожен з яких призначається окремим рішенням ВККС⁴⁴³.

В апеляційних судах станом на 28 липня 2025 року призначено 574 суддів за штатної чисельності 1 357 суддів. Вакантними залишаються 778 посад (або 57,7%)⁴⁴⁴. Тобто ситуація, як порівняти з попереднім звітним періодом, погіршилася (чисельність суддів зменшилася на 5,4%).

У конкурсі на 550 посад суддів апеляційних судів завершився етап складання кандидатами кваліфікаційного іспиту. На той час на 67 посад суддів у апеляційних адміністративних судах претендувало 67 осіб⁴⁴⁵; на 58 посад суддів у апеляційних господарських судах — 83 особи⁴⁴⁶; на 425 посад суддів у апеляційних загальних судах — 706 осіб⁴⁴⁷. За результатами конкурсу неможливо буде заповнити всі оголошені на конкурс вакансії щонайменше в апеляційних адміністративних судах.

Другий етап конкурсу — дослідження суддівського досьє та проведення співбесіди з кандидатами до апеляційних адміністративних та господарських судів (включно з перевіркою кандидатів ГРД) проводиться з травня по серпень 2025 року. З липня 2025 року розпочалися співбесіди з кандидатами до апеляційних загальних судів⁴⁴⁸, які попередньо триватимуть до кінця 2026 року⁴⁴⁹. Визначення такого порядку проведення співбесід було помилковим з огляду на те, що найбільший кадровий голод наявний саме в апеляційних загальних судах.

Станом на 31 липня 2025 року в конкурсі до апеляційних адміністративних судів проведено співбесіди з 67 кандидатами: 43 кандидати підтвердили здатність здійс-

440 Про призначення кваліфікаційного іспиту для кандидатів на посаду судді місцевого суду та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 12.05.2025 105/зп-25.

441 Комісією завершено тестування з історії української державності. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

442 Призначено тестування загальних знань у сфері права та знань зі спеціалізації відповідного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

443 Про призначення кваліфікаційного іспиту для кандидатів на посаду судді місцевого суду та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 12.05.2025 № 105/зп-25.

444 Облік посад суддів станом. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

445 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

446 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

447 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

448 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

449 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

нювати правосуддя в апеляційному адміністративному суді, 23 — не підтвердили, з 1 кандидатом співбесіда відбудеться у пленарному складі Комісії⁴⁵⁰. У конкурсі до апеляційних господарських судів проведено співбесіди з 74 кандидатами: 46 кандидатів підтвердили здатність здійснювати правосуддя в апеляційному господарському суді, 17 — не підтвердили, з 11 кандидатами співбесіди відбудуться в пленарному складі ВККС⁴⁵¹. Вибір кандидатами конкретного апеляційного суду з урахуванням місця кандидата в рейтингу відбудеться 15 серпня 2025 року⁴⁵².

У лютому 2025 року Парламентом прийнято за основу законопроект № 6049⁴⁵³, яким передбачається тимчасове відрядження суддів, зокрема першої інстанції, до апеляційної інстанції в разі зупинки роботи окремих апеляцій через відсутність суддів та тривалість конкурсних процедур.

Рішення щодо руху такого законопроекту в Парламенті на цьому етапі видається помилковим та передчасним, оскільки його реалізація спрямовуватиме увагу органів суддівського врядування з основних процедур (конкурси) на вкрай тимчасові та неефективні (відрядження, передбачене строком на рік). З огляду на те, що найгірша ситуація наразі в апеляційних загальних судах (кримінальна спеціалізація), видається малоймовірним, що за рік роботи відряджений суддя зможе розглянути значну частину кримінальних справ. Натомість справи такого судді в першій інстанції потрібно буде перерозподіляти між іншими суддями, що призведе до збільшення їхнього навантаження.

У 2024 році звільнилися загалом 285 суддів, з них 157 суддів місцевих судів та 66 суддів апеляційних судів звільнилися у відставку або за власним бажанням⁴⁵⁴. За особливими обставинами звільнено 36 суддів місцевих та апеляційних судів: 30 — за вчинення істотного дисциплінарного проступку, несумісного зі статусом судді, та шість — у зв'язку з невідповідністю судді займаній посаді⁴⁵⁵.

Протягом першого півріччя 2025 року ВРП ухвалила рішення щодо звільнення 137 суддів⁴⁵⁶. Водночас 101 суддя місцевих та апеляційних судів (72 та 29 суддів відповідно) звільнився за загальними обставинами. За особливими обставинами звільнено 29 суддів місцевих та апеляційних судів, а саме: за вчинення істотного дисциплінарного проступку — 21, та 8 суддів — у зв'язку з невідповідністю судді займаній посаді⁴⁵⁷. П'ять суддів місцевих та апеляційних судів звільнені за власним бажанням⁴⁵⁸.

450 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

451 Там само.

452 Там само.

453 Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів з метою забезпечення здійснення правосуддя та усунення загрози припинення роботи апеляційних судів : проект Закону України, реєстраційний № 6049 від 14.09.2021.

454 285 суддів звільнено упродовж 2024 року. Вища рада правосуддя, 2025.

455 Там само.

456 137 суддів звільнено протягом I півріччя 2025 року. Вища рада правосуддя, 2025.

457 Там само.

458 Там само.

Упродовж липня 2025 року ВРП ухвалила рішення щодо звільнення 12 суддів місцевих та апеляційних судів: 8 суддів звільнились за загальними обставинами (7 у зв'язку з відставкою, 1 за власним бажанням), 4 судді звільнено за особливими обставинами (за вчинення істотного дисциплінарного проступку)⁴⁵⁹.

Наразі тимчасово переведеними (відрядженими) є орієнтовно 500 суддів. Водночас тимчасові відрядження суддів тривають уже понад три роки. За цей період деяким суддям двічі чи тричі змінено місце відрядження⁴⁶⁰. Наявні випадки визначення місця відрядження судді без його згоди (за принципом «суддя слідує за справами «свого» суду»)⁴⁶¹, скасування попереднього відрядження судді та направлення його до іншого суду (як за згодою судді, так і без неї⁴⁶²).

З огляду на це, судді позбавлені визначеності щодо свого життя та кар'єри. Фактично така ситуація є тиском на суддю та надмірним втручанням у його приватне життя. Водночас наразі єдиний можливий варіант для такого судді отримати постійне місце роботи (тобто отримати переведення, а не відрядження) — це скласти кваліфікаційний іспит та на рівні з кандидатами в судді взяти участь у конкурсах до місцевих судів (саме це і відбувається в доборі до місцевих судів).

У 86 судах станом на липень 2025 року змінено підсудність судових справ⁴⁶³. Упродовж 2024 року змінено підсудність 11 судів, 10 із яких розташовані в Донецькій області та один — у Сумській⁴⁶⁴. У 2025 році змінено територіальну підсудність трьох судів — у Донецькій, Херсонській та Сумській областях⁴⁶⁵. Наразі в Донецькій області працює лише два місцеві загальні суди⁴⁶⁶. Ще 80 судів, що розташовані на території Донецької та Луганської областей, а також Автономної Республіки Крим, окупація яких триває з 2014 року, припинили свою роботу⁴⁶⁷. Також ліквідованим є Окружний адміністративний суд міста Києва⁴⁶⁸.

Водночас у звітному періоді жодних дій щодо встановлення правил зміни підсудності судових справ у регіонах, наближених до зони бойових дій, або тих, де військові дії вже тривають, не вчинялося.

25 квітня 2025 року набрав чинності Закон № 4273-IX⁴⁶⁹, що передбачає перейменування 103 місцевих судів відповідно до законодавства про декомунізацію, захист

459 Дайджест подій Вищої ради правосуддя за 1-11 липня 2025 року. Вища рада правосуддя, 2025; Дайджест подій Вищої ради правосуддя за 14-22 липня 2025 року. Вища рада правосуддя, 2025.

460 Наприклад, така ситуація склалася щодо суддів колишнього Красноармійського міськрайонного суду Донецької області.

461 Там само.

462 Наприклад, рішення Вищої ради правосуддя від 14.11.2024 № 3313/0/15-24.

463 Облік посад суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

464 Розпорядження про визначення територіальної підсудності справ. Верховний Суд, 2025.

465 Там само.

466 Облік посад суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

467 Там само.

468 Там само.

469 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо зміни найменувань місцевих загальних судів : Закон України від 26.02.2025 № 4273-IX.

державної мови та правил найменування юридичних осіб. Він усуває застарілі назви, що пов'язані з тоталітарними режимами або не відповідають сучасному адміністративно-територіальному устрою України.

Жодних рішень щодо оптимізації мережі місцевих загальних судів та затвердження нової судової мапи у звітному періоді не ухвалено. Наразі триває узгодження пілотного проекту з укрупнення судів у Закарпатській області, розробленого за підтримки Проекту ЄС «Право-Justice»⁴⁷⁰. Реалізація пілотного проекту запланована на 2026 рік, за результатами якого здійснюватиметься оптимізація мережі судів (укрупнення) в інших областях України⁴⁷¹.

У березні 2025 року на базі підкомітету Комітету Верховної Ради з питань правової політики відбулося обговорення комітетського варіанту законопроекту щодо врегулювання процедури обрання (призначення) суддів на адміністративні посади та їх звільнення із цих посад⁴⁷². Цей законопроект розроблений на основі законопроектів № 8296 та № 8296-1⁴⁷³.

Концепт нового законопроекту передбачає⁴⁷⁴, що:

- форма обрання залишається незмінною — голову суду та його заступника обирає колектив суду під час зборів суддів. Проте, якщо збори суддів не ухвалюють відповідне рішення протягом трьох місяців, призначення здійснюватиме Рада суддів України (РСУ), як орган суддівського самоврядування⁴⁷⁵;
- якщо в суді немає кандидатів на вакантну адміністративну посаду, такі повноваження тимчасово виконуватимуть судді відповідного суду за принципом черговості (від найстаршого до наймолодшого за віком) на строк 180 календарних днів;
- строк повноважень на адміністративних посадах пропонується збільшити з трьох до чотирьох років (за прикладом касаційного суду), проте встановлюється обмеження — не більш ніж два строки поспіль. Повторне обрання можливе не раніше ніж через два роки після закінчення відповідних повноважень;
- у разі застосування до судді дисциплінарного стягнення, яке унеможливило здійснення правосуддя, суддя усувається від повноважень на адміністративній посаді;
- порядок обрання (призначення) та звільнення голів судів та їхніх заступників з адміністративних посад, передбачений законопроектом, не анулює попередній строк перебування їх на адміністративних посадах.

Наразі народні депутати очікують на офіційні позиції щодо цього законопроекту від ВС, ВРП, ВККС, ДСА та РСУ⁴⁷⁶.

470 Інформація надана респондентом № 8 під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

471 Там само.

472 Публікація народного депутата М. Дирдіна в соціальній мережі Facebook, 2025.

473 Там само.

474 Там само.

475 Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 127.

476 Там само.

Вбачається надмірним збільшення строку перебування голів судів та їхніх заступників на посадах. Більш логічними виглядають поточні строки перебування голови та його заступника на адміністративних посадах — два строки по три роки, оскільки метою цього законопроекту є врегулювання ситуації з тривалим (беззмінним) перебуванням на посадах голів судів та уникнення маніпуляцій зі строком перебування на посадах. Крім того, наявні непоодинокі випадки, коли голова та заступник міняються місцями та продовжують роками керувати судом (наприклад, у Господарському суді міста Києва).

У 2024 році на розгляді в судах усіх інстанцій та юрисдикцій перебувало 5,3 млн справ, із них 4,4 млн розглянуто⁴⁷⁷. Це на 15% більше, ніж у 2023 році.

До судів першої інстанції впродовж року надійшло 3,8 млн справ, і орієнтовно таку ж кількість справ вони розглянули⁴⁷⁸. Такий показник відповідає рівню 2023 року.

Проблема нерівномірного навантаження на суди залишається невирішеною, тому кількість справ, що перебуває на розгляді в місцевих загальних судах у межах однієї області, може відрізнятися в десятки разів⁴⁷⁹. Водночас це ускладнюється відсутністю в Україні затвердженого базового показника навантаження на суддю.

Рекомендації

1. Для вирішення проблеми кадрового голоду насамперед у судах апеляційної інстанції (особливо в апеляційних загальних судах) доцільним є якнайшвидше завершення конкурсу в цю юрисдикцію.
2. Системним інструментом на рівні місцевих судів є комплексний аналіз ситуації із суддями, тимчасово переведеними (відрядженими) із судів, які знаходяться на тимчасово непідконтрольних територіях або в зонах ведення активних бойових дій. Потрібно вирішити на законодавчому рівні питання переведення таких суддів у суди, у яких вони працюють уже протягом двох років, на постійну основу. Це надасть змогу покращити ситуацію з доступом до правосуддя в регіонах, куди такі судді відряджені, а також сприятиме забезпеченню суддівських гарантій та визначеності для суддів і членів їхніх сімей щодо постійного місця життя та роботи⁴⁸⁰.
3. Доцільно відмовитися від прийняття законопроекту № 6049. Натомість у разі настання ситуації із зупинкою роботи котрогось з апеляційних судів варто тимчасово змінювати підсудність судових справ такого суду (за зразком апеляційних судів Донецької та Луганської областей) або пріоритетно пришвидшувати співбесіди з кандидатами до апеляційних судів.

477 Пленум ВС заслухав інформацію про діяльність Верховного Суду у 2024 році та розглянув два конституційні подання. Верховний Суд, 2025.

478 Там само.

479 Інтерактивна мапа місцевих загальних судів з нормативами навантаження. Рада суддів України, 2025.

480 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті 2024 року рекомендація (с. 57) залишається актуальною.

4. Для вирівнювання навантаження в судах доцільно розглянути можливість:
 - запровадження екстериторіальної підсудності для малозначних справ та справ, що розглядаються в порядку письмового провадження;
 - зміни юрисдикції частини цивільних справ та їх передання до господарських судів: спори за участю фізичних осіб у сфері будівництва, фінансово-кредитних відносин, іпотеки, захисту прав споживачів;
 - збільшення кількості помічників суддів у судах із надмірним навантаженням (виключно як тимчасовий інструмент)⁴⁸¹;
 - збільшення категорій справ, які можуть розглядатися в порядку письмового провадження (як тимчасовий інструмент)⁴⁸².
5. У середньостроковій перспективі оптимальним варіантом вирівнювання навантаження є одночасне впровадження можливості віддаленого розгляду справ і загальний перерозподіл справ між судами (які мають реалізовуватися одночасно з процесом оптимізації (укрупнення) судів). Це потребуватиме значних технічних перетворень і повноцінного впровадження цифрових технологій у роботу судів. Такий інструмент є оптимальним у питаннях вирівнювання навантаження між судами та боротьби з корупцією⁴⁸³.
6. Для вирішення проблеми з ротаціями керівників судів доцільно доопрацювати та надалі ухвалити законопроект, розроблений Комітетом Верховної Ради з питань правової політики, залишивши в ньому поточні строки перебування голови та заступника голови на адміністративних посадах — два строки по три роки. Натомість строк перерви між посадами після спливу шести років доцільно збільшити до трьох років, зазначивши, що таке обмеження розповсюджується на будь-яку адміністративну посаду в суді.
7. З метою розроблення та впровадження нової мапи судів доцільно:
 - провести комплексне дослідження на підконтрольній території України з урахуванням внутрішніх процесів міграції населення та бізнесу та напрацювати нову Концепцію з оптимізації мережі судів⁴⁸⁴;
 - розробити базовий показник навантаження на суддю;
 - підготувати комплексне технічне завдання майбутньої оптимізації, що буде містити мапу судів підконтрольних регіонів та проекти модельних приміщень судів для районів, де наразі немає відповідних приміщень судів тощо;
 - розробити ефективну методологію з визначення «опорного суду»⁴⁸⁵;
 - у 2025 році розпочати впровадження пілотного проекту в Закарпатській області, розробленого за підтримки Проекту ЄС «Право-Justice»⁴⁸⁶.

481 Там само, с. 59.

482 Там само.

483 Там само.

484 Там само, попередньо надана громадськістю рекомендація залишається актуальною, але додатково уточнена (с. 62).

485 Там само, попередньо надана громадськістю рекомендація додатково уточнена.

486 Там само, попередньо надана громадськістю рекомендація додатково уточнена.

8. Для врегулювання роботи судів у прифронтових регіонах необхідно визначити та на законодавчому рівні передбачити:

- умови, за яких запровадження віддаленого режиму роботи судів має рекомендаційний характер, а за яких — обов'язковий (знаходження лінії зіткнення за 50 км від суду; розташування приміщення суду на відстані 50 км від кордону з РФ; руйнування будівлі суду)⁴⁸⁷;
- умови, за яких зміна підсудності судових справ є рекомендованою, а за яких — обов'язковою (розташування приміщення суду поблизу лінії зіткнення або на відстані 30 км від кордону з РФ; розташування суду на території, де ведуться активні бойові дії або на тимчасово окупованих територіях)⁴⁸⁸.

Вищі спеціалізовані суди для розгляду справ за участі центральних органів виконавчої влади та проблеми ліквідованого Окружного адміністративного суду міста Києва

Прогрес та проблеми

У березні 2025 року набрав чинності Закон № 4264-ІХ⁴⁸⁹, який **встановлює правові засади утворення та функціонування СОАС та СААС**, де розглядатимуться адміністративні справи за участі центральних органів виконавчої влади.

Парламент прийняв один із п'яти законопроектів⁴⁹⁰, що перебували в нього на розгляді та передбачали різні варіанти утворення судів, які мали займатися відповідними адміністративними справами. Водночас Верховна Рада проголосувала за один із найбільш суперечливих законопроектів⁴⁹¹. Громадськість не долучалася до процесу його розроблення та обговорення⁴⁹², а її публічно висловлені застереження залишилися неврахованими в остаточній версії акту⁴⁹³.

Міжнародними зобов'язаннями України впродовж останніх декількох років передбачалося створення суду за зразком ВАКС для розгляду окремої категорії адміністративних спорів⁴⁹⁴. Наприклад, відповідно до Плану для Ukraine Facility⁴⁹⁵, такий суд

487 Там само, попередньо надана громадськістю рекомендація залишається актуальною (с. 64).

488 Там само.

489 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : Закон України від 26.02.2025 № 4264-ІХ.

490 ОАСК-2. Що отримає Україна — незалежний Вищий адмінсуд чи ще одного кишенькового монстра? Дзеркало тижня, 2025.

491 Там само.

492 Рада розгляне законопроект про ліквідацію ОАСК: експерти критикують нову модель суду. Дзеркало тижня, 2025.

493 Там само.

494 Меморандум з Міжнародним валютним фондом. МВФ, 2024.

495 План для Ukraine Facility.

має бути створено до кінця III кварталу 2025 року. Водночас закон мав бути прийнятий до кінця 2024 року⁴⁹⁶, однак ця вимога не дотримана.

Сама конструкція СОАС та СААС несе в собі ризики визнання цих судів неконституційними та створює підвищені ризики для визнання неконституційним ВАКС з огляду на конституційне подання 49 народних депутатів, що з 2020 року розглядається КСУ⁴⁹⁷.

Парламент та Офіс Президента визнають наявність таких ризиків та зазначають, що процедури добору суддів до цих судів є «дещо екстравагантними з точки зору нашого законодавства»⁴⁹⁸, і до моменту ухвалення КСУ рішення щодо зазначеного конституційного подання «підвищені ризики мають всі вищі спеціалізовані суди»⁴⁹⁹.

Закон № 4264-IX має і низку інших проблем. Фактично він передбачає восьму процедуру проведення конкурсів у судовій системі, що не сприяє єдності практики та правовій визначеності в питаннях добору суддів судів загальної юрисдикції, членів органів суддівського врядування та суддів КСУ.

Для перевірки доброчесності кандидатів на посади суддів передбачено створення Експертної ради, до якої троє членів призначаються за пропозиціями міжнародних партнерів, а троє — за пропозицією РСУ. Натомість для добору суддів у ВАКС створюється ГРМЕ, до якої всі шість членів призначаються за пропозиціями міжнародних партнерів.

З огляду на те, що СОАС, СААС та ВАКС є вищими спеціалізованими судами, доцільно було б добирати суддів за однаковими процедурами, які вже попередньо апробовані та довели свою ефективність.

У квітні 2025 року РСУ розпочала добір на посаду члена Експертної ради для формування списку кандидатів до складу цієї ради за квотою РСУ⁵⁰⁰. За результатами опрацювання документів 11 кандидатів РСУ сформувала список із 9 кандидатів до складу Експертної ради та подала його до ВККС⁵⁰¹.

Закон України № 4264-IX⁵⁰² розширює перелік осіб, які мають право претендувати на посади суддів СОАС та СААС, та встановлює додаткову категорію — особи, які пропрацювали щонайменше 7 (для СОАС) та 9 (для СААС) років на посадах державної служби категорії «А» та «Б» в органах державної влади, повноваження яких поширюються на всю територію України.

496 Ukraine: Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Requests for Waivers of Applicability of Performance Criteria, Modification of Performance Criterion, Rephrasing of Access, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. Міжнародний валютний фонд, 2024.

497 Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 № 2447-VIII, 2020.

498 Інформація надана респондентом № 12 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

499 Інформація надана респондентом № 8 під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

500 Публікація Ради суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

501 Рада суддів України сформувала список кандидатів до складу Експертної ради за своєю квотою. Рада суддів України, 2025.

502 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : Закон України від 26.02.2025 № 4264-IX.

Тобто державні службовці дістали можливість стати суддями судів, які розглядати-муть позови за участі центральних органів виконавчої влади, що є конфліктом інтересів та нівелює досягнення реформи 2016 року, коли судова влада була підсилена через представників вільних правничих професій — науковців та адвокатів⁵⁰³. Такий підхід було застосовано для підвищення незалежності судової влади, зниження корупційних ризиків, зменшення політичного впливу та розірвання владних вертикалей. Тепер, по суті, «держава судитиме державу», а владні вертикалі та політичний вплив посиляться⁵⁰⁴.

Конкурс на зайняття посад суддів СОАС та СААС оголошується ВККС протягом одного місяця з дня набрання чинності законом України щодо безпосереднього утворення таких судів. У травні 2025 року Президент вніс до Верховної Ради законопроект № 13302⁵⁰⁵, яким передбачається утворення СОАС та СААС, та доручається Уряду і ДСА забезпечити їхнє функціонування. Станом на 31 липня 2025 року законопроект очікує на друге читання⁵⁰⁶.

У ВККС наразі відсутній графік проведення конкурсів до СОАС та СААС⁵⁰⁷. З огляду на велику кількість інших конкурсних та кваліфікаційних процедур, які проводяться ВККС, можливість проведення конкурсів до цих судів у строки, передбачені Планом для Ukraine Facility⁵⁰⁸, є сумнівною. Натомість Дорожня карта з питань верховенства права встановлює інший термін для створення та початку функціонування зазначених судів на IV квартал 2026 року⁵⁰⁹. Такі строки є більш реалістичними до виконання, однак конкурси потребуватимуть пріоритезації з боку ВККС.

За інформацією Уряду, розмістити СОАС та СААС планується в приміщенні будівлі за адресою: м. Київ, бульв. Миколи Міхновського, 38⁵¹⁰.

Однак старт роботи СОАС та СААС лише частково вирішуватиме проблеми, що залишилися після ліквідації Окружного адміністративного суду міста Києва (ОАСК), оскільки адміністративні справи жителів столиці третій рік поспіль тимчасово розглядаються в Київському окружному адміністративному суді (КОАС). Так, минулого року на розгляд КОАС (29 суддів) надійшло 70 023 справ⁵¹¹. Тобто навантаження на суддю складає 2415 справ на рік, що фактично позбавляє жителів Києва та Київської області належного доступу до правосуддя.

У звітному періоді жодних дій щодо проведення конкурсу на посади суддів Київського міського окружного адміністративного суду (КМОАС) не вчинялося. Наразі

503 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

504 ОАСК-2. Що отримає Україна — незалежний Вищий адмінсуд чи ще одного кишенькового монстра? Дзеркало тижня, 2025.

505 Про утворення Спеціалізованого окружного адміністративного суду, Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : проект Закону України, реєстраційний № 13302 від 19.05.2025.

506 Там само.

507 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

508 Про схвалення Плану України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244.

509 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

510 Стенограма засідання Комітету Верховної Ради України з питань правової політики 11 лютого 2025 року. Верховна Рада України, 2025.

511 Інтерактивна мапа судів. Рада суддів України.

відомо, що добір суддів у цей суд здійснюватиметься в межах загального добору суддів до місцевих судів, оголошеного ВККС у грудні 2024 року⁵¹².

Побіжно судді ОАСК третій рік поспіль не здійснюють правосуддя, отримуючи водночас суддівську винагороду⁵¹³. Частина з них бере участь у процедурі кваліфікаційного оцінювання⁵¹⁴ суддів, а решта звільнена через невідповідність займаній посаді або у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності.

3 лютого 2025 року ВРП ухвалила рішення про **звільнення з посади судді ОАСК Євгенія Аблова**⁵¹⁵, а 18 березня 2025 року, після майже трьох років розгляду дисциплінарної справи, **звільнила з посади колишнього голову цього суду Павла Вовка**⁵¹⁶. Щодо частини суддів ОАСК, дії яких зафіксовані на так званих плівках Вовка⁵¹⁷, дисциплінарні справи наразі не відкриті⁵¹⁸.

Рекомендації

Для належного та швидкого виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань за умовами, зокрема, Плану для Ukraine Facility доцільно вчинити наступні дії:

1. Парламенту треба виключити державних службовців категорії «А» та «Б» із переліку осіб, які можуть претендувати на посади суддів СОАС та СААС, та якнайшвидше прийняти законопроект № 13302.
2. КСУ після призначення нових суддів та відновлення роботи в пленарному складі має в пріоритетному порядку (у строк не більш ніж три місяці) розглянути конституційне подання щодо конституційності ВАКС (а відтак — й інших вищих спеціалізованих судів).
3. Міжнародним та іноземним організаціям варто сформувати перелік потенційних кандидатів для участі в Експертній раді, забезпечивши завчасне оприлюднення цього списку, а також фінансування їхньої роботи та навчання. Під час формування списку доцільно залучати також тих осіб, які вже працювали в аналогічних комісіях/радах.
4. ВККС під час призначення членів Експертної ради за квотою РСУ треба забезпечити призначення кандидатів із високим рівнем компетентності та доброчесності, до яких відсутні будь-які претензії громадського сектору, задля уникнення недовіри до подальших рішень Експертної ради.

512 ВККСУ оголосила про початок наймасштабнішого добору на посади суддів місцевих судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2024.

513 Десятки суддів ОАСК і досі отримують зарплатню з держбюджету. Фондація DEJURE, 2025.

514 Призначено тестування особистих морально-психологічних якостей і загальних здібностей 41 судді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

515 Суддю Євгенія Аблова тимчасово відсторонено від здійснення правосуддя на підставі рішення Першої Дисциплінарної палати ВРП. Вища рада правосуддя, 2025.

516 Про звільнення Вовка П.В. з посади судді Окружного адміністративного суду міста Києва на підставі пункту 3 частини шостої статті 126 Конституції України: рішення Вищої ради правосуддя від 18.03.2025 № 554/0/15-25.

517 Докладний опис справи наведено в Додатку 5 до звіту.

518 ВРП зволікає з відкриттям справ на 36 суддів ОАСК. Фондація DEJURE, 2025.

5. СДІ ВРП треба насамперед розглянути на прийнятність дисциплінарні скарги щодо суддів ОАСК, особливо учасників справи «плівки Вовка», а ВРП — пріоритизувати розгляд таких дисциплінарних справ.
6. ВККС має пріоритизувати конкурс до СОАС та СААС серед інших процедур (на рівні з ВАКС) для максимально швидкого виконання завдань Дорожньої карти з питань верховенства права та Плану для Ukraine Facility, а також проведення добору на посади суддів КМОАС та кваліфікаційного оцінювання суддів ОАСК.
7. ДСА має забезпечити проведення у 2025–2026 роках ремонту приміщення, де розміщуватиметься СОАС і СААС, та закупівлю необхідного обладнання, зокрема за фінансової підтримки міжнародних партнерів.

Вищий суд з питань інтелектуальної власності

Прогрес та проблеми

Законопроект № 6487 «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності»⁵¹⁹, який визначає засади організації та діяльності Вищого суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ), вимоги до суддів цього суду та їхні гарантії, залишається неприйнятим із листопада 2021 року. Жодних активних дій для продовження конкурсних процедур добору суддів до ВСПІВ⁵²⁰ (включно з Апеляційною палатою ВСПІВ⁵²¹), які розпочалися у 2017–2019 роках, також не вчиняється. У підсумку ВСПІВ залишається судом, офіційно зареєстрованим як юридична особа, однак який не може виконувати свої повноваження.

Відповідно до статистики розгляду справ щодо захисту прав інтелектуальної власності (ІР-спори) у місцевих, апеляційних судах та ВС простежується спад їх кількості у 2020 та 2022 роках та зріст у 2021 та 2023 роках. Хоча станом на початок 2025 року показники ще не повернулись до рівня довоєнних років⁵²².

У 2024 році в місцевих судах більшість ІР-спорів стосувалася справ щодо прав на торговельну марку (42%), **авторського права** та суміжних прав (**40%**). Менше розглядалося справ про права на **винахід, корисну модель, промисловий зразок (16%)**. Щодо права **попереднього користування** показник є найменшим (2%)⁵²³.

Так, у 2024 році на розгляді **місцевих господарських судів** перебувало 198 справ, з яких на кінець року розглянуто 184⁵²⁴. Апеляційною інстанцією розглянуто 137

519 Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності : проект Закону України, реєстраційний № 6487 від 29.12.2021.

520 Конкурс на зайняття 21 вакантної посади судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності (оголошено 30.09.2017). Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

521 Оголошено конкурс до Апеляційної палати Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2018.

522 Показники розслідування та розгляду ІР справ вийшли на рівень до повномасштабного вторгнення, — звіт Центру спостереження IPR, 2024.

523 Стан захисту прав інтелектуальної власності в Україні : аналітичний звіт за 2024 рік. Центр спостереження IPR, 2025. С. 10.

524 Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку господарського судочинства. Державна судова адміністрація України, 2025.

скарг⁵²⁵. У **місцевих загальних судах** у 2024 році перебувало на розгляді 83 справи, із них розглянуто 60⁵²⁶. В апеляційному порядку розглянуто 60 апеляційних скарг⁵²⁷.

Наразі від представників Офісу Президента лунають пропозиції вивчити питання щодо доцільності існування такого суду в Україні⁵²⁸. Зокрема, зазначається, що після аналізу статистики розгляду справ виникло питання, чи буде взагалі в цього суду навантаження.

На рівні Парламенту переважає думка щодо відсутності необхідності існування цього суду взагалі⁵²⁹. В Українському національному офісі інтелектуальної власності та інновацій дотримуються протилежної думки й наголошують на необхідності запуску в Україні ВСПІВ⁵³⁰, водночас зазначають про не зовсім коректне відображення ІР-спорів у судовій статистиці (невіднесення частини таких спорів саме до статистики ІР-спорів або помилкове віднесення справ інших категорій до ІР-спорів⁵³¹).

Цю думку поділяють і інші представники професійної правничої спільноти⁵³², які вважають, що якнайшвидший початок роботи ВСПІВ є раціональним та доцільним з огляду на низку проблем, що існує в судовій системі в частині розгляду ІР-спорів, а саме:

- 1. Відсутність єдності судової практики та нестабільність рішень судів, що створює правову невизначеність.** Натомість інвестори, зокрема й потенційні, розраховують на сталість правозастосування⁵³³. Відсутність такої сталості впливає на довіру та призводить до пасивності бізнесу (через уявлення, що захист не буде ефективним)⁵³⁴.
- 2. Відсутність спеціалізації суддів у місцевих загальних судах та достатньої кількості спеціалізованих суддів у господарських судах.** За оцінками експертів, лише три судді з 10 розуміють специфіку ІР-спорів⁵³⁵. Наприклад, у Печерському районному суді міста Києва ІР-спори розглядають слідчі судді⁵³⁶. У

525 Звіт судів апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у порядку господарського судочинства. Державна судова адміністрація України, 2025.

526 Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку цивільного судочинства. Державна судова адміністрація України, 2025.

527 Звіт судів апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у порядку цивільного судочинства. Державна судова адміністрація України, 2025.

528 Генеральний директор Директорату з питань правової політики Офісу Президента Віктор Дубовик під час VII Судового форуму ААУ. 07.03.2025.

529 Там само.

530 Інформація надана респондентом № 22 під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

531 Наприклад, рішення Печерського районного суду міста Києва від 26.03.2025 у справі № 757/7376/21-ц.

532 Інформація надана респондентами №№ 23, 24, 25, 14 та 26 під час інтерв'ю, проведених 11.03.2025, 13.03.2025, 18.03.2025.

533 Інформація надана респондентами №№ 25 та 22 під час інтерв'ю, проведених 13.03.2025, 25.03.2025.

534 Інформація надана респондентом № 22 під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

535 Оцінка представників професійної громадськості, надана під час окремих інтерв'ю з ними (13.03.2025, 11.03.2025, 13.03.2025).

536 Рішення Печерського районного суду міста Києва від 11.12.2024 у справі № 757/43334/21-ц.; Ухвала Печерського районного суду міста Києва від 12.03.2025 у справі № 757/5202/25-к.

господарських судах судді часто розглядають різні категорії справ, не маючи часу на поглиблення знань у сфері захисту прав інтелектуальної власності⁵³⁷.

3. Затягування строків розгляду справ: у господарській юрисдикції справи можуть розглядатися до двох років, а у загальних судах — вдвічі довше⁵³⁸. Окремою проблемою у цьому контексті є тривалі строки виготовлення повних текстів судових рішень. Наприклад, Печерський районний суд міста Києва виготовляє повні тексти судових рішень орієнтовно протягом одного року після їх ухвалення⁵³⁹.

4. Низька ефективність розгляду ІР-спорів на рівні апеляційних судів: апеляційна інстанція часто демонструє хаотичність у підходах до розгляду справ, що змушує сторони сподіватися лише на касаційне оскарження⁵⁴⁰.

5. Перекладання відповідальності за судові рішення із судді на експертів: судді нерідко ухиляються від глибокого аналізу складних ІР-спорів, натомість орієнтуються виключно на висновки експертів. Це може призводити до ухвалення необґрунтованих рішень⁵⁴¹.

Загалом відсутність спеціалізованого суду для розгляду ІР-спорів може призвести до подальшого зниження довіри до судової влади та втрати можливостей для економічного зростання країни через слабкий захист прав інтелектуальної власності. Натомість повноцінне функціонування ВСПІВ сприятиме **запровадженню вузької спеціалізації суддів**, що підвищить якість судових рішень; **скороченню строків розгляду справ та посиленню стабільності та передбачуваності судової практики**.

У березні 2025 року Комітет з інтелектуальної власності Асоціації правників України опублікував Відкриту позицію щодо доцільності існування ВСПІВ, у якій зокрема зазначив, що ліквідація цього суду завдасть серйозних репутаційних втрат іміджу України на світовій арені, що сприйматиметься як відступ від концепту правової держави та повернення до країни пострадянського правового виміру та мислення. Цей крок не буде виправданий аргументами, пов'язаними з перебуванням України в стані війни⁵⁴².

На користь функціонування в Україні ВСПІВ говорить і успішний досвід багатьох інших країн світу — Великобританії, Японії, Китаю тощо. З огляду на зміну законодавства в межах євроінтеграції, військові розробки, які здійснює Україна, швидкий розвиток сфери штучного інтелекту та зростаючу кількість ІР-спорів у світі, суттєве збільшення кількості спорів такої категорії в Україні є неминучим⁵⁴³.

537 Інформація надана респондентом № 22 під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

538 Оцінка представників професійної громадськості, надана під час окремих інтерв'ю з ними (13.03.2025, 11.03.2025, 13.03.2025).

539 Рішення Печерського районного суду міста Києва від 04.10.2022 у справі № 760/2323/21 (між проведенням останнього судового засідання і публікацією повного рішення суду — 8 місяців).

540 Інформація надана респондентом № 25 під час інтерв'ю, проведеного 13.03.2025.

541 Там само.

542 Відкрита позиція Комітету АПУ щодо доцільності існування Вищого суду з питань інтелектуальної власності. 14.03.2025.

543 Інформація надана респондентом № 22 під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

Рекомендації

У 2025 році вчинити низку кроків, спрямованих на старт роботи ВСПІВ у 2027 році. Для цього:

1. Парламент у 2025 році має здійснити суттєве доопрацювання законопроекту № 6487 (з урахуванням тих ризиків, які були проаналізовані в Тіньовому звіті до розділу 23), зокрема в частині уточнення та розмежування справ, підсудних ВСПІВ та господарським судам, задля уникнення маніпулювань із юрисдикціями судів та зменшення корупційних ризиків.
2. ВКС має завершити конкурсні процедури на посади суддів до ВСПІВ (після завершення конкурсу до апеляційних судів, ВАКС, СОАС, СААС) та забезпечити для кандидатів у судді ВСПІВ правову визначеність щодо їхньої подальшої кар'єри.
3. ДСА має забезпечити належний збір судової статистики у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Для цього треба уточнити категорії справ, які належать до ІР-спорів у всіх юрисдикціях, та разом із Національною школою суддів України (НШСУ) провести навчання працівників судів, відповідальних за збір судової статистики.
4. Уряд у 2025–2026 роках має провести моніторинг наявності приміщень для розміщення ВСПІВ та за потреби провести його ремонт та обладнання.
5. До моменту початку роботи ВСПІВ НШСУ має забезпечити належне навчання суддів, насамперед місцевих загальних судів, які розглядають ІР-спори.

Державна судова адміністрація України

Прогрес і проблеми

У звітному періоді жодних суттєвих змін у роботі ДСА не відбулося. Конкурс на посаду Голови ДСА, що розпочався в січні 2024 року⁵⁴⁴, станом на липень 2025 року не завершено, тому відповідно до рішень ВРП тимчасово виконує обов'язки Голови ДСА Максим Пампура (до 15 вересня 2025 року)⁵⁴⁵.

За інформацією ВРП, частина учасників, які подали документи на посаду Голови ДСА, відмовилися від подальшої участі в конкурсі. Наразі у ВРП тривають дискусії щодо продовження строку для подання документів та відновлення добору на цю вакантну посаду⁵⁴⁶. Очікується, що конкурс буде завершено у 2025 році⁵⁴⁷, як це передбачено Дорожньою картою з питань верховенства права⁵⁴⁸.

544 ВРП затвердила умови для зайняття посади Голови ДСА України. Вища рада правосуддя, 2024.

545 Про тимчасове покладення виконання обов'язків Голови Державної судової адміністрації України : рішення Вищої ради правосуддя від 12.06.2025 № 1279/0/15-25.

546 Інформація надана респондентом № 3 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

547 Там само.

548 Дорожня карта з питань верховенства права : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

У звітному періоді зміни щодо правил проведення конкурсу на посаду Голови ДСА не ухвалювалися, тому участь представників міжнародних партнерів у цій процедурі наразі можлива лише як консультативна (дорадча). Наприклад, у травні 2025 року у ВРП відбулася зустріч із міжнародними партнерами щодо діяльності робочої групи з добору на вакантну посаду Голови ДСА, під час якої було зазначено, що участь у доборі продовжують 11 осіб, а подані документи перебувають на етапі первинного опрацювання⁵⁴⁹. Також робоча група додатково підготувала проект методології оцінювання відповідності кандидатів критеріям доброчесності та професіоналізму, визначила показники відповідності, правила та засоби їх встановлення. Проект методології найближчим часом буде подано на затвердження ВРП⁵⁵⁰. Загалом ВРП визнала результати діяльності ДСА за 2024 рік задовільними⁵⁵¹.

Водночас, на думку ВРП, існує ще низка процедур, де доречне залучення міжнародних експертів — проведення аудиту діяльності органів суддівського врядування та розроблення рекомендацій, спрямованих на усунення дублювання повноважень та розмежування компетенції між ДСА та ВРП; оптимізація структури ДСА та її територіальних управлінь; удосконалення процедур фінансування судової системи⁵⁵². Відповідні заходи передбачені Дорожньою картою з питань верховенства права⁵⁵³.

У 2025 році Рахункова палата розпочала аудит організаційного забезпечення діяльності органів судової влади, під час якого аудиторів досліджують діяльність ДСА та роботу її 25 територіальних управлінь⁵⁵⁴. Аудит охоплюватиме 2023–2024 роки. Аудитори проаналізують зокрема організаційне забезпечення роботи окремих місцевих та апеляційних судів, оцінять ефективність управлінських процесів і використання ресурсів для забезпечення правосуддя⁵⁵⁵. Розгляд звіту за результатами цього заходу контролю запланований на жовтень 2025 року. Звіт міститиме рекомендації Рахункової палати для оптимізації діяльності органів судової влади та реалізації необхідних змін у цій сфері⁵⁵⁶.

У звітному періоді дещо покращилася взаємодія ДСА та РСУ. Якщо у 2022–2023 роках робота ДСА визнавалася РСУ незадовільною⁵⁵⁷, то за наслідками роботи цього органу у 2024 році ухвалено рішення «визнати роботу ДСА такою, що неповною мірою забезпечує належне функціонування установ судової влади» щодо кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів, а також проблемних питань та перспектив на 2025 рік⁵⁵⁸.

549 ВРП працює над забезпеченням відкритого добору Голови ДСА у співпраці з міжнародними партнерами. Вища рада правосуддя, 2025.

550 Там само.

551 Про Звіт про діяльність Державної судової адміністрації України за 2024 рік : рішення Вищої ради правосуддя від 08.05.2025 № 982/0/15-25.

552 Через три роки маємо отримати оптимізовану судову систему, яка відповідає потребам суспільства та враховує інтереси суддів. Вища рада правосуддя, 2025.

553 Дорожня карта з питань верховенства права : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

554 Аудитори перевіряють ефективність роботи Державної судової адміністрації щодо забезпечення діяльності органів судової влади. Рахункова палата, 2025.

555 Там само.

556 Там само.

557 Рішення Ради суддів України від 30.08.2023 № 36.

558 Рішення Ради суддів України від 18.03.2025 № 11.

Станом на 14 липня 2025 року від початку повномасштабної збройної агресії Російської Федерації на територію України 165 приміщень 156 судових установ зазнали пошкоджень різного ступеня аж до повного руйнування та розкрадання майна, з яких 156 приміщень є судами (143 суди)⁵⁵⁹. Серед зазначеної кількості пошкоджених приміщень — 19 приміщень 18 судів є зруйнованими. Найбільше пошкоджено/зруйновано приміщень судових установ у Харківській (28 приміщень), Донецькій (24 приміщення) та Миколаївській (21 приміщення) областях. 145 приміщень судових установ пошкоджено частково⁵⁶⁰.

До Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України⁵⁶¹ наразі внесена інформація щодо 51% пошкоджених будівель/приміщень судів⁵⁶². Завершується робота з внесення даних до Реєстру щодо ще 21% таких будівель/приміщень. До 28% приміщень відсутній доступ для проведення комісійного обстеження технічного стану⁵⁶³.

Протягом 2024 року проведено роботи з капітального ремонту 33 приміщень судів на загальну суму 44 446,8 тис. грн, зокрема капітальний ремонт пошкоджених внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України трьох будівель (Господарський суд Чернігівської області, Господарський суд Донецької області, Чернігівський апеляційний суд) на загальну суму 13 884,2 тис. грн⁵⁶⁴. Коштом місцевого бюджету проведено капітальний ремонт п'яти приміщень судів на загальну суму 14 860,50 тис. грн⁵⁶⁵.

Наступною системною проблемою є відтік кадрів, як із ДСА та територіальних управлінь, так і апаратів місцевих та апеляційних судів. Наразі в ДСА працює 130 працівників; 28 посад є вакантними⁵⁶⁶. Найбільший відтік кадрів спостерігається в ІТ-відділах, де штат заповнений лише на 50%⁵⁶⁷. У територіальних управліннях ДСА працює 488 осіб⁵⁶⁸.

Кількість державних службовців, які працюють в апаратах судів, станом на 31 грудня 2024 року становила 13 951 особу, із них на посадах державної служби категорії «Б» працювали 2 262 особи, а на посадах категорії «В» — 11 689, зокрема 5 292 секретарі судового засідання⁵⁶⁹. Штатна чисельність працівників апаратів місцевих

559 Аналітична довідка про пошкоджені та зруйновані приміщення судів внаслідок збройної агресії РФ та їх відновлення станом на 14 липня 2025 року. Державна судова адміністрація України, 2025.

560 Там само.

561 Деякі питання забезпечення функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України: постанова Кабінету міністрів України від 13.06.2023 № 624.

562 Рішення Ради суддів України від 18.03.2025 № 11.

563 Там само.

564 Там само.

565 Там само.

566 Інформація надана респондентом № 27 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

567 Там само.

568 Там само.

569 Рішення Ради суддів України від 18.03.2025 № 11.

та апеляційних судів станом на кінець 2024 року становила 27 654 (на 31 грудня 2023 року — 27 528) посад, а фактична — 22 781 особа (на 31 грудня 2023 року — 22 959)⁵⁷⁰. За рік кількість працівників у апаратах судів зменшилася майже на 1%, або на 178 працівників.

Штатна чисельність посад помічників суддів загалом по Україні не перевищує кількості посад суддів (7 976) і становить 6 785 посад⁵⁷¹. Станом на 31 грудня 2024 року в місцевих та апеляційних судах працювало 5 509 помічників суддів (у 2023 році — 5 499 помічників суддів)⁵⁷².

Причинами відтоку кадрів з апаратів судів та ДСА та її територіальних управлінь є низький рівень заробітної плати та мобілізація частини працівників чоловічої статі до ЗСУ⁵⁷³.

Після призначення на посади нових суддів до місцевих судів сталася низка конфліктних ситуацій між деякими суддями з керівництвом ДСА через те, що суддям довелося самотійно проводити ремонтні роботи у своїх кабінетах, обладнувати меблями та технікою⁵⁷⁴. Ці судді звернулися до ВРП із проханням не встановлювати премії за січень 2025 року т.в.о. голови ДСА Пампурі М⁵⁷⁵. У ДСА пояснюють це проблемами зі швидкістю проведення державних закупівель та встановленими лімітами щодо вартості меблів і техніки⁵⁷⁶.

Водночас під час перевірки організації роботи щодо запобігання корупції в ДСА, проведеної НАЗК⁵⁷⁷, встановлено, що наприкінці 2023 року службові особи ДСА та її територіальних управлінь закупили серверне обладнання на 25 млн грн у суб'єктів господарювання, які через засновників та учасників пов'язані з особами, що є фігурантами розслідування НАБУ щодо корупційних правопорушень. Водночас закупівлі проводилися з обмеженням конкуренції: до тендерної документації вносили умови, які могли бути виконані лише заздалегідь визначеним суб'єктом, що свідчить про попередню змову та умисел щодо вчинення корупційних кримінальних правопорушень⁵⁷⁸.

Про зацікавленість посадовців територіальних управлінь ДСА у перемозі в тендерах вказаних юридичних осіб свідчить неправомірне відхилення пропозиції учасника закупівлі, що підтверджено рішенням Антимонопольного комітету України⁵⁷⁹.

570 Там само.

571 Там само.

572 Там само.

573 Інформація надана респондентом № 27 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

574 Засідання Вищої ради правосуддя 30 січня 2025 року. Вища рада правосуддя.

575 Там само.

576 Інформація надана респондентом № 27 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

577 Перевірка організації роботи щодо запобігання корупції в ДСА. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

578 Там само.

579 Рішення Комісії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель № 318-р/пк-пз від 05.01.2024. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

За результатами перевірки НАЗК Головне слідче управління Національної поліції України (НПУ) розпочало досудове розслідування за фактом вчинення службовими особами ДСА спільно із зазначеними юридичними особами корупційного правопорушення, передбаченого ч. 4 ст. 191 КК України (привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном через зловживання службовою особою своїм службовим становищем)⁵⁸⁰. За матеріалами НАЗК Антимонопольний комітет України розпочав дослідження щодо можливих антиконкурентних узгоджених дій товариств, з якими територіальні управління ДСА уклали згадані договори⁵⁸¹.

Окремою проблемою є збір, перевірка та зведення статистичної звітності місцевих та апеляційних судів, які здійснюються ДСА та її територіальними управліннями за 24 формами та видами судочинства. Користувачі даних судової статистики зазначають про її некоректний збір та відображення, що викривлює узагальнені дані⁵⁸². Водночас у 2025 році ДСА планує доповнити форми статистичної звітності даними у сфері медіації та інших альтернативних способів вирішення спорів та скаргами, пов'язаними з протидією катування в системі кримінальної юстиції⁵⁸³.

Системною проблемою є також різниця в підходах до формування штатних розписів судів першої та апеляційної інстанцій. Це призводить до нерівномірної кількості працівників апаратів судів у судах одного рівня, спеціалізації та навантаження⁵⁸⁴. ВРП рішенням від 6 серпня 2024 року № 2395/0/15-24 утворила **робочу групу** для розроблення та впровадження нормативів кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів України разом з Європейською комісією з питань ефективності правосуддя Ради Європи (СЕРЕЈ)⁵⁸⁵. Це має сприяти підвищенню прозорості у фінансуванні та утриманні судів.

З урахуванням вимог СЕРЕЈ робоча група відібрала п'ять пілотних судів України (ВС, Київський апеляційний суд, Закарпатський апеляційний суд, Печерський районний суд міста Києва, Нововолинський міський суд Волинської області) для проведення аналізу та методологічного дослідження з метою розроблення та впровадження нормативів кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого забезпечення судів України⁵⁸⁶. Процеси з розроблення та впровадження таких нормативів у межах робочої групи наразі тривають. Затвердження нормативів кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів є необхідною базою під час побудови нової мережі судів⁵⁸⁷.

580 Перевірка організації роботи щодо запобігання корупції в ДСА. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

581 Там само.

582 Інформація надана респондентами №№ 1, 21 та 22 під час інтерв'ю, проведених 06.03.2025, 25.03.2025.

583 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

584 Інформація отримана від представників судів 24.07.2025 під час презентації Зеленої книги про державну та патронатну службу в органах судової влади. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

585 Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні: щорічна доповідь за 2024 рік. Вища рада правосуддя, 2025.

586 Там само.

587 Там само.

Рекомендації

Для розв'язання описаних проблем доцільним є проведення у 2025–2026 роках функціонального, фінансового та кадрового аудиту ДСА та всіх її територіальних управлінь як Рахунковою палатою, так і незалежними аудиторами за участі міжнародних експертів. За результатами всіх аудитів має бути розроблена оновлена модель системи забезпечення функціонування судової влади, у межах якої, серед іншого, має бути запланована до 2027 року реорганізація ДСА та її територіальних управлінь (зокрема їх ліквідація). Впровадження всіх змін має відбуватися на підставі окремого закону⁵⁸⁸.

Окрім цього стратегічного завдання, у 2025 році потрібно вчинити наступні дії для покращення ситуації:

Щодо кадрової політики ДСА:

- ▶ Переглянути штатний розпис ДСА та її територіальних управлінь, провести скорочення працівників, які виконують дублювальні функції або є малоефективними. Через скорочення працівників підвищити заробітні плати решті співробітників ДСА та її територіальних управлінь.
- ▶ Для залучення ІТ-спеціалістів передбачити додаткові стимулювальні заохочення (гнучкі умови праці, можливість контрактної форми зайнятості без статусу держслужбовця тощо) та у зв'язку із цим за потреби розробити відповідні зміни до законодавства.
- ▶ Збільшити квоти на бронювання працівників чоловічої статі в ДСА, територіальних управліннях та апаратах судів (особливо тих працівників, які обіймають посади помічників, секретарів судових засідань тощо) з метою забезпечення здійснення правосуддя.

Щодо відновлення зруйнованої інфраструктури:

- ▶ Пріоритетно відновлювати суди на підконтрольній Україні території для забезпечення доступу громадян до правосуддя.
- ▶ Здійснити пошук альтернативних джерел фінансування: міжнародні гранти, бюджети територіальних громад, на території яких розташовані зруйновані або пошкоджені приміщення судів тощо.

Щодо забезпечення новопризначених суддів:

- ▶ Спростити та прискорити процедури закупівель меблів та техніки для облаштування робочих місць суддів, зокрема ініціювати перегляд Урядом граничних сум закупівель меблів та техніки в судах (у межах поточних випадків).
- ▶ Визначити відповідальність керівників територіальних управлінь ДСА за несвоєчасний ремонт приміщень, де розміщуються судді, та забезпечення їх меблями та технікою.

588 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації (с. 70) залишаються актуальними, але додатково уточнені.

- Підготувати нормативи укомплектування робочого місця судді, помічника, секретаря тощо та забезпечити єдині підходи до матеріально-технічного забезпечення новопризначених суддів незалежно від розташування суду.

Щодо проведення конкурсу на посаду Голови ДСА:

- Внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині залучення міжнародних експертів у конкурсну комісію.
- Провести конкурс у III–IV кварталах 2025 року.

Щодо подальшої реформи ДСА:

- Вдосконалити прозорість діяльності територіальних управлінь ДСА до моменту їх реорганізації (ліквідації).
- Звільнити посадових осіб-фігурантів кримінальних проваджень зі штату ДСА або її територіальних управлінь.
- Посилити внутрішній аудит усіх процедур закупівель товарів, робіт чи послуг ДСА.
- Посилити стратегічне управління та контроль за виконанням ключових завдань, як-от впровадження Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи (ЄСІКС), покращення комунікації між судами та територіальними управліннями ДСА, впровадження прозорих інструментів формування бюджетного запиту тощо.
- На законодавчому рівні посилити підзвітність ДСА РСУ, зокрема щодо регулярного звітування перед РСУ щодо виконання ДСА покладених на неї функцій.
- Збір, перевірку та узагальнення даних судової статистики увідповіднити практиці ведення статистики в країнах ЄС. Також запровадити вибірковий паралельний збір статистичних даних та проведення подвійного підрахунку за деякими категоріями справ задля виявлення проблем та розбіжностей. За результатами такого підрахунку надалі необхідно розробити модель збору та систематизації судової статистики, яка б унеможлиблювала помилки, здвоювання, некоректне відображення даних тощо.
- Розробити проекти модельних судів першої та апеляційної інстанцій.
- Уніфікувати штатні розписи судів одного рівня, спеціалізації та навантаження. Забезпечити єдині підходи до визначення чисельності працівників апаратів судів у судах одного рівня, спеціалізації та навантаження, рівня їхніх зарплат та преміювання тощо.

Суддівське самоврядування: з'їзд суддів України, Рада суддів України, збори суддів

Прогрес і проблеми

У звітному періоді суттєвих змін щодо врегулювання проблемних питань функціонування суддівського самоврядування не відбулося. Функціонального аудиту органів

суддівського врядування (ВРП, ВККС) та самоврядування (з'їзд суддів, РСУ) не проведено, як і ДСА та НШСУ, з метою збалансування функцій, уникнення їх дублювання та запровадження ефективного контролю. Не врегульовано питання щодо таємних голосувань під час проведення зборів суддів, з'їзду суддів із питань виборів голів судів, їхніх заступників, членів ВРП, РСУ, суддів КСУ.

У 2024 році збори суддів продовжили свою практику щодо обрання голів та заступників голів судів після фактичного завершення шестирічних повноважень (два строки по три роки). Таким прикладом є Київський апеляційний суд, де Голова Ярослав Головачов уперше був обраний на цю посаду ще у 2015 році⁵⁸⁹. З того часу він є незмінним головою вказаного суду⁵⁹⁰ (з перервами на два-три тижні раз на шість років — 2018 рік та 2024 рік⁵⁹¹). Законопроект, який може частково врегулювати це питання, наразі розробляється Комітетом Верховної Ради з питань правової політики⁵⁹².

Судді деяких місцевих судів ухвалювали рішення під час зборів суддів в умовах конфлікту інтересів, що було встановлено РСУ⁵⁹³. Один із таких випадків наразі розглядається РСУ⁵⁹⁴, а ВРП відкрила щодо судді дисциплінарну справу⁵⁹⁵ та розпочала її розгляд у закритому засіданні⁵⁹⁶.

У вересні 2024 року проведено XX з'їзд суддів України⁵⁹⁷, на якому Аллу Олійник обрали суддею КСУ⁵⁹⁸, прийняли новий Кодекс суддівської етики⁵⁹⁹ та оголосили перерву в роботі з'їзду⁶⁰⁰. Кодекс розроблявся РСУ, зокрема спільно із суддівськими асоціаціями та міжнародними експертами. Наразі РСУ працює над коментарем до Кодексу суддівської етики⁶⁰¹.

У березні 2025 року РСУ запланувала наприкінці травня 2025 року продовжити роботу з'їзду⁶⁰², під час якого мали обрати двох нових членів ВРП та переобрати членів РСУ. Однак уже на початку травня проведення з'їзду було відтерміновано⁶⁰³,

589 Апеляційний суд Києва обрав нового голову замість Чернушенко. РБК-Україна, 2015.

590 Там само.

591 Київський апеляційний суд. Опендатабот, 2025.

592 Аналіз положень законопроекту наведено в підрозділі «Місцеві та апеляційні суди».

593 Рішення Ради суддів України від 09.12.2024 № 46.

594 Рішення Ради суддів України від 18.03.2025 № 14.

595 Про відкриття дисциплінарної справи стосовно судді Господарського суду Чернівецької області Байталюка В. Д.: ухвала Вищої ради правосуддя 16.12.2024 № 3639/1дп/15-24.

596 28.07.2025 засідання Першої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя: YouTube-канал Вищої ради правосуддя, 2025.

597 Публікація Ради суддів України в соціальній мережі Facebook, 2024.

598 Публікація Ради суддів України в соціальній мережі Facebook, 2024.

599 Публікація Ради суддів України в соціальній мережі Facebook, 2024.

600 Там само.

601 Публікація Ради суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

602 Рішення Ради суддів України від 18.03.2025 № 13.

603 Рада суддів України відтермінувала проведення XX з'їзду суддів України після перерви. Рада суддів України, 2025.

оскільки на той час ВРП отримала документи від 26 кандидатів⁶⁰⁴ і передала їх Етичній раді для встановлення відповідності кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності⁶⁰⁵. Наразі ця процедура ще триває.

У квітні 2025 року РСУ розпочала добір на посаду члена Експертної ради для формування списку кандидатів до складу цієї ради за квотою РСУ. Пов'язаний такий добір із потребою проведення добору суддів нових вищих спеціалізованих адміністративних судів — СОАС та СААС⁶⁰⁶. За результатами розгляду документів 11 кандидатів-учасників добору РСУ подала до ВККС список з дев'яти кандидатів до складу Експертної ради⁶⁰⁷.

На початку червня 2025 року РСУ розпочала новий конкурс для відбору кандидатур на дві посади судді КСУ⁶⁰⁸.

Також РСУ опубліковано нову редакцію Положення про автоматизовану систему документообігу суду (АСДС), яка набрала чинності з 1 квітня 2025 року⁶⁰⁹. Чинна редакція Положення про автоматизовану систему документообігу суду була затверджена РСУ з метою врегулювання технічних та організаційних питань, забезпечення автоматизованої взаємодії АСДС та модулів Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС), їх однакового розуміння та застосування судами відповідних норм.

Рекомендації

З огляду, що упродовж звітнього періоду надані в Тіньовому звіті до розділу 23 рекомендації⁶¹⁰ не виконано, а вибори нових членів РСУ не відбулися через перенесення з'їзду суддів України, доцільним є врахування відповідних рекомендацій всіма заінтересованими сторонами у 2025 році.

Потребує широкої дискусії питання доцільності подальших таємних голосувань під час виборів голів судів, їхніх заступників, членів ВРП, РСУ, суддів КСУ та пошуку балансу між прозорістю, підзвітністю та незалежністю судової влади. Також доцільним є врегулювання питання проведення зборів суддів, засідань РСУ та з'їзду суддів онлайн та голосування під час них за допомогою захищених електронних сервісів. Самостійним питанням, яке потребує законодавчого перегляду, є поняття «з'їзд суддів», що за умови онлайн-голосувань може передбачати участь усіх суддів України, а не делегатів за квотним принципом, як це врегульовано зараз.

604 ВРП оприлюднила список кандидатів на дві вакантні посади від з'їзду суддів України. Рада суддів України, 2025.

605 Рада суддів України відтермінувала проведення XX з'їзду суддів України після перерви. Рада суддів України, 2025.

606 Публікація Ради суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

607 Рада суддів України сформувала список кандидатів до складу Експертної ради за своєю квотою. Рада суддів України, 2025.

608 Оголошення про початок нового конкурсу на дві посади судді Конституційного Суду України. Рада суддів України, 2025.

609 Опубліковано нову редакцію Положення про автоматизовану систему документообігу суду (АСДС). Рада суддів України, 2025.

610 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації (с. 70–74) залишаються актуальними.

З огляду, що принцип формування РСУ не містить такі компоненти, як-от забезпечення гендерного балансу та рівне регіональне представництво, треба переглянути також формулу формування складу РСУ, передбачену законодавством. Не менш важливо і врегулювати питання із попереднім висуванням кандидатів у РСУ та їх попередньою перевіркою. Перевірку кандидатів у члени РСУ варто проводити щонай менше до моменту завершення кваліфікаційного оцінювання суддів та розгляду накопичених щодо них дисциплінарних скарг.

Під час призначення членів Експертної ради за квотою РСУ ВККС треба забезпечити призначення кандидатів із високим рівнем компетентності та доброчесності, до яких відсутні будь-які претензії з боку громадського сектору задля уникнення недовіри до подальших рішень членів Експертної ради.

Національна школа суддів України

Прогрес і проблеми

Кадрове забезпечення

У звітному періоді управлінський склад НШСУ не зазнав змін. Попри оголошений восени 2024 року конкурс на посаду проректора НШСУ⁶¹¹, ця посада залишається вакантною, оскільки за результатами оцінювання Конкурсна комісія не рекомендувала жодного з кандидатів на цю посаду⁶¹². У квітні 2025 року НШСУ оголосила конкурсний добір на заміщення вакантної посади начальника (директора) центру із питань комунікацій⁶¹³, який створено у 2024 році. Варто зазначити, що практика добору керівників на ключові посади через процедуру публічних конкурсів є позитивною зміною підходів добору кадрів у НШСУ.

Дій щодо звільнення тих працівників НШСУ, які були фігурантами кримінальних проваджень (наприклад, керівник секретаріату — колишній голова ДСА⁶¹⁴) чи не підтвердили здатність здійснювати правосуддя (зокрема, начальник відділу підготовки викладачів (тренерів)⁶¹⁵ і водночас колишня суддя Вищого адміністративного суду України, ліквідованого реформою 2017 року⁶¹⁶), вчинено не було. Отже, чинники, що впливають на репутацію НШСУ, наразі не усунуто. Однак у НШСУ зазначають, що робота керівника секретаріату, попри репутаційні ризики, позитивно впливає на діяльність НШСУ⁶¹⁷.

611 Національна школа суддів України оголосила публічний конкурс на посаду проректора. Національна школа суддів України, 2024.

612 Конкурс на посаду проректора не визначив переможця. Національна школа суддів України, 2025.

613 Національна школа суддів України оголошує конкурсний відбір на заміщення вакантної посади начальника (директора) центру із питань комунікацій. Національна школа суддів України, 2025.

614 НАБУ і САП просять відсторонити Холоднюка. Слово і діло, 2020.

615 Програма круглого столу для суддів та помічників суддів місцевих загальних та апеляційних адміністративних судів. Національна школа суддів України, 2025.

616 Про проведення співбесіди за результатами дослідження досьє кандидата Гончар Любові Ярославівни на зайняття вакантної посади судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду в межах конкурсу, оголошеного Вищою кваліфікаційною комісією суддів України 02 серпня 2018 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2019.

617 Інформація надана представником Національної школи суддів України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

Також у звітному періоді Парламентом не було вчинено дій щодо запровадження декларування доходів та майна керівництвом та працівниками НШСУ. Хоча в НШСУ погоджуються з потребою запровадження такого декларування для всіх працівників судової влади, включно з НШСУ⁶¹⁸.

Здійснення НШСУ своїх повноважень

За інформацією НШСУ, 43 911⁶¹⁹ учасників взяли участь у навчальних заходах НШСУ протягом 2024 року:

- 205 заходів для 9 904 суддів;
- 492 заходи для 28 496 працівників апаратів судів та помічників суддів;
- 20 заходів для 5 511 співробітників Служби судової охорони.

У 2024 році навчання пройшли 22 судді місцевих судів, які не мали досвіду здійснення правосуддя⁶²⁰.

З метою адаптації судової системи України до європейських стандартів у жовтні 2024 року НШСУ відкрила Навчальну лабораторію з вивчення права Європейського Союзу, яка зосереджена на розробці навчальних матеріалів із права ЄС та їх викладанні для суддів і їхніх помічників⁶²¹. У 2024 році курс підвищення кваліфікації з права ЄС у НШСУ пройшли 250 суддів, а лише за перший квартал 2025 року — уже 592 судді. У травні були підготовлені перші 25 національних тренерів з права ЄС, а наступну хвилю їх підготовки заплановано на вересень 2025 року⁶²².

Також НШСУ запровадила співпрацю з низкою агенцій ЄС, зокрема ERA (Академія європейського права) та EIPA (Європейський інститут державного управління), отримавши доступ до навчальних модулів, які стосуються права ЄС та його застосування⁶²³.

У межах співпраці з ERA проведено вже декілька поїздок українських суддів до міст Трір та Люксембург⁶²⁴. Партнерство з EIPA спрямоване на навчання суддів та державних службовців у сфері публічного управління⁶²⁵. Також НШСУ як спостерігачу Європейській мережі суддівської освіти (EJTN) відкрито доступ до каталогу онлайн-курсів EJTN⁶²⁶.

618 Там само.

619 Понад 43 тисячі слухачів, цифровізація та відповіді на виклики війни: Національна школа суддів України підбила підсумки 2024 року. Національна школа суддів України, 2025.

620 Там само.

621 Про Національну школу суддів України. Національна школа суддів України, 2025.

622 День відкритих дверей у Національній школі суддів: ще один крок до комунікації з суспільством. Національна школа суддів України, 2025.

623 Там само.

624 Інформація надана представником Національної школи суддів України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

625 Там само.

626 Там само.

Навчальні програми перекладаються за допомогою автоматизованих систем, а на сайті НШСУ опубліковано інструкції щодо реєстрації в системах ERA/EJTN. У НШСУ наголошують, що в такий спосіб створено «комплексний, реально діючий механізм вивчення українськими суддями права ЄС»⁶²⁷. Також у НШСУ зазначають, що орієнтовно 500 суддів⁶²⁸ вже записалися на онлайн-курси англійської мови за державною програмою (на базі Маріупольського державного університету)⁶²⁹.

Окремої уваги потребує питання навчання працівників апаратів судів. За результатами дослідження функціонування державної та патронатної служби в органах судової влади України⁶³⁰ на питання щодо оцінювання корисності навчання, проведеного НШСУ для працівників апаратів судів, 391 особа (37,6%) зазначила, що навчання було корисне, але не завжди відповідало реальним потребам, 228 осіб (21,9%) — дуже корисне, що значно підвищує ефективність їхньої роботи, 124 особи (11,9%) — частково корисне, та потребує вдосконалення, 137 осіб (13,2%) — малокорисне, здебільшого формальне. Ще 40 осіб (3,8%) вказали, що навчання було зовсім не корисне, це витрата часу. Не брали участі в навчанні 137 осіб (13,2%). Тобто загалом лише 21,9% респондентів вважають навчання справді ефективним, решта — критично або стримано оцінюють його якість і доцільність.

Заслужують на увагу також відповіді на питання щодо участі працівників апаратів судів у тренінгах з антикорупційної тематики⁶³¹. Так, лише 450 осіб (43,2%) зазначили, що брали участь у таких тренінгах, не проходили їх — 387 осіб (37,3%). Решта 204 особи (19,6%) не пам'ятають. Тобто менше половини опитаних працівників апаратів судів проходили навчання з антикорупції, що спричиняє серйозне занепокоєння в контексті загального курсу доброчесності.

На питання щодо наявних недоліків в організації навчання⁶³² менше половини респондентів (395 осіб, або 30,67%) вказали, що такі недоліки відсутні. Це свідчить про загалом посереднє позитивне сприйняття системи навчання працівників апаратів судів у межах судової влади. Водночас 331 особа (25,7%) вказала на недостатню практичну спрямованість навчальних програм, що є найпоширенішою критичною оцінкою серед наданих варіантів. Ще 241 респондент (18,71%) зазначив, що формат або графік навчання є незручними, що вказує на необхідність гнучкішого підходу до планування занять, з урахуванням реального навантаження працівників. 95 осіб (7,38%) вважають, що навчальні курси мають застарілий зміст або неактуальні теми. Менша частка опитаних звернула увагу на відсутність індивідуального підходу — так відповіли 66 респондентів (5,12%), а також на низьку кваліфікацію викладачів — 28 респондентів (2,17%). 19 респондентів (1,48%) вказали на недостатню тривалість навчання як на слабке місце навчального процесу. Ще 113 респондентів (8,77%) вказали інше в недоліках організації навчання. Тобто, хоча загальний рівень задово-

627 Там само.

628 Там само.

629 English4Ukraine проект з вивчення англійської мови. Маріупольський державний університет, 2025.

630 Зелена книга щодо функціонування державної та патронатної служби в органах судової влади України. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

631 Там само.

632 Там само.

леності навчанням є високим, понад 60% респондентів зазначили конкретні недоліки, переважно пов'язані з практичним наповненням, зручністю формату та актуальністю тем.

На питання щодо частоти проходження навчання в НШСУ протягом 2020–2024 років відповіді працівників апаратів судів розподілилися наступним чином: понад три рази — 566 респондентів (54,4%), два рази — 147 респондентів (14,1%), не проходив навчання — 137 респондентів (13,2%), проходив один раз — 104 респонденти (10%), три рази — 87 респондентів (8,4%). Тобто понад половина опитаних (54,4%) мали досвід проходження навчання в НШСУ понад три рази протягом останніх п'яти років. Водночас понад 13% працівників не проходили навчання взагалі, що може свідчити про нерівномірний доступ до підвищення кваліфікації або відсутність потреби/можливості для окремих категорій працівників.

Водночас представники частини судів зазначають, що не завжди задоволені рівнем освіти, який демонструє НШСУ, та її гнучкістю у питаннях розширення освітніх програм⁶³³. Часто суди мають не тільки надати до НШСУ освітні потреби своїх суддів та працівників апаратів судів, а також і забезпечити розроблення курсів або окремих тренінгів, а також роботу тренера⁶³⁴.

До основних проблем, на думку представників НШСУ, з якими стикалася НШСУ в своїй діяльності, можна віднести⁶³⁵:

1. Втрата через війну кадрів, оскільки частина кваліфікованих працівників НШСУ була змушена виїхати за кордон. Це негативно вплинуло на сталість навчального процесу та можливість реалізації складних проєктів.
2. Бюджетні обмеження: фінансування суддівської освіти не дає змогу повноцінно розгортати нові навчальні програми, зокрема швидко перекладати й адаптувати європейські навчальні продукти.
3. Тимчасова стагнація в роботі НШСУ під час пандемії та періоду без ВККС.
4. Комунікаційна закритість НШСУ в попередніх періодах.
5. Виконання функцій, не притаманних для інших шкіл із суддівської освіти (наприклад, навчання працівників Служби судової охорони).

Тестологічний центр НШСУ та забезпечення конкурсів

У звітному періоді ВККС декілька разів була змушена ухвалювати рішення про виключення окремих запитань із переліків питань тестування, а також про виключення окремих судових справ із використання під час розроблення модельних судових рішень для проведення кваліфікаційного іспиту в межах кваліфікаційного оціню-

633 Інформація надана респондентами №№ 1, 21 та 28 під час інтерв'ю, проведених 06.03.2025 та 07.03.2025.

634 Там само.

635 Інформація надана представником Національної школи суддів України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

вання кандидатів на посади суддів місцевих⁶³⁶ та апеляційних судів⁶³⁷ та ВАКС⁶³⁸ через їх помилковість/у зв'язку із втратою актуальності. У 2024 році НШСУ підготувала понад 13 тис. тестів та 200 практичних завдань⁶³⁹.

У НШСУ проблеми з розробленням тестів пов'язують із нестачею фахівців, стислими термінами розроблення тестових питань та відповідей на них, значне навантаження на працівників НШСУ, складністю та багатоетапністю системи перевірок розроблених тестів та відсутністю альтернативної державної установи, яка могла б здійснювати цю функцію⁶⁴⁰. Також через короткі терміни розроблення тестів, встановлені ВККС, не завжди до цього процесу можуть долучитися проекти міжнародної технічної допомоги (МТД)⁶⁴¹. Це вказує на необхідність переосмислення процедури функціонування Тестологічного центру НШСУ.

Рекомендації

Розв'язання описаних проблем можливе через використання низки інструментів⁶⁴²:

1. У 2025 році доцільно провести повний функціональний, кадровий та фінансовий аудит НШСУ за участі міжнародних експертів.
2. За результатами аудитів переглянути структуру (включно з регіональними відділеннями) та функції НШСУ (зокрема, виключити непридатні для суддівських шкіл функції) і здійснити трансформацію НШСУ в сучасний тренінговий центр.

Доцільність зміни правової форми організації діяльності НШСУ треба визначити за наслідками аудиту та з урахуванням рекомендацій міжнародних експертів. Доцільність роботи регіональних відділень НШСУ з огляду на подальше поглиблення процесів цифровізації судової влади визначити за результатами рекомендацій міжнародних експертів та досвіду країн ЄС, близьких до України за правовою системою та кількістю населення, а також беручи до уваги те, що в Україні освітою суддів та прокурорів опікуються різні структури згідно з положеннями

636 Про виключення окремих запитань із тестових запитань, затверджених у нових редакціях рішенням Комісії від 05 червня 2024 року № 156/зп-24, для проведення іспитів у межах кваліфікаційного оцінювання суддів місцевих та апеляційних судів : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 26.02.2025 № 40/зп-25.

637 Про виключення окремих запитань із переліків питань тестування для проведення кваліфікаційного іспиту в межах кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посади суддів апеляційних судів, оприлюднених з рішенням Комісії від 15 липня 2024 року № 221/зп-24, та виключення окремої судової справи із номерів судових справ, що використовувалися при розробленні модельних судових рішень для проведення кваліфікаційного іспиту в межах кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посади суддів апеляційних судів, оприлюднених з рішенням Комісії від 21 серпня 2024 року № 260/зп-24: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 25.09.2024 № 301/зп-24.

638 Про виключення окремих питань із переліків питань анонімних тестувань для проведення кваліфікаційного іспиту в межах кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду, оприлюднених з рішенням Комісії від 09 жовтня 2024 року № 312/зп-24: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 13.11.2024 № 350/зп-24.

639 День відкритих дверей у Національній школі суддів: ще один крок до комунікації з суспільством. Національна школа суддів України, 2025.

640 Інформація надана представником Національної школи суддів України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

641 Там само.

642 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті 2024 року рекомендації (с. 80) залишаються актуальними, але додатково уточнені, беручи до уваги досягнутий прогрес та нову інформацію від НШСУ.

Конституції України. Об'єднувати НШСУ та Тренінговий центр прокурорів України не вважається за доцільне.

3. На базі ВККС доцільно створити сучасний тестологічний підрозділ, виключивши з повноважень НШСУ розроблення тестів та практичних завдань для конкурсів і процедур оцінювання суддів. Для цього потрібно внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відібрати на основі конкурсних процедур відповідний персонал та за допомогою проектів МТД провести його навчання відповідно до найкращих світових практик. Чинні судді не мають залучатися до розроблення тестових і практичних завдань, однак можуть брати участь у їх попередній апробації.
4. Провести повторний публічний конкурс на посаду проректора НШСУ та заповнити всі інші наявні вакансії в керівництві НШСУ через конкурс.
5. Внести зміни до законодавства у 2025 році, якими поширити на керівництво та працівників НШСУ вимоги щодо обов'язковості декларування (ті самі види декларацій, які подають чинні судді), проведення конкурсів на всі посади НШСУ тощо.
6. У короткостроковій перспективі доцільним є проведення атестації всього керівного складу НШСУ, зокрема й регіонального рівня.
7. Посилити комунікації НШСУ насамперед із суддями та працівниками апаратів судів для кращого виявлення їхніх потреб у навчанні та отримання регулярного якісного зворотного зв'язку щодо раніше проведених навчань.
8. Забезпечити публічність щодо процедур відбору суддів (та працівників апаратів судів) для навчання права ЄС в інших країнах у межах партнерських програм та/або через проекти МТД.
9. Створити публічний перелік проектів МТД із зазначенням інформації про їх залучення в процеси забезпечення навчання суддів та працівників апаратів судів та інші суміжні процеси.
10. До передання тестологічного центру ВККС створити публічний перелік проектів МТД із зазначенням інформації про їх залучення в процеси забезпечення розроблення тестів, практичних завдань тощо для конкурсів, що відбуваються в судовій владі, та інші суміжні процеси.
11. Запровадити можливість регулярних навчань для суддів та працівників апаратів судів (насамперед помічників суддів) через стажування в судах вищого рівня.
12. Провести дослідження задоволеністю рівнем навчання в НШСУ з боку суддів.

Конституційний Суд України

Прогрес і проблеми

Кадрове забезпечення КСУ

Основна проблема у діяльності КСУ полягала у відсутності кворуму. 27 січня 2025 року у суддів Віктора Колісника (квота Президента), Віктора Кривенка (квота з'їзду

суддів) і Володимира Мойсика (квота Президента) завершився дев'ятирічний термін перебування на посаді⁶⁴³.

У звітному періоді судьями КСУ призначена Алла Олійник (за квотою з'їзду суддів України)⁶⁴⁴ та Олександр Водянніков (за квотою Президента)⁶⁴⁵. Призначення останнього із зазначених суддів наприкінці червня 2025 року розблокувало роботу КСУ після п'яти місяців фактичної зупинки.

Наразі **в складі КСУ працює 12 суддів⁶⁴⁶ з 18**. Відтак наявний кворум для проведення КСУ пленарних засідань та ухвалення рішень відновлено щодо тих справ, де наявні судді КСУ не мають конфлікту інтересів та не брали самовідводи.

Станом на липень 2025 року залишаються вакантними шість посад суддів КСУ, зокрема за квотами: Президента (дві), Верховної Ради (дві) та з'їзду суддів України (дві)⁶⁴⁷.

У листопаді 2024 року в складі ДГЕ відбулися кадрові зміни. З огляду на завершення однорічного строку повноважень Алеша Залара і Ярослава Романюка як Голови та Секретаря 18 листопада 2024 року члени ДГЕ обрали Головою Оксану Васильченко, а Секретарем — Морін О'Коннор⁶⁴⁸.

У межах здійснення своїх повноважень 19 лютого 2025 року ДГЕ **передала рейтингові списки оцінених кандидатів конкурсній комісії при Президентові⁶⁴⁹ та Комітету Верховної Ради з питань правової політики⁶⁵⁰**, рекомендувавши по шість осіб на три вакантні посади судді КСУ за квотою Президента та на дві вакантні посади за квотою Парламенту.

11 березня 2025 року конкурсна комісія при Президентові ухвалила рішення рекомендувати Президентові **трьох кандидатів для призначення на посаду судді КСУ**: Барабаша Юрія, Водяннікова Олександра та Савчина Михайла⁶⁵¹. Як зазначалося, одного кандидата Президент призначив суддею, а щодо інших кандидатів рішення наразі немає.

Комітетом Верховної Ради з питань правової політики **досі не розглянуто питання щодо внесення кандидатур, оцінених ДГЕ, для голосування в Парламенті⁶⁵²**. Більше того, станом на сьогодні Комітет навіть не провів співбесіди з цими кандида-

643 Публікація Конституційного Суду України в соціальній мережі Facebook, 2025.

644 Публікація Ради суддів України в соціальній мережі Facebook, 2024.

645 Про призначення О.Водяннікова суддею Конституційного Суду України : Указ Президента України від 27.06.2025 № 438/2025.

646 Судді. Конституційний Суд України.

647 Статус конкурсів на посади суддів КСУ. Конституційний Суд України, 2025.

648 Дорадча група експертів обрала нових Голову та Секретаря. Конституційний Суд України, 2024.

649 ДГЕ передала Парламенту та Президентові рейтингові списки кандидатів на посади суддів КСУ. Конституційний Суд України, 2025.

650 Там само.

651 Рішення конкурсної комісії для проведення конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України стосовно осіб, яких призначає Президент України, щодо рекомендацій про призначення на посади суддів КСУ. Офіс Президента України, 2025.

652 Статус конкурсів на посади суддів КСУ. Конституційний Суд України, 2025.

тами. Після отримання від НАЗК результатів спеціальної перевірки щодо цих кандидатів члени парламентського Комітету вирішили ознайомитись із практичними завданнями, які виконували претенденти на посади суддів під час процедури оцінювання ДГЕ, та звернулись до ДГЕ із запитом про направлення відповідних документів⁶⁵³. Водночас низка членів цього Комітету висловили бажання поставити свої питання членам ДГЕ з приводу ухвалених ними рішень під час оцінювання зазначених кандидатів на посади суддів КСУ⁶⁵⁴.

Конфлікт ДГЕ з Комітетом Верховної Ради з питань правової політики перейшов у формальну форму. Так, 4 липня 2025 року Комітет оприлюднив рішення про роз'яснення деяких положень Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо статусу та діяльності ДГЕ⁶⁵⁵, в якому вказав, що:

- 1) Комітет під час підготовки питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді КСУ у Верховній Раді має повноваження запитувати та отримувати, а ДГЕ зобов'язана надавати Комітету документи щодо кандидатів на посаду судді КСУ, подані ДГЕ кандидатами самостійно та/або на її запит під час проведення оцінювання кандидатів на посаду судді КСУ;
- 2) ДГЕ як допоміжний орган Верховної Ради зобов'язана забезпечити ознайомлення народних депутатів України зі всіма документами кандидатів на посаду судді КСУ, у разі необхідності надавши всі документи, подані ДГЕ самостійно та/або на її запит.

У відповідь ДГЕ оприлюднила заяву⁶⁵⁶, в якій заперечила таку позицію Комітету, зазначивши, що: (1) всі передбачені законодавством документи ДГЕ передала профільному Комітету, їх перелік вичерпний та однозначний; (2) вимоги Комітету щодо отримання будь-яких інших документів від ДГЕ не мають законного підґрунтя та носять маніпулятивний характер. ДГЕ звернула увагу, що в 2024 році за аналогічних умов Комітет провів співбесіди, а Парламент призначив суддею КСУ Сергія Різника без вимог до ДГЕ про надання непередбачених законом документів і відповідне законодавство з того часу не змінилося. Крім цього, Президент та з'їзд суддів України також призначили суддів КСУ за своїми квотами без витребування у ДГЕ непередбачених законом документів.

На думку ДГЕ, в межах цього конкурсу повноваження групи експертів вже вичерпані, оскільки всі передбачені законодавством документи були передані Комітету Верховної Ради з питань правової політики 19 лютого 2025 року⁶⁵⁷. ДГЕ вбачає в затримці розгляду кандидатів на посади суддів КСУ лише політичні мотиви та спроби тиску на групу експертів⁶⁵⁸. Низка ж народних депутатів продовжує висловлювати своє

653 Суддів Конституційного Суду за квотою парламенту призначають у квітні-травні – голова комітету. Укрінформ, 2025.

654 Паралізований КСУ. Чому не призначають нових суддів? LB.ua, 2025.

655 Рішення про роз'яснення деяких положень Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо статусу та діяльності Дорадчої групи експертів. Комітет Верховної ради України з питань правової політики, 2025.

656 Заява ДГЕ щодо роз'яснення Комітету ВРУ з питань правової політики. Конституційний Суд України, 2025.

657 Там само.

658 Дорадча група експертів звинувачує Комітет Ради у зволіканні з призначенням суддів КСУ. Укрінформ, 2025.

невдоволення тим, що представників міжнародних та іноземних організацій долучають до формування КСУ, вважаючи таку практику неконституційною⁶⁵⁹.

Щодо конкурсу за квотою з'їзду суддів України, то 30 травня та 21 червня 2024 року РСУ допустила 13 кандидатів до участі в конкурсі на дві вакантні посади судді КСУ за своєю квотою.

У листопаді 2024 ДГЕ повідомила про необхідність оголошення повторного конкурсу на одну посаду судді КСУ у зв'язку з недостатньою кількістю кандидатів для продовження конкурсного добору на цю посаду. Так, ДГЕ за підсумками оцінювання встановлено відповідність лише трьох кандидатів критерію високих моральних якостей⁶⁶⁰, проте в грудні зазначені кандидати визнані ДГЕ такими, що «не відповідають» критерію визнаного рівня компетентності у сфері права для цілей добору кандидатів на посаду судді КСУ⁶⁶¹. Отже, **конкурс за квотою з'їзду суддів України не відбувся**.

З огляду на ці обставини **РСУ 9 грудня 2024 року оголосила про новий конкурс на дві посади суддів КСУ**⁶⁶².

20 лютого 2025 року ДГЕ отримала від РСУ документи сімох кандидатів. До 18 травня 2025 року троє з цих кандидатів припинили участь у конкурсі за власним бажанням⁶⁶³. Натомість 29 травня 2025 року ДГЕ надала лише одному кандидату із чотирьох оцінку «відповідає» критерію високих моральних якостей. З огляду на недостатню кількість кандидатів ДГЕ констатувала факт припинення конкурсу на дві вакантні посади суддів КСУ за квотою з'їзду суддів України⁶⁶⁴.

2 червня 2025 року РСУ оголосила новий конкурс на посади судді КСУ за квотою з'їзду суддів України⁶⁶⁵. Документи для участі у цьому конкурсі подали 17 кандидатів⁶⁶⁶ і лише про допуск 7 з них до конкурсного відбору наразі є рішення РСУ⁶⁶⁷. Щодо цих кандидатів призначено проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Решті кандидатів надано додатковий строк для виправлення неточностей у документах.

Аналізуючи дворічний досвід проведення конкурсів на посади суддів КСУ, можна виокремити декілька основних проблем, які впливають на швидкість проведення конкурсних процедур та якісний склад кандидатів, які беруть у них участь.

659 Паралізований КСУ. Чому не призначають нових суддів? LB.ua, 2025.

660 ДГЕ повідомила Раду суддів України про необхідність повторного оголошення конкурсу на одну із посад судді КСУ. Конституційний Суд України, 2024.

661 Дорадча група експертів підвела підсумки конкурсу на посаду судді КСУ за квотою з'їзду суддів України. Конституційний Суд України, 2024.

662 Рішення Рада суддів України від 09.12.2024 № 41.

663 Кандидати на посаду судді КСУ, допущені до конкурсного відбору за квотою Ради суддів України (з'їзд суддів України), оголошеного 09.12.2024. Конституційний Суд України.

664 Публікація Дорадчої групи експертів у соціальній мережі Facebook, 2025.

665 Рішення Ради суддів України від 02.06.2025 № 25.

666 На посаду судді Конституційного Суду України від з'їзду суддів України претендують 17 кандидатів. Рада суддів України, 2025.

667 Рішення Ради суддів України від 22.07.2025 № 29.

Перша проблема — це **послідовність проведення перевірки кандидатів на посади суддів КСУ**⁶⁶⁸. Законом № 2136-VIII⁶⁶⁹ визначено, що першим етапом конкурсного відбору є перевірка високих моральних якостей усіх кандидатів, які допущені до цього етапу. На практиці це займає більше часу, ніж визначено законом, що спричиняє додаткові негативні наслідки для процедури відбору у зв'язку з непроходженням кандидатами оцінки визнаного рівня компетентності у сфері права. Наприклад, у другому конкурсі, оголошеному РСУ, відповідну оцінку **не пройшли всі кандидати**⁶⁷⁰.

Другою, більш масштабною, проблемою є **низька активність кандидатів**, які бажають узяти участь у конкурсі, що зі свого боку впливає на якісний добір майбутніх суддів КСУ. Ця проблема актуальна для всіх доборів у судді⁶⁷¹.

Окремою проблемою є законодавча **вимога щодо наявності не менш як двох кандидатів на одну вакантну посаду судді КСУ за підсумками відбору/перевірки**.

Досвід конкурсів на посади суддів КСУ та відсутність достатньої кількості гідних кандидатів вказує на надмірність такої вимоги, адже якщо ДГЕ визначила кандидата як такого, що відповідає всім вимогам, які висуваються до судді КСУ, то саме суб'єкт призначення має мати право вирішувати, чи підходить йому кожен із перевірених кандидатів, без штучного обмеження дискреції такого суб'єкта призначення⁶⁷².

Строки виконання суб'єктами призначення своїх функцій із розгляду перевірених ДГЕ кандидатур впливають на загальну ситуацію зі здійсненням КСУ своїх функцій. Досить часто між завершенням перевірки та фактичним призначенням проходять місяці. Наприклад, призначення суддею КСУ А. Олійник після надання її кандидатури з'їду суддів України зайняло чотири місяці. Президент за своєю квотою призначив суддю більше ніж через чотири місяці, а щодо інших двох кандидатів, яких рекомендувала ДГЕ, станом на липень 2025 року рішення ще не прийнято. Щодо двох посад суддів КСУ за квотою Верховної Ради, то протягом лютого-липня 2025 року кандидатури, рекомендовані ДГЕ, залишаються нерозглянутими Комітетом Верховної Ради з питань правової політики.

Інституційна спроможність КСУ

У звітному періоді низка системних проблем впливала на інституційну спроможність КСУ. Окрім уже окреслених проблем, варто звернути увагу на **неможливість ухвалення КСУ колегіальних рішень за суттєвого зниження кількості суддів** (у 2024 році КСУ працював у складі 13–14 суддів), адже в такому разі кожне рішення вимагає його схвалення всім або майже всім складом Великої Палати КСУ (або відповідного Сенату), що є малоімовірним з огляду на складність та дискусійність тих питань, які знаходяться на розгляді Суду⁶⁷³. Відповідно це загалом впливає на строки ухвалення КСУ рішень.

668 Конкурс до Конституційного суду України: (не)засвоєні уроки. Дзеркало тижня, 2024.

669 Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII, ч. 2 ст. 10⁸.

670 Там само.

671 Там само.

672 Там само.

673 Інформація надана респондентом № 29 під час інтерв'ю, проведеного 15.04.2025.

Після відновлення кворуму в КСУ наявність 12 суддів у КСУ є достатнім для його функціонування, однак така ситуація ще більше підкреслює проблеми з ухвалення рішень в попередні роки. Наразі для ухвалення рішення Великою Палатою КС потрібно щонайменше 10 голосів із 12. Тому найгострішою проблемою КСУ на найближчі місяці є врегулювання питань функціонування КСУ за наявності мінімального кворуму.

Самостійними значними проблемами є **низька якість підготовки проєктів рішень Секретаріатом КСУ та відсутність методології обґрунтування рішень Суду**⁶⁷⁴. Такі фактори підвищують рівень політичної вразливості КСУ під час розгляду справ, особливо в тих випадках, де суспільні відносини ще не сформувалися або не є сталими⁶⁷⁵.

Відповідно до чинного законодавства і практики КСУ, проєкти рішень готуються переважно суддями та їх науковими консультантами⁶⁷⁶. Секретаріат Суду фактично не бере участі у написанні проєктів рішень, що робить процес підготовки надмірно залежним від індивідуального стилю та підходів кожного судді, а також від обмежених ресурсів його персональної команди. Це також призводить до низки системних проблем: (1) відсутність єдиного підходу до структури та аргументації рішень, що негативно впливає на їхню якість і сприйняття заінтересованими сторонами; (2) складність забезпечення узгодженості практики, оскільки координація відбувається лише на етапі обговорення в колегіях, сенатах та на пленарних засіданнях Великої Палати КСУ; (3) втрата інституційної пам'яті та тяглості, адже при зміні складу КСУ досвід та напрацьовані підходи «йдуть» разом із суддями та їх командами⁶⁷⁷.

Натомість у провідних європейських судах, зокрема в ЄСПЛ, застосовується інша модель, коли підготовкою проєктів рішень займаються юристи Секретаріату ЄСПЛ, які працюють у тісній взаємодії з суддею-доповідачем та колегіальним складом Суду, що дозволяє уникнути тих проблем, які притаманні українському КСУ⁶⁷⁸.

Законодавча зарегульованість може негативно впливати на строки розгляду КСУ справ та підривати його спроможність у найбільш складних справах⁶⁷⁹. Водночас **проблеми з виконанням рішень КСУ на національному рівні, зокрема ігнорування законодавцем рішень Суду, зводять нанівець спроможність КСУ врегулювати найбільш складні суспільні відносини та належно збалансовувати гілки влади**⁶⁸⁰.

Проблеми, описані в Тіньовому звіті до розділу 23⁶⁸¹, у звітному періоді лише почали вирішуватися. Так, у лютому 2025 року стало відомо, що робоча група з розроб-

674 Там само.

675 Там само.

676 Інформація надана респондентом № 32 під час інтерв'ю, проведеного 31.07.2025.

677 Там само.

678 Там само.

679 Інформація надана респондентом № 29 під час інтерв'ю, проведеного 15.04.2025.

680 Там само.

681 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024. С. 89–90.

лення проекту Етичного кодексу суддів КСУ напрацювала перший варіант цього документу⁶⁸². Призначення нового судді дозволило провести обговорення положень проекту⁶⁸³ та прийняття 22 липня 2025 року Правил професійної етики суддів КСУ⁶⁸⁴. Оцінити їх застосування на практиці стане можливим у майбутньому, однак їх ухвалення відбулося без широкого громадського обговорення. Прийняті Правила професійної етики суддів КСУ направлено Раді Європи і Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини для надання висновків і рекомендацій⁶⁸⁵, що є дещо нелогічним з урахуванням того, що це вже прийнятий документ. Варто було би провести всі консультації до прийняття цього акту.

Актуальними залишаються проблеми колізійності норм щодо повноважень КСУ та ВС, затягування розгляду складних справ та ухвалення політично вмотивованих рішень⁶⁸⁶. Підлягають перегляду підходи щодо організації роботи Суду задля зменшення його внутрішньої політизації.

Підходи та інструменти комунікації КСУ із суспільством також потребують перегляду та вдосконалення з огляду на складну мову зовнішніх комунікацій, обмеженість форматів та високий рівень консерватизму, що не сприяє підвищенню довіри до Суду та його рішень.

Окремим викликом для КСУ є справа щодо конституційності комісій/груп/рад за участі міжнародних експертів⁶⁸⁷ з огляду на те, що Суд має визначитися, серед іншого, щодо конституційності залучення ДГЕ до добору суддів КСУ.

Жодних дій для ухвалення Закону України «Про конституційну процедуру», проєкт якого знаходиться на розгляді Парламенту з грудня 2020 року (реєстраційний № 4533)⁶⁸⁸, у звітному періоді вчинено не було.

Рекомендації

Ситуація в КСУ та навколо нього потребує реалізації низки послідовних збалансованих заходів:

682 Інформація надана респондентом № 29 під час інтерв'ю, проведеного 15.04.2025.

683 17 липня. Суд провів засідання: розглядав проєкт Правил професійної етики суддів, постановив дві ухвали. Конституційний Суд України, 2025.

684 Правила професійної етики суддів Конституційного Суду України : Постанова Конституційного Суду України від 22.07.2025 № 21-п/2025.

685 Інформація надана респондентом № 32 під час інтерв'ю, проведеного 31.07.2025.

686 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024. С. 87–88.

687 Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Законів України «Про Конституційний Суд України», «Про Вищу раду правосуддя», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищий антикорупційний суд України», «Про Рахункову палату», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру», «Про Державне бюро розслідувань», «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів» та Митного кодексу України, а також в цілому Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» та «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України». Конституційний Суд України, 2024.

688 Про конституційну процедуру : проєкт Закону України, реєстраційний № 4533 від 21.12.2020.

1. Президент та Парламент мають розглянути запропоновані кандидатури та призначити суддів КСУ за своїми квотами в максимально швидкі строки.
2. Після отримання від РСУ всіх документів кандидатів на посади суддів КСУ ДГЕ варто провести новий конкурс на дві посади суддів КСУ за квотою з'їзду суддів України в найкоротші строки. Загалом усі наявні вакансії КСУ доцільно заповнити до кінця 2025 року.
3. Парламенту варто переглянути конкурсну процедуру за участі ДГЕ, беручи до уваги описані в Тіньовому звіті до розділу 23 проблеми.
4. Широкої дискусії потребує питання зміни інституційної моделі КСУ та забезпечення континуїтету в його діяльності, для чого варто вивчити досвід тих країн ЄС, де конституційні суди ефективно функціонують.
5. КСУ необхідно посилити інституційну спроможність його Секретаріату способом кваліфікованого добору кадрів і їх професійного навчання, а також інтегрувати європейські правові підходи до підготовки проєктів рішень апаратом Суду.
6. Зміна моделі КСУ за прикладом моделі ЄСПЛ потребуватиме:
 - законодавчого врегулювання ролі та повноважень Секретаріату у підготовці проєктів рішень;
 - інституційного посилення Секретаріату — добору, навчання та утримання висококваліфікованих юристів-аналітиків;
 - встановлення процедурної взаємодії між Секретаріатом та суддями, яка гарантує збереження пріоритетної ролі судді-доповідача та колегіального ухвалення рішень, але забезпечує професійну підтримку на всіх етапах підготовки.
7. Внести зміни до законодавства та забезпечити ефективний контроль за виконанням рішень КСУ.
8. Забезпечити прозорість і комунікацію КСУ із суспільством, особливо в чутливих політичних питаннях, для зниження тиску та запобігання спекуляціям. Запровадити посаду судді-спікера та через нього здійснювати регулярне інформування щодо справ, які перебувають на розгляді Суду, та ухвалених КСУ рішень.
9. Парламенту доцільно доопрацювати за участі суддів КСУ, українських та міжнародних експертів із конституційного судочинства законопроект «Про конституційну процедуру» (реєстраційний № 4533) та направити його на експертизу Венеційської Комісії (до моменту прийняття).
10. Зборам суддів КСУ у 2025 році доцільно проаналізувати практику імплементації ухвалених Правил професійної етики судді КСУ.
11. Переглянути порядок організації процесів усередині КСУ з метою зменшення його політизації. Для цього варто дослідити питання можливості побудови внутрішніх процесів КСУ за прикладом функціонування ЄСПЛ.
12. Доцільно врегулювати колізійність у повноваженнях КСУ та ВС із метою чіткого їх розмежування та унеможливлення випадків використання КСУ як «четвертої» судової інстанції.

13. Посилити незалежність суддів КСУ з одночасним вирішенням питання щодо умов притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, зокрема за порушення розумних строків розгляду справ.
14. Вдосконалити інститут конституційної скарги, зокрема в частині строків розгляду таких скарг.
15. Здійснити цифровізацію всіх внутрішніх процесів КСУ, зокрема направлення КСУ конституційних подань, звернень, скарг в електронному вигляді.
16. З огляду на те, що діяльність ДГЕ вже другий рік поспіль відбувається в умовах обмеженого кола кандидатів, що беруть участь у конкурсах на посаду судді КСУ, ДГЕ варто ініціювати відкритий діалог із суспільством і професійною спільнотою та спільно проаналізувати методологію й підходи до оцінювання, окреслити й обговорити проблемні аспекти. Також необхідно зміцнити розуміння того, що роль ДГЕ полягає не лише у відборі та рекомендуванні кандидатів, але й у підтримці легітимності та авторитету КСУ. Це дозволило б уникнути «стримуючого ефекту» (chilling effect) потенційних кандидатів і покращити їх активність щодо участі у конкурсному доборі.

Альтернативне врегулювання спорів

Врегулювання спорів за участі судді

Стан справ

У 1986 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рекомендації №R(86)12⁶⁸⁹, у яких вказав на необхідність підвищення ефективності здійснення правосуддя у цивільному судочинстві, зокрема через покладення обов'язку на суддів намагатися досягнути примирення сторін та укладення мирової угоди, а також вжити заходів для полегшення доступу до альтернативних методів розв'язання спорів.

В українському законодавстві у 2017 році змінами до трьох процесуальних кодексів — ЦПК України⁶⁹⁰, Господарського процесуального кодексу України (ГПК України)⁶⁹¹ та КАСУ⁶⁹² запроваджено процедуру врегулювання спору за участю судді, яка має проводитися виключно за згодою сторін до початку розгляду справи по суті за умови, що в справі відсутня третя особа, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору⁶⁹³. У такому разі суд зупиняє провадження у справі⁶⁹⁴ на період застосування процедури врегулювання спору за участі судді, який не має перевищувати 30 днів із дня постановлення відповідної ухвали⁶⁹⁵.

689 Рекомендація № R (86) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах.

690 Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV.

691 Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII.

692 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV.

693 Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV, ст. 201.

694 Там само, ст. 202.

695 Там само, ст. 205.

Важливим моментом є те, що суддя, який брав участь у зазначеній процедурі, не може брати участі в розгляді цієї справи по суті або перегляді будь-якого ухваленого в ній судового рішення⁶⁹⁶, а також те, що ініціювання процедури розгляду справи за участю судді може відбуватися лише на етапі розгляду справи першою інстанцією. У межах цієї процедури суддя не є посередником сторін конфлікту, а є фахівцем у галузі права та має вирішити спір через ухвалення судового акту⁶⁹⁷.

Законодавство містить перелік категорій справ, у яких процедура врегулювання спору за участі судді не може бути застосована (наприклад, справи про банкрутство, у процедурі превентивної реструктуризації тощо⁶⁹⁸).

Стратегією розвитку правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки⁶⁹⁹ передбачалися заходи із досудового врегулювання спорів, зокрема через удосконалення процедури врегулювання спорів за участю судді⁷⁰⁰.

Київським апеляційним судом проведено узагальнення судової практики застосування районними судами м. Києва та районними (міськрайонними), міськими судами Київської області **положень ЦПК України щодо врегулювання спору за участю судді за 2018–2019 роки**⁷⁰¹.

Згідно із цим узагальненням практики процедура врегулювання спору за участю судді найчастіше застосовувалася в сімейних спорах, зокрема щодо розірвання шлюбу, стягнення аліментів, зміни розміру, способу стягнення, поділу майна, щодо участі у вихованні та спілкуванні з дитиною тощо⁷⁰². Також в узагальненні зазначено, що у 2019 році **13 із 38 судів** міста Києва та Київської області застосували процедуру розгляду справи за участю судді, у яких усі справи розглядали лише **приблизно трьома суддями** від загальної кількості суддів⁷⁰³. Водночас у 2018–2019 роках судами міста Києва та Київської області успішно **завершено 21 з 56 таких справ**⁷⁰⁴.

До **позитивних прикладів** вирішення спорів за процедурою розгляду справи за участю судді можна віднести такі справи: про визначення місця проживання дитини, стягнення аліментів⁷⁰⁵; про поділ сумісно набутого майна подружжя⁷⁰⁶; про визначення способу участі батька у спілкуванні з дитиною⁷⁰⁷. За результатами застосування відповідної процедури в усіх перелічених випадках суди постановляли ухвали про затвердження мирової угоди.

696 Там само, ст. 37.

697 Врегулювання спорів за участю судді: «Що?» і «Як?». Юридична газета, 2020.

698 Господарський процесуальний кодекс України, ст. 186.

699 Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 № 231.

700 Там само.

701 Врегулювання спорів за участю судді: «Що?» і «Як?». Юридична газета, 2020.

702 Там само.

703 Там само.

704 Там само.

705 Ухвала Нетішинського міського суду Хмельницької області від 20.03.2023 у справі № 679/191/22. ЄДРСР.

706 Ухвала Солом'янського районного суду міста Києва від 23.08.2024 у справі № 760/5295/24. ЄДРСР.

707 Ухвала Славутського міськрайонного суду Хмельницької області від 23.07.2024 у справі № 361/1588/24. ЄДРСР.

Також згідно з Аналітичним оглядом стану здійснення цивільного судочинства, **у 2024 році місцевими судами постановлено 41 ухвалу про проведення розгляду справи за участю судді та 36 ухвал про припинення розгляду справи за участю судді** (у 2023 році ці показники становили відповідно 53 та 46 ухвал)⁷⁰⁸. З цих справ **у шести вдалося досягнути мирової угоди** між сторонами (у 2023 році — 17), і 27 справ передано на розгляд іншому судді (у 2023 році — 24)⁷⁰⁹.

Отже, попри незначний відсоток справ, що розглядаються за участю судді, ця процедура має певний (хоча й обмежений) попит серед сторін судового провадження. Станом на **липень 2025 року відомо про окремі випадки затвердження мирових угод у процедурі розгляду справи за участю судді**, зокрема: 1) суддею Южного міського суду Одеської області в справі про визнання власності на майно, що належало одному із подружжя, розгляд якої тривав понад сім років до застосування зазначеної процедури⁷¹⁰; 2) суддею Солом'янського районного суду міста Києва про визнання авторського права та суміжних прав⁷¹¹.

Протягом 2024–2025 років судді ВС брали участь у національних і міжнародних між професійних конференціях щодо врегулювання спорів⁷¹². Станом на липень 2025 року триває опитування для з'ясування кількості суддів і працівників суду, які пройшли підготовку медіатора⁷¹³. На вебпорталі судової влади України інтегровано спеціальний розділ для громадян з питань медіації⁷¹⁴. На сьогодні в будь-якому суді України, на сайті та з друкованих матеріалів громадяни України мають можливість дістати інформацію про медіацію, її співвідношення із судовим розглядом та варіанти пошуку медіаторів.

Окрім того ВС підписано Партнерську угоду з Європейським об'єднанням суддів із медіації для підтримки європейських стандартів розвитку медіації в українських судах, що є важливим кроком у контексті інтеграції України до ЄС⁷¹⁵. У Рекомендаціях CEPEJ також зазначено про те, що судді відіграють вирішальну роль у вихованні культури дружнього вирішення спорів і дають певний інструментарій, як потрібно популяризувати медіацію взагалі та що для цього мають робити судді⁷¹⁶. Зокрема, судді мають мати можливість надавати інформацію, організовувати інформаційні сесії з медіації⁷¹⁷.

708 Аналітичний огляд стану здійснення цивільного судочинства у 2024 році. Верховний Суд, с. 7.

709 Там само.

710 Врегулювання спору за участю судді. Розмова з суддею. Судова влада України, 2025.

711 Ухвала Солом'янського районного суду міста Києва від 24.03.2025 у справі № 760/17288/2.

712 Судді дедалі частіше долучаються до розбудови екосистеми медіації, усвідомлюючи її цінність – суддя ВС. Портал сучасного права «Supreme Observer», 2025.

713 Там само.

714 Там само.

715 Там само.

716 Роль медіації, її розвиток в Україні сьогодні й точки перетину із судочинством обговорили на круглому столі у ВС. Верховний Суд, 2023.

717 Керівні принципи для кращого впровадження існуючої рекомендації щодо сімейної медіації та медіації у цивільних справах. Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ) (2007)14. Council of Europe.

Наразі є певний консенсус серед професійної спільноти, зокрема суддів, медіаторів, експертів громадських організацій тощо, щодо необхідності введення обов'язкової медіації⁷¹⁸. Так, процес введення обов'язкової медіації може розглядатися у контексті деяких категорій справ, зокрема сімейних, що відповідає досвіду європейських держав, де обов'язкова медіація введена в сімейних справах та незначних цивільних позовах, що значно розвантажує суди, скорочує строки розгляду справ та підвищує ефективність судочинства⁷¹⁹.

Прогрес і проблеми

Аналіз практики застосування процедури врегулювання спору за участі суді показує, що лише приблизно третина судів застосовує цю процедуру, а відсоток суддів, які беруть у ній участь — незначний.

Судді, що брали участь у цій процедурі⁷²⁰ вказують на такі її головні проблеми: визначення порядку застосування цієї процедури за відсутності досвіду та методології; порушення 30-денного строку розгляду справи; відсутність чітких меж між правом судді надавати сторонам спору роз'яснення та заборобою надавати юридичні поради та оцінку доказів; неврегульованість права відмови в зупиненні провадження та розгляду справи за участю судді⁷²¹.

Попри позитивну тенденцію до призначення розгляду справ за участю судді, у певному відсотку справ розгляд за участю судді скасовувався і поновлювалося судове провадження у справі⁷²².

Окремою проблемою є те, що сторони спорів неозізнані щодо існування та принципів застосування процедури розгляду справи за участю судді. Через низьку обізнаність у цьому питанні кількість спорів, які розглядаються за участю судді, є незначною, а суди так і не розвантажилися від надмірних обсягів справ⁷²³.

Окрім цього, проблемою відсутності попиту на процедуру розгляду справи за участю судді є завантаженість суддів та відсутність достатніх знань та навичок у сфері судової медіації⁷²⁴.

718 Роль медіації, її розвиток в Україні сьогодні й точки перетину із судочинством обговорили на круглому столі у ВС. Верховний Суд, 2023.

719 Там само.

720 Врегулювання спорів за участю судді: «Що?» і «Як?». Юридична газета, 2020.

721 Там само.

722 Наприклад, 1) Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 14.03.2018 про призначення процедури врегулювання спору за участю судді у справі № 817/439/18; Проте після двох проведених нарад сторони подали заяви про припинення розгляду справи за участю судді (ухвала суду від 04.04.2018 про припинення розгляду справи за участю судді та поновлення провадження в адміністративній справі; 2) Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 04.01.2018 у справі № 826/15673/17 про призначення процедури розгляду справи за участю судді; Однак строки розгляду справи за участю судді закінчилися, а сторони не дійшли згоди, тому розгляд справи за участю судді був припинений, натомість судове провадження поновлено (ухвала суду від 15.02.2018).

723 Врегулювання спору за участю судді. Розмова з суддею. Судова влада України, 2025.

724 Врегулювання сімейних спорів за участю судді. Процесуальні перешкоди для застосування. Вища школа адвокатури НААУ, 2024.

Арбітраж

Стан справ

Україна є стороною всіх ключових міжнародних договорів у сфері міжнародного арбітражу, зокрема Конвенції про визнання та виконання іноземних арбітражних рішень⁷²⁵, Європейської конвенції про зовнішньоторговельний арбітраж⁷²⁶, Конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами⁷²⁷, та є стороною понад 70 двосторонніх договорів про сприяння та взаємний захист інвестицій.

На національному рівні питання міжнародного арбітражу врегульоване **Законом України «Про міжнародний комерційний арбітраж»** (Закон № 4002-XII)⁷²⁸, що розроблений на основі Типового закону ЮНСІТРАЛ «Про міжнародний торговельний арбітраж»⁷²⁹. Також окремі питання міжнародного арбітражу врегульовані ЦПК України, зокрема щодо оспорування та виконання рішень міжнародного комерційного арбітражу⁷³⁰.

Законом України «Про торгово-промислові палати в Україні» передбачено дві постійні та самостійні арбітражні установи, а саме Міжнародний комерційний арбітражний суд (МКАС) та Морська арбітражна комісія (МАК)⁷³¹.

МКАС діє на підставі Закону № 4002-XII та свого Регламенту⁷³². У Регламенті встановлено, що спір передається на розгляд МКАС, якщо сторонами була укладена письмова арбітражна угода чи застереження⁷³³. Рекомендаційний список арбітрів МКАС налічує 114 арбітрів із 38 країн світу⁷³⁴.

МАК також діє на підставі Закону № 4002-XII та свого Регламенту, розглядаючи спори, які виникають із договірних та інших цивільно-правових відносин, пов'язаних із торговим мореплавством⁷³⁵. Рекомендаційний список арбітрів МАК налічує 30 арбітрів⁷³⁶.

Значна частина змін у сфері міжнародного арбітражу є наслідком повномасштабного вторгнення та функціонування держави в умовах воєнного стану. Так, **24 лютого**

725 Конвенція ООН про визнання та виконання іноземних арбітражних рішень від 10.06.1958.

726 Європейська конвенція про зовнішньоторговельний арбітраж від 1961.

727 Конвенція про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами від 18.05.1965.

728 Про міжнародний комерційний арбітраж : Закон України від 24.02.1994 № 4002-XII.

729 UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration (1985). United Nations Commission On International Trade Law.

730 Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV.

731 Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 02.12.1997 № 671/97-ВР, ч. 5. ст. 14.

732 Регламент Міжнародного комерційного арбітражного суду при ТПП України. Міжнародний комерційний арбітражний суд.

733 Там само.

734 Список арбітрів. Міжнародний комерційний арбітражний суд.

735 Арбітраж. Морська арбітражна комісія.

736 Список арбітрів. Морська арбітражна комісія.

2022 року Національний банк України прийняв Постанову № 18⁷³⁷, якою запроваджено низку обмежень, зокрема в частині заборони здійснювати транскордонний переказ валютних цінностей з України у гривнях/іноземній валюті, крім винятків у сфері арбітражу. До цих винятків зокрема належить здійснення операцій, пов'язаних із розглядом справ у МКАС та МАК при Торгово-промисловій палаті України, та здійснення операцій з оплати державними підприємствами реєстраційних, арбітражних зборів, авансових платежів на покриття арбітражних витрат, які здійснюються в межах заходів із підготовки, подання та розгляду позовних заяв до міжнародних комерційних та інвестиційних арбітражів⁷³⁸.

У березні 2024 року в Комітеті Верховної Ради з питань правової політики відбулися слухання на тему: «Шляхи до миру: проблематика та перспективи альтернативного вирішення спорів у сучасних умовах», результатом яких стали **Рекомендації Комітету⁷³⁹** щодо міжнародного арбітражу (схвалені в липні 2024 року). Ключовими пропозиціями⁷⁴⁰ Комітету стали:

- внести зміни до ст. 1 Закону № 4002-XII з метою віднесення до компетенції міжнародного комерційного арбітражу спорів, які виникають на підставі міжнародного договору, закону України, акта іноземної держави, або угоди сторін, інвесторів із державою Україна (її органами), іншими державами (їхніми органами) у зв'язку зі здійсненням інвестиційної діяльності на території України чи іншої держави, зокрема щодо допуску, здійснення, обмеження, зміни, припинення, захисту та гарантій інвестицій, щодо поводження з такими інвестиціями та інвесторами;
- внести зміни до ст. 26 Закону України «Про режим іноземного інвестування», які б надали можливість вирішувати інвестиційні спори в МКАС;
- рекомендація Уряду в проектах нових двосторонніх угод про сприяння та взаємний захист інвестицій, а також в угодах про вільну торгівлю, які містять положення про захист інвестицій, як однієї з опцій вирішення спору між державою та інвестором вказувати МКАС.

Результатом цих Рекомендацій є те, що наприкінці квітня 2025 року Верховна Рада прийняла у першому читанні за основу **законопроект № 12141⁷⁴¹**. Пропоновані зміни у національному законодавстві переслідують дві мети. По-перше, регламентація нових критеріїв міжнародного характеру спору розширить коло правовідносин, спори щодо яких будуть розглядатися МКАС (наразі вони виведені за рамки його юрисдикції)⁷⁴². По-друге, надання права розглядати інвестиційні спори комерційному арбітражу з його місцем перебування на території України надасть можливість

737 Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану : постанова Правління Національного банку України від 24.02.2022 № 18.

738 Там само.

739 Рекомендації слухань у Комітеті на тему: «Шляхи до миру: проблематика та перспективи альтернативного вирішення спорів у сучасних умовах».

740 Там само.

741 Про внесення змін до Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж» щодо розширення компетенції міжнародного арбітражу : проект Закону України, реєстраційний № 12141 від 21.10.2024.

742 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж» щодо розширення компетенції міжнародного арбітражу.

Україні стати майданчиком для розгляду інвестиційних спорів іноземного інвестора з Україною чи іншою державою⁷⁴³.

Також упродовж 2022–2025 років внесено низку змін до Регламенту МКАС, зокрема щодо:

- **впровадження комбінованих процедур «Арбітраж-Медіація-Арбітраж» та «Медіація-Арбітраж»⁷⁴⁴,**
- **особливостей прийняття до розгляду позову, що містить вимоги, які впливають із двох або більше договорів⁷⁴⁵,**
- **підписання арбітражного рішення складом Арбітражного суду в кількості оригінальних примірників відповідно до кількості сторін та один для зберігання у матеріалах справи; проставлення на оригінальних примірниках арбітражного рішення підпису Генерального секретаря МКАС та печатки МКАС⁷⁴⁶.**

Аналогічні зміни синхронно були внесені й до **Регламенту МАК⁷⁴⁷**.

За період із 2019 по 2024 рік МКАС прийняв до розгляду орієнтовно 1 850 справ: у 2022 році прийнято до розгляду 373 справи, у 2023 році — 584 справи, у 2024 році — 453 справи⁷⁴⁸. Водночас **кількість заяв про скасування рішень⁷⁴⁹** МКАС у 2019 році становила 17 (розглянуто 181 справу), у 2020 — вісім (розглянуто 207 справ), у 2021 — 41, з яких **два рішення скасовано** (розглянуто 263 справи), у 2022 — 22 (розглянуто 202 справи), у 2023 — 24 (розглянуто 407 справ), у 2024 — 26 (розглянуто 440 справи).

У 2024 році МКАС розглянув 50,46% справ (222 справи) у строки до трьох місяців, 33,41% справ (147 справ) — у строки від трьох до шести місяців, 8,86% справ (39 справ) — у строки від шести до дев'яти місяців⁷⁵⁰.

Упродовж останніх чотирьох років спостерігається стійка тенденція до **збільшення кількості справ у МКАС із позовними вимогами від одного до 50 млн доларів**. Так, у 2021 році кількість таких справ становила 30, у 2022 — 45, у 2023 — 56 та **у 2024 — 95 справ⁷⁵¹**.

743 Там само.

744 Зміни до Регламенту Міжнародного комерційного арбітражного суду при ТПП України, 2022. Міжнародний комерційний арбітражний суд.

745 Зміни до Регламенту Міжнародного комерційного арбітражного суду при ТПП України, 2024. Міжнародний комерційний арбітражний суд.

746 Зміни до Регламенту Міжнародного комерційного арбітражного суду при ТПП України, 2025. Міжнародний комерційний арбітражний суд.

747 Зміни до Регламенту Морської арбітражної комісії при ТПП України, 2022. Морська арбітражна комісія.; Зміни до Регламенту Морської арбітражної комісії при ТПП України, 2024. Морська арбітражна комісія.; Зміни до Регламенту Морської арбітражної комісії при ТПП України, 2025. Морська арбітражна комісія.

748 Статистика Міжнародного комерційного арбітражного суду за 2024 рік.

749 Там само.

750 Там само.

751 Там само.

Також за результатами змін до Регламенту МКАС почав **розглядати справи, що містять вимоги, які випливають із двох чи більше договорів**. У другому півріччі 2024 року до провадження прийнято дев'ять таких справ⁷⁵².

Спостерігається збільшення кількості справ із підсанкційним елементом та спорів в оборонному секторі⁷⁵³. У 2024 році МКАС розглянуто 41 справу в оборонному секторі, що становить 9,3% від загальної кількості справ⁷⁵⁴.

У 2024 році онлайн-формат арбітражного розгляду спорів став переважним/домінантним — як результат, **проведено 475 онлайн-засідань**⁷⁵⁵. На 2025 рік МКАС ставить перед собою **завдання із завершення розроблення та початку впровадження електронної платформи**, що забезпечує захищену комунікацію всіх учасників арбітражного процесу, завантаження та обмін інформацією через безпечний хмарний сервіс, зберігання електронних справ, проведення відеоконференцій, а також використання інструментів штучного інтелекту⁷⁵⁶.

За 2021 рік **МАК розглянула 21 справу**. Позивачами у цих справах були вітчизняні суб'єкти господарювання. У більшості цих справ відповідачами були іноземні компанії з різних країн (лише у 38% справ — резиденти України)⁷⁵⁷. Майже 80% справ розглядається менше, ніж за пів року. Розгляд справ проводиться в режимі онлайн. Найчастіше позови до МАК у категорії трудових спорів стосуються невиплати заробітної плати, проблем із достроковим розірванням контрактів, репатріацією та компенсаціями в разі втрати працездатності чи смерті моряка, лікування моряків за кордоном та зникнення безвісти⁷⁵⁸. Наявна тенденція і щодо кількості справ, пов'язаних із самогубством моряків та смертю за сумнівних обставин⁷⁵⁹.

Перевагами розгляду справ у МАК експерти називають, зокрема: можливість арешту судна до розгляду справи по суті, нижчі витрати у порівнянні з іншими міжнародними інституціями, відсутність оскаржених рішень⁷⁶⁰.

У 2024 році національні суди послідовно зміцнювали проарбітражний підхід під час розгляду справ про визнання та виконання, а також скасування міжнародних арбітражних рішень⁷⁶¹. Ключовими тенденціями в межах судової системи стало прагнення судів до чіткішого визначення правової природи арбітражних угод⁷⁶²; зростання кількості судових справ про визнання та виконання і скасування арбітражних

752 Там само.

753 Там само.

754 Звіт Міжнародного комерційного арбітражного суду за 2024 рік.

755 Там само.

756 Там само.

757 Відбулась конференція «Актуальні питання морського права у сучасних умовах». Міжнародний комерційний арбітражний суд при Торгово-промисловій палаті України, 2025.

758 Там само.

759 Там само.

760 Там само.

761 Як змінився арбітраж в Україні в умовах воєнного стану?. European Business Association, 2023.

762 Зокрема, у справі № 911/1766/22 ВС підтвердив, що арбітражна угода не є традиційним правочином, оскільки вона породжує лише процесуальні, а не матеріально-правові наслідки. Відповідно у 2024 році ВС чітко окреслив спеціальний механізм оспорування чинності арбітражної угоди.

рішень у сфері оборонно-промислового комплексу⁷⁶³; закріплення вужчого тлумачення поняття «публічний порядок», яким передбачається визнання та виконання арбітражних рішень навіть проти державних підприємств; та обмеження судового втручання⁷⁶⁴ під час перегляду арбітражних рішень⁷⁶⁵.

Упродовж січня — березня 2025 року КЦС ВС, розглядаючи заяви про скасування рішень МКАС з підстав порушення публічного порядку України, висловився з приводу поняття «публічний порядок» у контексті стверджуваних заявниками процесуальних порушень, нібито допущених МКАС під час розгляду справи. Зокрема суд перерахував фундаментальні основи, які складають «процедурний аспект» публічного порядку в рамках арбітражного розгляду⁷⁶⁶, а також вказав, що публічний порядок України може бути порушено таким рішенням МКАС, під час постановлення якого істотно та очевидно порушено право на судовий захист⁷⁶⁷. КЦС ВС також, розглянувши доводи заявника про невідповідність арбітражної процедури угоді сторін, закріпив свою позицію щодо компетенції МКАС на розгляд спору між сторонами⁷⁶⁸.

Прогрес і проблеми

Попри поступове збільшення кількості справ, що розглядається МКАС, відсоток справ, для розгляду яких (як порівняти із судами) обирається міжнародний арбітраж, є незначним. Розширення юрисдикції та цифровізація арбітражного процесу має сприяти збільшенню кількості справ, що розглядає МКАС. Стимулюватиме розширення використання арбітражу й позитивна судова практика, насамперед ВС.

Третейські суди

Стан справ

Утворення та діяльність третейських судів в Україні регулюється **Законом України «Про третейські суди»**⁷⁶⁹. Наразі, за даними Єдиного реєстру громадських формувань Мініюсту, в Україні зареєстровано **понад 500 третейських судів**⁷⁷⁰. Основними третейськими судами України є Постійно діючий Третейський суд при Торгово-

763 Зокрема, у справі № 824/41/24 про визнання та виконання арбітражного рішення МКАС проти ДК «Укрспецекспорт» ВС зазначив, що стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу в період воєнного стану не є підставою для відмови у визнанні та наданні дозволу на виконання цього рішення на території України. Подібний висновок ВС міститься також у справі № 824/64/24.

764 Зокрема, у справі № 824/83/23 КЦС ВС про скасування рішення МКАС за заявою польської сторони Суд встановив, що «закріплений в українському законодавстві принцип обмеженого втручання національних судів в арбітражні рішення під час розгляду заяви про їх скасування передбачає, що суд не може перевіряти правильність застосування складом арбітражу норм матеріального права, а лише з'ясовує наявність чи відсутність підстав, передбачених законом, для скасування рішення».

765 Як змінився арбітраж в Україні в умовах воєнного стану? European Business Association, 2023.

766 Постанова Верховного Суду від 23.01.2025 у справі № 824/37/24.

767 Постанова Верховного Суду від 06.03.2025 у справі № 824/145/24.

768 Там само.

769 Про третейські суди : Закон України від 11.05.2004 № 1701-IV.

770 Арбітражні інституції. Українська Арбітражна Асоціація.

промисловій палаті України, Постійно діючий Третейський суд при Асоціації українських банків, Постійно діючий Третейський суд при Всеукраїнській громадській організації «Всеукраїнський фінансовий союз»⁷⁷¹ та Постійно діючий Третейський суд при Асоціації «Інформаційно-фінансового бізнесу»⁷⁷².

Відповідно до даних Дослідження⁷⁷³ у 2018 році із 515 зареєстрованих третейських судів лише 248 розглянули хоча б одну справу, ще 21 третейський суд припинив діяльність. Водночас менш як 40 третейських установ виконують вимогу закону щодо оприлюднення документів третейського суду⁷⁷⁴. Третейські суди майже не публікують свою статистику, тож оцінити масштаби їхньої діяльності вкрай складно.

З 2020 року на розгляді Парламенту перебуває **законопроект № 3411**⁷⁷⁵, який передбачає скорочення кількості третейських судів способом перереєстрації всіх таких судів та вжиття необхідних заходів для виконання вимог щодо публічності інформації про них. Також законопроектом передбачено підвищення вимог до організацій, при яких можуть утворюватися третейські суди, з вимогою ведення такими організаціями статутної діяльності, наявності постійного місця розташування і засобів для функціонування, що має сприяти підвищенню рівня відповідальності таких організацій за утворені ними третейські суди⁷⁷⁶. Також законопроектом запропоновано механізм здійснення контролю за діяльністю третейських судів, що полягає в наданні фахівцями Третейської палати свого професійного висновку про те, чи правильно вчинив третейський суддя⁷⁷⁷.

2 лютого 2021 року законопроект № 3411 прийнято в першому читанні, і після цього не відбувалося жодного його руху далі.

Прогрес і проблеми

Попри велику кількість зареєстрованих третейських судів, наразі їхнє функціонування є неефективним та не викликає довіри серед сторін спорів.

Відповідно через те, що третейські суди не функціонують належним чином, не публікують свої документи та результати діяльності, а інколи про їхнє існування навіть невідомо потенційним сторонам спору, механізм третейського вирішення спорів в Україні фактично відсутній.

Законопроект № 3411 міг би частково вирішити зазначені проблеми, однак наразі відсутня інформація про його можливий подальший рух на рівні Парламенту.

771 Там само.

772 Про Третейський суд. Постійно діючий Третейський суд при Асоціації «Інформаційно-фінансового бізнесу».

773 Третейські суди в Україні: стан розвитку, статистика, практика та перспективи. Фондація DEJURE, 2018.

774 Реформа третейського судочинства: «до» та «після». Асоціація правників України, 2020.

775 Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку утворення та діяльності третейських судів з метою відновлення довіри до третейського розгляду : проект Закону України, реєстраційний № 3411 від 29.04.2020.

776 Реформа третейських судів: що зміниться для бізнесу? Економічна правда.

777 Там само.

Рекомендації

1. Провести широку інформаційну кампанію та належне інформування учасників судового процесу про процедуру розгляду справи за участі судді.
2. Затвердити методологію здійснення процедури врегулювання спору за участі судді.
3. Проводити на базі НШСУ тренінги для суддів щодо процедури врегулювання спору за участі судді.
4. Встановити межі між допустимим роз'ясненням ключових моментів спору суддею сторонам спору та наданням суддею юридичної консультації.
5. Розглянути можливість введення та законодавчого закріплення обов'язкової процедури розгляду справи за участі судді у сімейних спорах для підвищення рівня ефективності судочинства.
6. Розширити компетенцію міжнародного арбітражу в Україні через прийняття в другому читанні законопроекту № 12141, що передбачає включення інвестиційного арбітражу до компетенції міжнародного комерційного арбітражу.
7. Внести зміни до ст. 26 Закону України «Про режим іноземного інвестування» з метою надання дозволу МКАС вирішувати інвестиційні спори.
8. Провести дослідження щодо діяльності третейських судів та за його результатами — широку суспільну дискусію щодо необхідності функціонування таких судів в Україні. З урахуванням результатів широкої суспільної дискусії треба визначитися щодо доцільності прийняття законопроекту № 3411 та популяризації використання третейських судів для вирішення спорів або ж відмови від такої форми альтернативного врегулювання спорів як такої, що не притаманна українській правовій традиції.

Стан незалежності судової влади

Прогрес і проблеми

Упродовж 2024 року до ВРП надійшло **224** повідомлення про втручання у професійну діяльність суддів щодо здійснення правосуддя та дії, що порушують гарантії незалежності суддів або підривають авторитет правосуддя⁷⁷⁸. З урахуванням повідомлень, які надійшли в попередні періоди, ВРП за 2024 рік розглянула **238** повідомлень суддів⁷⁷⁹. За результатами розгляду **90** повідомлень про втручання ухвалено **87** рішень⁷⁸⁰ про вжиття заходів реагування:

- звернення до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів;

⁷⁷⁸ ВРП розглянула 238 повідомлень про втручання у професійну діяльність суддів протягом 2024 року. Вища рада правосуддя, 2025.

⁷⁷⁹ Там само.

⁷⁸⁰ Там само.

- » внесення до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність тощо.

Розглянувши решту (148) повідомлень суддів, ВРП ухвалила 45 рішень про затвердження 130 висновків членів ВРП про відсутність підстав для вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя⁷⁸¹. П'ять рішень ВРП ухвалила з власної ініціативи про вжиття відповідних заходів⁷⁸².

Також упродовж першого півріччя 2025 року до ВРП надійшло 143 повідомлення про втручання та 3 звернення ВККС щодо дотримання гарантій незалежності⁷⁸³. З урахуванням повідомлень, які надійшли в попередні періоди, ВРП із початку цього року розглянула 120 повідомлень суддів та 2 звернення ВККС щодо дотримання гарантій незалежності; за результатами у 60 повідомленнях ухвалено 50 рішень про вжиття заходів реагування⁷⁸⁴. Щодо решти (60) повідомлень ВРП затвердила 54 висновки членів ВРП про відсутність підстав для вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя⁷⁸⁵. Одне рішення про вжиття відповідних заходів ВРП ухвалила з власної ініціативи та одне рішення про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за зверненням ВККС та заступника Голови ВККС⁷⁸⁶.

Однак, попри численні рішення ВРП про втручання в здійснення правосуддя, майже відсутнє належне реагування на такі випадки з боку прокуратури та органів правопорядку. Так, щодо тогорічного кейсу про втручання в суддівську незалежність під час обшуку, що мав місце в Дніпровському районному суді міста Києва 9 січня 2024 року, коли Державне бюро розслідувань (ДБР) «без судового рішення» провело слідчі дії (обшук, який був пов'язаний із розглядом конкретної судової справи)⁷⁸⁷, ВРП отримала відмову у відкритті кримінального провадження від ОГП та ДБР⁷⁸⁸.

В окремих кейсах прокуратура та органи правопорядку відкривають кримінальні провадження за фактом втручання у здійснення правосуддя⁷⁸⁹, однак розслідування таких справ тривають місяцями⁷⁹⁰ та не призводять до притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. Трапляються випадки, коли прокуратурою визнаються факти неналежного проведення органами правопорядку розслідування таких справ⁷⁹¹.

781 Там само.

782 Там само.

783 Протягом січня–червня 2025 року ВРП розглянула 120 повідомлень про втручання у професійну діяльність суддів. Судова влада України, 2025.

784 Там само.

785 Там само.

786 Там само.

787 Попередньо описаний громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 92–93.

788 Лист Офісу Генерального прокурора від 28.02.2024 № 1908/5-17984ВИХ-24. Вища рада правосуддя, 2024.

789 Лист Офісу Генерального прокурора від 18.03.2024 № 09/1/1-23698ВИХ-24. Вища рада правосуддя, 2025.

790 Лист Офісу Генерального прокурора від 21.01.2025 № 09/11-5431ВИХ-25. Вища рада правосуддя, 2025.

791 Лист Київської міської прокуратури. Вища рада правосуддя, 2025.

Згідно зі статистичними даними, за попередні п'ять років порушено 430 кримінальних проваджень про втручання у діяльність судових органів, 19 проваджень передано до суду і винесено лише одне судове рішення⁷⁹². Водночас загалом з 12 листопада 2016 року по 31 грудня 2023 року ОГП та обласними прокуратурами отримано 2 167 повідомлень суддів про втручання у здійснення правосуддя⁷⁹³.

Станом на початок 2025 року за обставинами, викладеними в повідомленнях суддів про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя, які були розглянуті ВРП у 2024 році, кримінальні провадження здійснюються у 73 випадках⁷⁹⁴. Тобто наразі цей механізм захисту суддівської незалежності є недієвим, насамперед через дії (бездіяльність) органів правопорядку.

У 2024–2025 роках секретаріат ВРП підготував три огляди щодо практики ВРП про вжиття заходів забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя⁷⁹⁵. Це є кроком уперед в систематизації практики ВРП в розрізі категорій порушень незалежності судової влади та є практичним інструментом для суддів, адвокатів, прокурорів, інших категорій правників.

Загалом, за даними Єдиного звіту про кримінальні правопорушення, на території України у 2024 році на 21,4% (з 8518 до 10 347), у порівнянні з позаминулим роком, збільшилося число облікованих кримінальних правопорушень проти правосуддя. Протягом звітного періоду повідомлено про підозру у вчиненні 4189 кримінальних правопорушень, скеровано до суду 4063 обвинувальні акти. Ухвалено рішення про закриття справ щодо 2981 кримінального правопорушення⁷⁹⁶.

Водночас, попри наявність у Законі України «Про Вищу раду правосуддя»⁷⁹⁷ можливості притягнення до адміністративної відповідальності за нереагування або невчасне реагування на відповідне подання ВРП, цей орган не вживає заходів для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Так само у звітному періоді не було вчинено належних дій для реагування на проблеми в цьому контексті, описані в Тіньовому звіті до розділу 23⁷⁹⁸.

Упродовж 2024 року — I кварталу 2025 року не було вжито жодних дій для врегулювання питання зі встановлення у законах про Державний бюджет України на відповідний рік⁷⁹⁹ спеціального розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб,

792 Про забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя йшлося на засіданні робочої групи Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя, 2025.

793 Там само.

794 Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні: щорічна доповідь за 2024 рік. Вища рада правосуддя.

795 Огляд рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених у 2023 році, про вжиття заходів забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя. Вища рада правосуддя; Огляд рішень ВРП про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, ухвалених у 2024 році. Вища рада правосуддя; Огляд рішень ВРП про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, ухвалених із власної ініціативи у 2023 році – першому півріччі 2024 року. Вища рада правосуддя.

796 Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні: щорічна доповідь за 2024 рік. Вища рада правосуддя.

797 Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII, ч. 4 ст. 74.

798 Попередньо описані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 93–94.

799 Про Державний бюджет України на 2024 рік : Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX; Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX.

який застосовується для розрахунку суддівської винагороди. У II кварталі 2025 року ця проблема почала частково розв'язуватися.

Станом на липень 2025 року в Комітеті Верховної Ради з питань правової політики опрацьовується законопроект № 13467-1⁸⁰⁰, метою якого є створення передумов для підвищення розміру прожиткового мінімуму та встановлення справедливого розміру суддівської винагороди⁸⁰¹. Вказаний законопроект пропонує визначати базовий розмір посадового окладу судді не у прожиткових мінімумах для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а у базових (орудних) величинах для визначення розмірів посадових окладів. Законопроект № 13467-1 є альтернативним до законопроекту № 13467⁸⁰² та пропонує базовий розмір посадового окладу судді місцевого суду — 26 базових (орудних) величин для визначення розмірів посадових окладів.

Вказаний законопроект безпосередньо пов'язаний із законопроектом № 13466⁸⁰³, яким запропоновано замінити використання прожиткового мінімуму на базову (орудну) величину для визначення розмірів посадових окладів, зокрема, працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, органів місцевого самоврядування, державних службовців. Розмір базової (орудної) величини для визначення розмірів посадових окладів має встановлюватися в законі про Державний бюджет України на відповідний рік за поданням Уряду⁸⁰⁴. Набрання чинності зазначених законодавчих ініціатив передбачено з 1 січня 2026 року⁸⁰⁵.

У 2025 році (як і у 2024 році) суддівська винагорода розраховується виходячи із розміру прожиткового мінімуму для визначення базового посадового окладу судді — 2 102 грн, який залишається незмінним із 2021 року. Водночас звичайний прожитковий мінімум для працездатних осіб станом на 1 січня 2025 року становить 3 028 грн. Через це суддівська винагорода (враховуючи податки, але не враховуючи регіональні коефіцієнти та доплати) станом на 30 червня 2025 року становила для судді:

- місцевого суду — **63 060 грн** (1292,68 євро, замість гарантованих 1 862,15 євро⁸⁰⁶);
- апеляційного суду та вищого спеціалізованого суду — **105 100 грн** (2 154,47 євро, замість гарантованих 3 103,59 євро⁸⁰⁷);

800 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо створення передумов для підвищення розміру прожиткового мінімуму : проект Закону України, реєстраційний № 13467-1 від 21.07.2025.

801 У Комітеті з питань правової політики опрацьовується законопроект, який передбачає створення передумов для підвищення розміру прожиткового мінімуму та встановлення справедливого розміру суддівської винагороди. Верховна Рада України, 2025.

802 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо створення передумов для підвищення розміру прожиткового мінімуму : проект Закону України, реєстраційний № 13467 від 11.07.2025.

803 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення розміру прожиткового мінімуму : проект Закону України, реєстраційний № 13466 від 11.07.2025.

804 У Комітеті з питань правової політики опрацьовується законопроект, який передбачає створення передумов для підвищення розміру прожиткового мінімуму та встановлення справедливого розміру суддівської винагороди. Верховна Рада України, 2025.

805 Про Державний бюджет України на 2024 рік : Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX; Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX.

806 Там само.

807 Там само.

- ВС — **157 650 грн** (3 231,71 євро, замість гарантованих 4 655,38 євро⁸⁰⁸).

Отже, кожен суддя щомісячно втрачає орієнтовно **30%** суддівської винагороди, що на думку суддів, які звертаються до судів щодо розміру прожиткового мінімуму для визначення базового посадового окладу судді⁸⁰⁹, є порушенням гарантій суддівської незалежності.

Наразі судді масово звертаються за захистом своїх прав до національних судів⁸¹⁰. У Державному бюджеті України на 2025 рік⁸¹¹ на виконання описаних категорій судових рішень передбачено лише **10 млн грн**. Натомість, за попередніми розрахунками ДСА, на кінець 2024 року Україна має виплатити за рішеннями судів на користь суддів понад **1,6 млрд грн**⁸¹².

Водночас 24 квітня 2025 року ВП ВС прийняла постанову, у якій вказала, що розмір посадового окладу судді, який є складовим елементом суддівської винагороди, залежить від прожиткового мінімуму для працездатних осіб⁸¹³, поняття якого наведено в Законі України «Про прожитковий мінімум»⁸¹⁴. Цим Законом закріплено вичерпний перелік основних соціальних і демографічних груп населення, щодо яких визначається прожитковий мінімум. Водночас законодавець з 2021 року в законах про Державний бюджет України на відповідний рік окремими приписами цих законів встановлював на 1 січня відповідного календарного року саме прожитковий мінімум для працездатних осіб для цілей визначення базового розміру посадового окладу судді в розмірі 2102 грн⁸¹⁵.

Як зазначає ВП ВС, цими законами не встановлювалася розрахункова величина, відмінна від тієї, що визначена спеціальним законом для визначення розміру суддівської винагороди, а власне визначалася ця величина — встановлювався грошовий розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді⁸¹⁶. Отже, на думку ВС, прожитковий мінімум для працездатних осіб у розмірі 2102 грн, який розраховується для визначення суми суддівської винагороди, не є порушенням гарантій суддівської незалежності⁸¹⁷.

Не погоджуючись із цим рішенням у червні 2025 року РСУ вирішила звернутися до Пленуму ВС з ініціативою внесення конституційного подання до КСУ щодо визнання неконституційним положення Закону України «Про Державний бюджет України

808 Там само.

809 Суддя Антикорсуду Валерія Чорна відсудила у держави майже 2 мільйони гривень суддівської винагороди. Слідство.Інфо, 2025.

810 Наприклад, рішення Київського окружного адміністративного суду від 10.10.2024 у справі № 320/27637/24.

811 Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-ІХ.

812 Інформація надана респондентом № 27 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

813 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.04.2025 у справі № 240/9028/24.

814 Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 № 966-XIV.

815 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.04.2025 у справі № 240/9028/24.

816 Там само.

817 Там само.

на 2025 рік», яким визначено розмір прожиткового мінімуму для визначення базового посадового окладу судді⁸¹⁸.

Так само упродовж звітного періоду жодних дій не вчинялося для вирішення питання щодо компенсації недоотриманої суддівської винагороди за період дії обмежень, які були встановлені у 2020 році Законом № 553-IX⁸¹⁹ та визнані неконституційними рішенням КСУ 28 серпня 2020 року⁸²⁰.

Окремої уваги заслуговує справа щодо порушення гарантій незалежності ВККС та її членів, оскільки у звітному періоді такі дії мають ознаки системних та цілеспрямованих. Так, 11 березня 2025 року в межах кримінального провадження, зареєстрованого 25 липня 2024 року за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 376¹ КК України (незаконне втручання в роботу автоматизованих систем в органах та установах системи правосуддя) ДБР проведено обшук у приміщенні ВККС⁸²¹.

14 березня 2025 року ДБР проведено обшук за місцем проживання заступника Голови ВККС Олексія Омеляна в межах кримінального провадження за ст. 384 КК України (завідомо неправдиве показання)⁸²². Цього ж дня члени ВККС отримали повістки про виклик на 17 і 18 березня 2025 року для допиту як свідків до ДБР у кримінальному провадженні за ознаками кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 182, ч. 3 ст. 382 КК України (щодо відновлення первинного кваліфікаційного оцінювання судді Печерського районного суду міста Києва Оксани Царевич)⁸²³.

Також ДБР проводиться досудове розслідування за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК України, щодо ухвалення Комісією рішень у межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді судді Господарського суду міста Києва Інни Отрош, звільненої з посади судді через невідповідність посаді судді⁸²⁴.

У ВККС наголосили, що «втручання у виконання ВККС конституційної функції є неприпустимим та таким, що суперечить принципам незалежності судової влади. ВККС розцінює дії ДБР посяганням на інституційну незалежність Комісії як органу суддівського врядування з метою дестабілізації її роботи та перешкоджання у виконанні покладених завдань»⁸²⁵.

818 Рішення Ради суддів України від 02.06.2025 № 24.

819 Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-IX.

820 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 28.08.2020 № 10-р/2020.

821 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

822 Там само.

823 Там само.

824 Там само.

825 Там само.

17 березня 2025 року члени ВККС звернулися до ВРП про вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя з метою недопущення порушення гарантій незалежності ВККС⁸²⁶. У ВККС зазначені події пов'язують з активізацією процесів кваліфікаційного оцінювання суддів ОАСК та Печерського районного суду міста Києва (яким підсудні кримінальні справи за участі ДБР та відповідно які і надають ДБР дозволи на обшук, тимчасовий доступ до речей і документів тощо)⁸²⁷.

Заступник Голови ВККС Омелян О. також прокоментував описані події, зазначивши, що ВККС у передбачений законом спосіб надавала правоохоронному органу всі необхідні документи, однак ДБР упродовж двох із половиною місяців «не поспішало отримати начебто бажані для них документи»⁸²⁸. Надалі ДБР прийшло з обшуком, який виявився «особливим», оскільки в межах одного кримінального провадження (незаконне втручання в роботу автоматизованих систем в органах та установах системи правосуддя) збиралися докази для іншого кримінального провадження (щодо відновлення первинного кваліфікаційного оцінювання судді Печерського районного суду міста Києва Царевич О.), що є непоодиноким практикою серед органів правопорядку⁸²⁹.

У червні 2025 року ВРП у цій справі вирішила:

- звернутися до ОГП щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів у всіх трьох кримінальних провадженнях;
- звернути увагу ОГП на необхідність вирішення питання про взяття на контроль та забезпечення ефективного досудового розслідування у вказаних кримінальних провадженнях;
- доручити робочій групі з розроблення і впровадження заходів забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя при ВРП опрацювати відповіді на виконання цього рішення та за потреби ініціювати вжиття додаткових заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя;
- звернути увагу ДБР на необхідність під час проведення слідчих дій та здійснення досудових розслідувань недопущення блокування роботи ВККС, що може призвести до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів⁸³⁰.

Рекомендації

З огляду на комплексність проблем, пов'язаних із забезпеченням незалежності суддів та судової влади загалом, та зважаючи на те, що впродовж звітнього періоду надані

826 Про дотримання гарантій незалежності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 17.03.2025 № 51/зп-25.

827 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

828 Публікація Омеляна О. на особистій сторінці в соціальній мережі Facebook, 2025.

829 Там само.

830 Про вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя за повідомленням заступника Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Омеляна О.С. та зверненням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : рішення Вищої ради правосуддя від 17.06.2025 № 1283/0/15-25.

в Тіньовому звіті до розділу 23 рекомендації⁸³¹ не виконано, доцільним є врахування їх всіма заінтересованими сторонами у 2025 році. Саме тому треба:

1. За результатами проаналізованої та узагальненої практики ВРП щодо розгляду повідомлень про втручання в здійснення правосуддя сформулювати чітку позицію щодо типових повідомлень про втручання в здійснення правосуддя та помилок суддів у визначенні поняття та категорій «втручання». На базі НШСУ провести навчання всіх суддів щодо узагальненої практики ВРП із цих питань.
2. Розробити та направити на розгляд Парламенту законопроект щодо удосконалення механізмів реагування на втручання в діяльність судді.
3. Продовжувати вживати активних заходів для зменшення надходжень повідомлень, які не містять інформації про втручання в здійснення правосуддя, відповідно до практики ВРП (інформаційні листи до судів, інформування на офіційному сайті та в соціальних мережах, повідомлення в медіа тощо).
4. Не зволікати з розглядом повідомлень про втручання в здійснення правосуддя, зокрема максимально оперативно розглядати повідомлення про втручання.
5. Запровадити практику складання протоколів про вчинення адміністративного правопорушення в разі nereагування або невчасного реагування на подання ВРП. Якщо ВРП вважає такий засіб недовірливим, запропонувати Парламенту альтернативні заходи реагування та провести їх публічне обговорення.
6. Передбачати в бюджеті ВРП на відповідний рік фінансування заходів з інформування населення та активної громадянськості щодо судових рішень, процесів реформування судової влади та діяльності ВРП із забезпечення авторитету правосуддя.

У частині діяльності прокуратури та органів правопорядку необхідно забезпечити, щоб слідчі дії в судах, органах суддівського врядування тощо, зокрема обшуки, проводилися за наявності належних фактичних та юридичних підстав і за умов суворого дотримання визначеної процесуальним законодавством процедури.

Додатково потрібно вчиняти заходи для забезпечення в поточному періоді повної незалежності ВКС та її стабільної роботи.

Практика держави в особі Парламенту та Уряду щодо визначення окремого розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, має бути скоригована з огляду на ст. 130 Конституції України та ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Для цього мають бути внесені відповідні зміни в Закон України «Про Державний бюджет» на відповідний рік.

У разі запровадження нової категорії «базової (орудної) величини» забезпечити, щоб за її використання для розрахунку суддівської винагороди повною мірою дотримувалися гарантії суддівської незалежності, відповідно — розмір базової (орудної) величини не може бути меншим за розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

831 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації (с. 94, 96–97) залишаються актуальними.

У межах врегулювання питання з виконання рішення КСУ від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 необхідно передбачити витрати для виплати суддям недоотриманої суддівської винагороди в Державному бюджеті України. З огляду на російську агресію, що триває, доцільним є врегулювання цього питання за участі всіх гілок влади. Консенсусом може бути компенсація недоотриманих сум суддівської винагороди після закінчення війни або активних бойових дій. Водночас під час планування бюджету на 2026 рік (та всі наступні роки) владі варто відмовитися від обмеження розміру суддівської винагороди, оскільки в будь-якому разі ці суми підлягатимуть виплаті — згідно із законом чи за рішеннями судів.

Фінансування судової влади

Прогрес і проблеми

З початку повномасштабного вторгнення армії РФ рівень фінансування судової влади в Україні залишається стабільно низьким. Якщо на початку 2022 року потреби судової влади були забезпечені на рівні 80,9%, то у 2023 році — на 59,6%, у 2024 році — на 60,5%⁸³². Згідно з граничними видатками Державного бюджету України, визначеними Міністерством фінансів України (Мінфін) на 2025–2027 роки, фінансові потреби ДСА забезпечуватимуться на рівні 57–61% (у 2025 році — 60,9%, у 2026 році — 57%, у 2027 році — 57,8%)⁸³³.

Однак на суттєве недофінансування судової влади вплинула не тільки повномасштабна війна. Рівень задоволення потреб судової влади у фінансових ресурсах був недостатнім (а в деякі роки — критичним) і до війни. Наприклад, він становив у 2018 році 77,9%, у 2019 році — 69,5%, у 2020 році — 64,4%, у 2021 році — лише 42,5%⁸³⁴.

Станом на початок 2025 року Законом України «Про Державний бюджет України на 2025 рік»⁸³⁵ ДСА встановлено бюджетні призначення в загальній сумі 22 105,3 млн грн, зокрема за загальним фондом — 18 505,3 млн грн, за спеціальним фондом — 3 600,0 млн гривень. Як порівняти з минулим роком, бюджетні асигнування збільшилися на 1 107,5 млн грн (або на 5,3%)⁸³⁶.

Водночас загальна потреба у фінансових ресурсах судів, органів та установ судової системи, щодо яких головним розпорядником бюджетних коштів є ДСА, на 2025 рік склала 36 278,4 млн грн, тобто загальний рівень фінансового забезпечення становить 60,9%⁸³⁷.

Треба також констатувати, що пропозиції ВРП вкотре не були враховані під час затвердження Державного бюджету України. Дефіцит фінансових ресурсів судової

832 ВРП звернулася до КМУ та Мінфіну щодо належного фінансування судової влади. Вища рада правосуддя, 2024.

833 Звернення Вищої ради правосуддя до Кабінету Міністрів України із пропозиціями щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності на 2026–2028 роки. Вища рада правосуддя, 2025.

834 Узагальнення з питань забезпечення фінансування судової системи у 2021 році. Вища рада правосуддя, 2021.

835 Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-ІХ.

836 Рішення Ради суддів України від 18.03.2025 № 11.

837 Там само.

влади на 2025 рік становить орієнтовно 16 млрд грн, з яких понад 15 млрд грн — це недофінансування потреб місцевих та апеляційних судів⁸³⁸.

Фінансування судів, органів та установ системи правосуддя, КСУ у 2024⁸³⁹–2025⁸⁴⁰ роках:

ВС (самостійний розпорядник бюджетних коштів): 2024 — 2 387 813,8 тис. грн, 2025 — 2 430 397,5 тис. грн. Видатки на оплату праці фінансуються коштом загального фонду Державного бюджету України, тобто є захищеними статтями бюджету.

КСУ (самостійний розпорядник бюджетних коштів): 2024 — 333 843,6 тис. грн, 2025 — 332 718,7 тис. грн. Фінансування фактично залишилося на рівні 2024 року.

БАКС (самостійний розпорядник бюджетних коштів): 2024 — 390 371,6 тис. грн, 2025 — 507 682,8 тис. грн. Збільшено загальну суму видатків з урахуванням очікуваного призначення 25 нових суддів та працівників апарату на 110 осіб. Водночас непокритими залишилися потреби на поточні та капітальні ремонти приміщень суду.

ВСПІВ (самостійний розпорядник бюджетних коштів): 2024 — 4 417,8 тис. грн, 2025 — 4 356,8 тис. грн. Передбачені видатки покривають оплату праці керівника апарату та інших працівників, які забезпечують роботу цього суду як неробочої установи. Обсяг потреб ВСПІВ для забезпечення його повноцінного функціонування щороку становитиме 274 684,6 тис. грн та 119 180,9 тис. грн на здійснення правосуддя апеляційною палатою⁸⁴¹. Оцінюючи прогнозовані показники фінансування на 2025–2027 роки, створення цього суду не є пріоритетним для держави, оскільки витрати передбачені лише на рівні неробочої установи.

ВРП (самостійний розпорядник бюджетних коштів): 2024 — 352 463,6 тис. грн, 2025 — 372 999,8 тис. грн. Попри те, що фінансування ВРП, як порівняти з попереднім роком, збільшилося на 20 млн, окремі потреби залишилися недофінансованими. Так, додаткового фінансування потребує ремонт приміщення, у якому розміщено СДІ ВРП, створення локальної обчислювальної мережі, автоматизованих робочих місць, системи контролю доступу до приміщення, обладнання конференц-зали для участі в засіданнях у режимі відеоконференцзв'язку та проведення інших заходів у режимі онлайн⁸⁴².

ДСА (розпорядник бюджетних коштів щодо місцевих та апеляційних судів, ДСА та його територіальних управлінь, ВККС, НШСУ, РСУ, Служби судової охорони): 2024 — 20 591 186,3 тис. грн, 2025 — 22 095 305,2 тис. грн. Попри збільшення видатків у 2025 році на 1,5 млрд грн, місцеві та апеляційні суди залишаються недофінансованими на 40%. 86% від усього фінансування спрямоване на оплату праці та нарахування на заробітну плату. Наявний дефіцит у фінансуванні поточних витрат та витрат на оплату комунальних послуг може призвести до перешкод у доступі громадян до правосуддя. Частково передбачені капітальні витрати, які мають забез-

838 ВРП звернулася до КМУ та Мінфіну щодо належного фінансування судової влади. Вища рада правосуддя, 2024.

839 Про Державний бюджет України на 2024 рік : Закон України від 09.11.2023 № 3460-ІХ.

840 Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-ІХ.

841 Звернення Вищої ради правосуддя до Кабінету Міністрів України із пропозиціями щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності на 2026–2028 роки. Вища рада правосуддя, 2025.

842 Інформація надана респондентом № 3 під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

печити завершення будівництва двох місцевих судів на Закарпатті та поточні ремонти в окремих приміщеннях судів, пошкоджених унаслідок агресії РФ⁸⁴³.

Водночас бюджетом не передбачено витрат розвитку, зокрема на оновлення автоматизованої системи документообігу (орієнтовно 1 млрд гривень), витрат на поточні ремонти будівель, оновлення комп'ютерної та оргтехніки, забезпечення соціальних гарантій суддів та працівників апаратів місцевих та апеляційних судів.

Стан матеріально-технічного забезпечення місцевих судів та окремих апеляційних судів є незадовільним. Суди розміщені в приміщеннях, непридатних для здійснення правосуддя, часто — без обладнаних бомбосховищ⁸⁴⁴. Також понад 500 млн грн, передбачених на оплату праці, фінансуються коштом спеціального фонду Державного бюджету України, а це означає, що ці статті бюджету є незахищеними — й оплата праці залежить від надходжень судового збору.

ВККС (не є самостійним розпорядником бюджетних коштів): 2024 — 261 320,1 тис. грн, 2025 — 252 343,6 тис. грн. Фінансування ВККС залишилося незмінним, як порівняти з попередніми роками. Однак, зважаючи на завдання, які стоять перед ВККС у 2025–2027 роках, потреби в матеріально-технічному та кадровому забезпеченні Комісії зросли (та продовжать зростати).

Кількість учасників добору в місцеві суди (8 449 допущених до участі в доборі кандидатів⁸⁴⁵) потребує створення належних технічних умов для проходження чотирьох іспитів, які кандидати складають на комп'ютерній техніці. Фінансування потребує і цифровізація документообігу ВККС, створення електронного кабінету суддівської кар'єри⁸⁴⁶.

Беручи до уваги те, що окремі міжнародні фінансові програми підтримки ВККС припинили свою дію на початку 2025 року, їх заміна вимагає або пошуку альтернативного фінансування, або збільшення видатків державного бюджету.

РСУ (не є самостійним розпорядником бюджетних коштів): 2024 — 3 128,3 тис. грн, 2025 — 3 128,3 тис. грн. Рівень фінансування у 2025 році залишився на рівні 2024 року.

НШСУ (не є самостійним розпорядником бюджетних коштів): 2024 — 83 668,3 тис. грн, 2025 — 82 587,8 тис. грн. Рівень фінансування у 2025 році залишився фактично на рівні 2024 року.

Служба судової охорони (не є самостійним розпорядником бюджетних коштів): 2024 — 1 310 859,1 тис. грн, 2025 — 1 317 743,9 тис. грн. Зазначені видатки Державного бюджету України будуть спрямовані на покриття оплати праці. Водночас рівень фінансування не забезпечує належну оплату праці працівників Служби судової охорони, як порівняти з іншими суміжними до них професіями, що призводить до

843 Інформація надана респондентом № 27 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

844 Там само.

845 Інформація щодо допуску осіб, які звернулися до Комісії для участі в доборі та для переведення до місцевого суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

846 Інформація надана респондентом № 5 під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

відтоку кадрів. Так, посадовий оклад працівника Служби судової охорони становить орієнтовно 13 250 грн (271,62 євро)⁸⁴⁷ на місяць. Водночас посадовий оклад поліцейського — 30 280 грн (620,72 євро).

Найбільшою проблемою, яка потребує окремої уваги, залишається критично низький рівень оплати праці працівників апаратів місцевих судів. Попри звіт ДСА⁸⁴⁸, у якому зазначається, що у 2024 році середній розмір заробітної плати працівників апаратів судів становив: для місцевих загальних судів — 21 682 грн (444,46 євро), місцевих господарських судів — 27 000 грн (553,48 євро), місцевих адміністративних судів — 26 650 грн (546,3 євро), реальні суми заробітної плати для багатьох категорій працівників апаратів судів є набагато меншими.

Під час дослідження функціонування державної та патронатної служби в органах судової влади України⁸⁴⁹ на питання щодо середнього розміру заробітної плати, яку респонденти дослідження отримували у 2024 році «на руки», отримані відповіді, які свідчать, що заробітна плата секретаря судового засідання починалася від 8 000 грн (164 євро), а помічника судді — від 10 000 грн (205 євро)⁸⁵⁰.

У квітні 2025 року набрав чинності Закон № 4282-IX⁸⁵¹ щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад. Однак, цей Закон не розв'язує питання низьких посадових окладів державних службовців апаратів місцевих судів, зокрема районних судів м. Києва. Посадові оклади окремих працівників апаратів, зокрема спеціалістів ІТ-відділів, непорівнянні з рівнем оплати праці таких спеціалістів у приватному секторі. Також цей Закон не розв'язує питання оплати праці працівників патронатної служби (помічники суддів), Служби судової охорони. Водночас із прийняттям цього акта значно зросли посадові оклади тих працівників апаратів апеляційних судів та територіальних управлінь ДСА, що належать до категорії державних службовців. Це може призвести до нової хвилі відтоку кадрів із місцевих судів.

Також протягом 2024 року — першого півріччя 2025 року були недостатньо профінансовані потреби місцевих та апеляційних судів, зокрема поточні видатки на забезпечення судочинства, комунальних послуг, енергоносіїв, телекомунікаційних послуг (телефонія, інтернет). Водночас варто зауважити, що місцеві та апеляційні суди ще до початку повномасштабної війни потребували модернізації засобів інформатизації (застаріла комп'ютерна та оргтехніка, низька якість обладнання відеоконференцзв'язку).

16,9% респондентів дослідження функціонування державної та патронатної служби в органах судової влади України⁸⁵² зазначили, що під час своєї роботи були змушені

847 У цьому підрозділі курс гривні щодо євро застосовується станом на 30.06.2025.

848 Звіт про діяльність Державної судової адміністрації України у 2024 році. Державна судова адміністрація України, 2025. С. 10.

849 Зелена книга щодо функціонування державної та патронатної служби в органах судової влади України. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

850 Там само.

851 Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад : Закон України від 11.01.2025 № 4282-IX.

852 Зелена книга щодо функціонування державної та патронатної служби в органах судової влади України. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

самостійно робити ремонт у кабінеті, 22,3% — купувати меблі та техніку за власні кошти, 66,9% — купувати папір та інші канцтовари, 21% — відправляти кореспонденцію власним коштом, 40,8% — заправляти картриджі до принтера⁸⁵³. Лише 23,3% респондентів вказали, що їм не доводилося нічого купляти власним коштом⁸⁵⁴. Ця проблема обмеженого фінансування місцевих та апеляційних судів залишається актуальною станом на 2025 рік і загостриться після призначення нових суддів.

Окрім того, як і в попередні роки, наявний обсяг фінансування не покриває потреби у проведенні поточних та капітальних ремонтів приміщень судів, реалізації програм з енергоефективності та альтернативних джерел енергії тощо.

Загалом відсутність належного фінансування судової влади як результат довготривалої бюджетної політики України суперечить міжнародним стандартам та зобов'язанням України в межах судової реформи на шляху інтеграції до ЄС.

Рекомендації

1. **Збільшити фінансування судової влади** до рівня, що забезпечує її належне функціонування. Мінфіну треба переглянути граничні показники видатків на 2026–2028 роки, збільшивши бюджет судової влади до необхідного рівня.
2. **Передбачити фінансування процесу модернізації судів**, зокрема оновлення комп'ютерної техніки, впровадження нових інформаційних систем та обладнання судів необхідними засобами для безперервного здійснення правосуддя.
3. **Забезпечити належне фінансування апаратів судів** у 2025 році через збалансування посадових окладів у місцевих та апеляційних судах, зокрема через вирівнювання посадових окладів працівників державної та патронатної служби (помічників суддів). Окремо збалансувати оплату праці ІТ-спеціалістів та служби судової охорони, що надасть можливість забезпечити ефективність їхньої роботи.
4. **Запровадити окрему бюджетну програму для підвищення енергоефективності судів** та розвиток альтернативних джерел енергії для забезпечення безперебійного їх функціонування.
5. **Розробити прозорі нормативи формування бюджетного запиту** та розрахунку витрат на забезпечення судів та органів у системі правосуддя.
6. **Залучити міжнародну підтримку** для забезпечення стабільного фінансування судової реформи, з огляду на зобов'язання України в межах євроінтеграції.
7. **Переглянути структуру фінансування всередині судової влади** для забезпечення пріоритетного фінансування місцевих та апеляційних судів, які мають найбільше навантаження та проблеми з матеріально-технічним забезпеченням.

853 Там само.

854 Там само.

Цифровізація правосуддя

Прогрес і проблеми

У 2024 році за фінансової підтримки міжнародних партнерів завершено технічний і функціональний аудити ЄСІТС⁸⁵⁵. З огляду на отримані результати аудитів ДСА розроблено нову Концепцію ЄСІКС⁸⁵⁶, покликану сформувати комплексне бачення розвитку та функціонування ІТ-системи судової влади, її інфраструктури⁸⁵⁷, а також затверджено Дорожню карту розвитку ІТ-рішень у судовій системі⁸⁵⁸.

У квітні 2025 року затверджено Концепцію ЄСІКС, в якій ДСА визначила цілі щодо цифровізації на період до 2030 року⁸⁵⁹.

За фінансового сприяння Проекту ЄС «Право-Justice» ДСА також проведено закупівлю послуги з розроблення технічних вимог до підсистем ЄСІТС, передбачених згаданими Концепцією та Дорожньою картою. Окрім того, ДСА створено та затверджено стандарти розроблення цифрових продуктів ЄСІТС⁸⁶⁰. Водночас наприкінці травня 2025 року Голова ВРП зазначив, що ВРП шукає донорів для фінансування напряму модернізації ЄСІКС⁸⁶¹. Також триває підготовка технічних вимог до підсистем та модулів ЄСІКС з метою почергового їх придбання⁸⁶².

З метою забезпечення електронної взаємодії між Єдиним державним реєстром судових рішень та іншими державними реєстрами (системами) ДСА підписано спільні накази та договори про інформаційну взаємодію з понад 10 органами державної влади, зокрема з Мін'юстом (в частині надсилання електронних примірників копій судових рішень у кримінальних справах за певними категоріями; щодо взаємодії з автоматизованою системою виконавчого провадження; щодо обміну інформацією у справах про банкрутство (неплатоспроможність) тощо)⁸⁶³.

24 жовтня 2024 року ДСА та ОГП підписано спільний наказ, який регулює порядок обміну процесуальними документами та іншими даними між інформаційно-комунікаційною системою «єдиний реєстр досудових розслідувань» та центральною базою

855 ЄСІТС — організаційно-технічна система, що забезпечує функціонування електронного судочинства в Україні після прийняття у 2017 році нових процесуальних кодексів. З 05.10.2021 офіційно почали функціонувати три окремі підсистеми (модулі) ЄСІТС: Електронний кабінет, Електронний суд та підсистема відеоконференцв'язку. Дещо пізніше запрацював модуль електронної взаємодії.

856 ЄСІКС є сукупністю інформаційних та телекомунікаційних підсистем, які забезпечують автоматизацію визначених законодавством процесів діяльності судів, зокрема документообіг, розгляд судових справ, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також процесів, що забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС.

857 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

858 Про затвердження Дорожньої карти розвитку ІТ-рішень у судовій системі: наказ Державної судової адміністрації України від 02.12.2024 № 534.

859 Про затвердження Концепції ЄСІКС : наказ Державної судової адміністрації України від 30.04.2025 № 178.

860 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

861 Голова ВРП окреслив ключові напрями реформування судової системи. Вища рада правосуддя, 2025.

862 Звіт про діяльність Державної судової адміністрації України за 2024 рік. Державна судова адміністрація України, 2025.

863 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

даних автоматизованої системи документообігу суду⁸⁶⁴. Водночас станом на березень 2025 року між цими органами тривали консультації про створення спільної інформаційної системи, яка надасть можливість обміну даними в межах кримінальних проваджень, що сприятиме зокрема оптимізації витрат із розроблення такого програмного продукту⁸⁶⁵.

Водночас за технічної та фінансової підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні (EUACI) у ВАКС впроваджено «іКейс» (інформаційно-телекомунікаційну систему досудового розслідування)⁸⁶⁶. Відтепер ВАКС приймає клопотання про продовження строку дії обов'язків через «іКейс». Водночас подане органом досудового розслідування через цю систему електронне клопотання буде доступне підозрюваній особі та її захисникам у кабінеті Електронного суду⁸⁶⁷. До цього ВАКС почав приймати клопотання про надання дозволу на проведення обшуку житла чи іншого володіння особи, а також клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів⁸⁶⁸.

За 2024 рік до ВАКС в електронному форматі через систему «іКейс» надійшло та розглянуто 2108 клопотань, з яких 1395 — про проведення обшуку, 712 — про тимчасовий доступ до речей і документів, 1 — про огляд житла чи іншого володіння особи⁸⁶⁹. Вдосконалення процесів інтеграції «іКейс» та АСДС триває. Зокрема станом на березень 2025 року перебувало на стадії тестування й реалізації подання через «іКейс» інших категорій клопотань, які розглядаються за участю сторони захисту, та обмін даними з учасниками процесу з використанням підсистеми «Електронний суд»⁸⁷⁰.

У 2024 році за міжнародної фінансової підтримки ДСА розробило для ВККС попереднє технічне завдання електронної підсистеми «Суддівське досьє»⁸⁷¹. Також через **«Електронний суд» ВККС** надано доступ до Державного реєстру фізичних осіб — платників податків, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань⁸⁷².

Протягом останніх років через «Електронний суд» до судів подано: 2022 рік — 975 025 документів; 2023 рік — 2 405 713; 2024 рік — 5 592 354. Зазначена динаміка свідчить про постійне зростання використання підсистеми «Електронний суд», а саме у 2024 році — на 232 % у порівнянні з 2023 роком⁸⁷³.

864 Про затвердження Порядку обміну процесуальними документами та іншими даними між інформаційно-комунікаційною системою «Єдиний реєстр досудових розслідувань» та центральною базою даних автоматизованої системи документообігу суду : наказ Офісу Генерального прокурора та Державної судової адміністрації України від 24.10.2024 № 249/448

865 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

866 Публікація Вищого антикорупційного суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

867 Там само.

868 Там само.

869 Звіт керівника Апарату Вищого антикорупційного суду Богдана Крикливенка за 2024 – 2025 роки, с. 8.

870 Там само.

871 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

872 Там само.

873 Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні: щорічна доповідь за 2024 рік, с. 51. Вища рада правосуддя, 2025.

Придбання засобів інформатизації забезпечило збільшення рівня оснащення судів станом на 31 грудня 2024 року до 90% (цей показник станом на 1 січня 2024 року становив близько 80%)⁸⁷⁴. Середній рівень оснащення судів обладнанням для аудіо-, відеофіксації судового засідання та відеоконференцзв'язку (для залів судових засідань) становить 84% (із урахуванням необхідності заміни фізично зношених та морально застарілих)⁸⁷⁵.

Упродовж 2024 року суди загальної юрисдикції всіх інстанцій широко застосовували інструмент участі учасників кримінального провадження в судовому засіданні в режимі відеоконференції, що позитивно вплинуло на оперативність та ефективність розгляду кримінальних проваджень⁸⁷⁶.

У 2022 році в підсистемі відеоконференцзв'язку зареєстровано 79 079 користувачів, проведено 766 419 судових засідань з можливістю дистанційної участі сторін процесу, із них у режимі технічної фіксації без віддалених учасників — 187 677. У 2023 році зареєстровано 112 956 користувачів, проведено 1 669 282 судових засідань з можливістю дистанційної участі сторін процесу, із них у режимі технічної фіксації без віддалених учасників — 718 797. У 2024 році зареєстровано 150 915 користувачів, проведено 2 545 803 судових засідання з можливістю дистанційної участі сторін процесу, із них у режимі технічної фіксації без віддалених учасників — 1 347 981. Ураховуючи ці показники, убачається постійне зростання використання підсистеми відеоконференцзв'язку, а саме у 2024 році — на 190% порівняно з 2023 роком⁸⁷⁷.

Водночас ЄСІТС впроваджене не в усі види судочинства. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) не передбачає використання інструментів підсистеми «Електронний суд»⁸⁷⁸. Зазначена підсистема не може застосовуватися в повному обсязі, оскільки внаслідок відсутності належного матеріально-технічного забезпечення судів перехід паперової форми справ про адміністративні правопорушення в електронну (відцифрування справи) судами не здійснюється. Така прогалина в процесуальному законодавстві ставить у нерівне становище осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності.

Органи державної влади, які є заявниками в справах про адміністративні правопорушення, не використовують підсистему «Електронний суд» для направлення матеріалів до суду й електронного обміну процесуальними документами з учасниками процесу.

Відсутність у КУпАП норм про застосування ЄСІТС (за аналогією з Кримінальним процесуальним кодексом України (КПК України) залишає судді широку дискрецію щодо використання підсистеми «Електронний суд», зокрема права долучати особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, до участі в судовому засіданні

874 Там само, с. 54.

875 Там само.

876 Використання відеоконференцзв'язку у кримінальному процесі: плюси та недоліки. Юридична газета, 2025.

877 Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні : щорічна доповідь за 2024 рік, с. 52. Вища рада правосуддя, 2025.

878 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984.

в режимі відеоконференції; проведення судових засідань без аудіо та відеофіксації тощо. Така процесуальна прогалина в справах про адміністративні правопорушення не забезпечує належний доступ громадян до суду в умовах війни.

У відкритому доступі є ухвали, якими судді відмовляли учасникам цивільних справ в участі у судових засіданнях у режимі відеоконференції, посилаючись на те, що станом на час розгляду поданого клопотання у відповідному районному суді відсутня така технічна можливість⁸⁷⁹. З огляду на це дані щодо забезпеченості засобами відеоконференцзв'язку потребують уточнення в розрізі судів та залів судових засідань (кабінетів суддів у судах, де не всі судді забезпечені залами судових засідань).

З 1 квітня 2025 року набрала чинності редакція Положення про АСДС, яка визначає нові правила розподілу справ між суддями, принципи визначення слідчих суддів та розв'язує проблему справ, які повертаються в суди після доопрацювання⁸⁸⁰.

Щодо технічного стану інформаційних систем, то за результатами технічного аудиту підсистем (модулів) ЄСІТС⁸⁸¹ експертами виявлено, що АСДС ДЗ, яка використовується у місцевих, апеляційних судах, а також частково у ВС (КАС ВС, КГС ВС), є застарілим програмним продуктом⁸⁸². Загалом у судовій системі функціонує три автоматизовані системи документообігу, які не пов'язані між собою, що ускладнює документообіг між судами⁸⁸³.

У ДСА пояснюють, що програмна архітектура ЄСІТС побудована так, що модулі «Електронний суд», «Електронний кабінет» та «АСДС» працюють на різних програмних платформах, які штучно з'єднані між собою, що не надає можливість їм повноцінно та коректно взаємодіяти між собою⁸⁸⁴. Удосконалення програмного зв'язку між цими системами не дасть позитивних результатів, оскільки програмне забезпечення цих підсистем уже не підтримується, а тому його модернізація неактуальна⁸⁸⁵. Водночас підтримка наявної ЄСІТС, яка забезпечує функціонування вказаних модулів, потребує поточного фінансування — в обладнання, кіберзахист та обслуговування⁸⁸⁶.

Популярність «Електронного суду» серед учасників судових процесів створює додаткові потреби у придбанні серверів, які зберігатимуть відповідну інформацію⁸⁸⁷.

Не менш важливим є оновлення застарілої комп'ютерної техніки та обладнання для відеоконференцзв'язку. Однак ДСА позбавлена можливості придбати якісну потужну комп'ютерну техніку, оскільки в питаннях закупівлі обмежена граничними

879 Наприклад, ухвала Подільського районного суду міста Києва від 15.03.2024 у справі № 758/11726/22; ухвала Подільського районного суду міста Києва від 29.01.2024 у справі № 758/37/24 від 29.01.2024.

880 Опубліковано нову редакцію Положення про автоматизовану систему документообігу суду (АСДС). Рада суддів України, 2025.

881 Завершився технічний аудит підсистем ЄСІТС. Право-Justice, 2023.

882 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

883 Там само.

884 Там само.

885 Там само.

886 Там само.

887 Там само.

сумами витрат, встановленими постановою Уряду⁸⁸⁸. Кілька апеляційних судів висловили ДСА пропозицію ініціювати внесення змін до зазначеного акту, оскільки визначені ним показники граничних сум, зокрема на закупівлю засобів інформатизації та побутової техніки, не відповідають викликам часу та рівню вартості запитуваної техніки на відповідному ринку, що не дає змоги придбати комп'ютерну техніку, яка відповідала б вимогам ДСА, для належного функціонування суду. У зв'язку з наведеним деякі суди як розпорядники бюджетних коштів не змогли ефективно на 100% використати додатково виділені ДСА асигнування на придбання засобів інформатизації⁸⁸⁹.

Щодо розроблення та впровадження ЄСІКС ключовою проблемою станом на березень 2025 року залишався брак належного фінансування. За підрахунками ДСА, на розробку зазначеного програмного забезпечення необхідно орієнтовно 1 млрд грн (без врахування закупівлі необхідної техніки та обладнання)⁸⁹⁰.

Після зупинки роботи USAID та припинення фінансування його проєктів гостро постало питання пошуку альтернативних джерел залучення коштів на відповідні потреби, адже основна частина вказаної суми в 1 млрд грн мала фінансуватися коштом цього Агентства.

Станом на березень 2025 року ДСА проводила переговори з Мінфіном для того, щоб фінансування ЄСІКС відбувалося коштом Державного бюджету України. Водночас ДСА здійснює також пошук альтернативних джерел залучення коштів на потреби ЄСІКС⁸⁹¹.

Рекомендації

1. Удосконалення законодавчого регулювання ЄСІТС:

- ініціювати внесення змін до КУпАП із метою використання модулів ЄСІТС під час розгляду справ про адміністративні правопорушення в режимі відеоконференції;
- передбачити обов'язкове використання підсистеми «Електронний суд» органами державної влади для подачі матеріалів до суду та обміну процесуальними документами в справах про адміністративні правопорушення;
- встановити єдині процесуальні норми щодо участі всіх учасників судових проваджень у засіданнях у режимі відеоконференції, а також зобов'язати суди забезпечувати сторонам судових проваджень відповідну технічну можливість.

888 Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2001 № 333.

889 Про Звіт про діяльність Державної судової адміністрації України : рішення Вищої ради правосуддя від 08.05.2025 № 982/0/15-25.

890 Інформація надана респондентом № 6 під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

891 Там само.

2. Модернізація та інтеграція інформаційних систем:

- розробити єдину АСДС як сучасний програмний комплекс та забезпечити її функціонування в усіх судах;
- інтегрувати інформаційні системи судової влади та органів прокуратури для автоматизованого обміну даними в кримінальних провадженнях.

3. Фінансування та технічне забезпечення:

- опрацювати можливості фінансування розроблення та впровадження ЄСІКС коштом Державного бюджету України;
- переглянути обмеження, встановлені Урядом, щодо закупівель комп'ютерної техніки, аби забезпечити суди сучасним обладнанням;
- залучати міжнародне фінансування для забезпечення необхідних серверних потужностей та кіберзахисту;
- здійснити пошук альтернативних джерел залучення коштів (міжнародні гранти, проекти ЄС, співпраця з міжнародними ІТ-компаніями тощо) з метою модернізації програмного та апаратного забезпечення ІТ-системи судової влади, закупівлі комп'ютерного обладнання та впровадження новітніх ІТ-технологій.

Боротьба з корупцією в судовій владі

Корупція, як і в попередні роки, стабільно належить до трьох основних проблем судової влади. Згідно з опитуванням населення та бізнесу, проведеного НАЗК⁸⁹², одним із пріоритетних завдань є очищення судової системи від корупції. Так, на запитання до підприємців, чи стикалися вони з корупцією в судовій системі, ствердно відповіли 18,1% підприємців (у 2023 році показник становив 15,2%)⁸⁹³. Однак через недостатню кількість відповідей про кожну корупційну ситуацію статистичний аналіз щодо того, хто саме був ініціатором (відвідувачі чи представники судової системи), провести не вдалося⁸⁹⁴.

У нещодавно проведеному (червень 2025 року) соціальному дослідженні 44,2% опитаних українців заявляють про дуже високий рівень корупції в державі, ще 38,4% відзначають рівень корупції як «високий»⁸⁹⁵. Рівень довіри до органів судової влади склав трохи більш ніж 3 бали за десятибальною шкалою, де 1 — означає «зовсім не довіряю», а 10 — «повністю довіряю»⁸⁹⁶. Про наявність постійного низького рівня

892 Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. — Київ, 2024.

893 Там само.

894 Там само.

895 Соціально-політична ситуація в Україні червень 2025. Центр соціальних та маркетингових досліджень «SOCIS», 2025.

896 Там само.

довіри до судової влади в українському суспільстві йдеться і в Огляді Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD)⁸⁹⁷.

Прогрес і проблеми

Безумовним прогресом у боротьбі з корупцією в судовій системі є **структурована робота НАБУ та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури**, які за період із 2015 по лютий 2025 року **повідомили про підозру 92 суддям**. Як результат, перед судом постало 85 суддів, і 25 обвинувальних вироків щодо них уже набрали законної сили⁸⁹⁸.

За остаточними рішеннями ВАКС за період з 5 вересня 2019 року до 30 червня 2025 року засуджено 23 судді⁸⁹⁹. Водночас через провал у I кварталі 2025 року конкурсу до ВАКС та АП ВАКС та призначення до ВАКС лише двох суддів (замість 25) швидкість та ефективність розгляду справ ВАКС не змінилася⁹⁰⁰. Ця тенденція зберігатиметься щонайменше до кінця 2025 року — першої половини 2026 року у зв'язку з необхідністю проведення повторного конкурсу на вакантні посади ВАКС та АП ВАКС.

У червні 2025 року Верховна Рада утворила **Тимчасову слідчу комісію з розслідування фактів корупції в правоохоронних і судових органах**, строк діяльності якої становить один рік з дня її утворення⁹⁰¹. До основних її завдань, зокрема, належить збір, аналіз та перевірка інформації щодо можливих фактів корупції у діяльності судів усіх рівнів⁹⁰². Створення такої комісії є тривожним сигналом, оскільки це може призвести до втручання у розслідування та подальший розгляд судових справ. Функціонування в Парламенті тимчасової слідчої комісії такого типу виходить за межі парламентського контролю, що може негативно впливати на незалежність суддів, прокурорів та слідчих.

У межах звітнього періоду стало відомо ще про три резонансні справи щодо топ-корупції в судовій владі. Наприклад, у другому півріччі 2024 року в межах **справи «Судова корупція на Львівщині»**⁹⁰³ **викрито** голову Господарського суду Львівської області, який разом зі спілниками вимагав 1 мільйон доларів США неправомірної вигоди від представника приватної компанії. У межах справи **«Тато на час війни»**⁹⁰⁴ **викрито організовану злочинну групу, що діяла** всередині Білгород-Дністровського міськрайонного суду й **допомагала чоловікам уникати мобілізації та виїжджати за кордон**. Судді цього суду видавали велику кількість однотипних рішень

897 Огляд ОЕСР доброчесності та боротьби з корупцією в Україні. Організація економічного співробітництва та розвитку, 2025.

898 Публікація Національного агентства з питань запобігання корупції в соціальній мережі Facebook, 2025.

899 Інформація щодо засуджених та виправданих осіб. Вищий антикорупційний суд, 2025.

900 Докладно у підрозділі «Вищий антикорупційний суд».

901 Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень у правоохоронних органах, судах та органах судової влади: постанова Верховної Ради України від 19.06.2025 № 4511-ІХ.

902 Там само.

903 Докладний опис справи наведено в Додатку 5 до звіту.

904 Там само.

(1 040 рішень) щодо самостійного виховання та узаконеного проживання дитини з батьком, що давало право таким чоловікам відстрочувати мобілізацію та виїжджати за кордон на підставі догляду за дитиною. У липні 2025 року слідство в цій справі було завершено⁹⁰⁵.

У липні 2025 року НАБУ і Спеціалізована антикорупційна прокуратура спільно з Управлінням стратегічних розслідувань у Волинській області Департаменту стратегічних розслідувань НПУ повідомили **голові районного суду Волинської області** та його спілнику про підозру в одержанні неправомірної вигоди⁹⁰⁶. За даними слідства, підозрювані підбурили місцеву мешканку до надання неправомірної вигоди одному з суддів за ухвалення «потрібного» рішення у цивільній справі. Однак планів домовлятися із суддею вони не мали, а ухвалене ним рішення було і так на користь особи. Надані особою кошти підозрювані розділили між собою.

Особливої уваги також заслуговують **журналістські розслідування щодо можливих корупційних правопорушень суддів**.

У жовтні 2024 року **оприлюднено журналістське розслідування щодо Ігоря Дашутіна, судді КАК ВС**, який користується майном, що не зазначене в його декларації. Згідно з інформацією журналістів, Дашутін проживав у квартирі в елітному комплексі Києва (вартістю понад 200 тис. доларів США), переїхав до котеджного будинку (вартістю орієнтовно 400 тис. доларів США), користувався автомобілем Volkswagen Arteon, а дружина — автомобілем Audi Q8 2024 року випуску (вартістю понад 100 тис. доларів США)⁹⁰⁷. Згідно з даними розслідування все майно придбане матір'ю судді, яка володіє бізнесом із нерухомості, чи тещею, яка має бізнес у Сумах. Однак суддя не зазначив про наявність права користування згаданим майном у власній декларації⁹⁰⁸.

Результатом публікації цього розслідування стало звернення юристів проєкту «Тисни» до НАЗК із заявою про можливу невідповідність рівня життя судді його статкам⁹⁰⁹. У відповідь на це **НАЗК розпочало моніторинг способу життя судді Дашутіна**⁹¹⁰. Натомість ВС на офіційному вебсайті опублікував звернення до медіа, у якому вказав, що **суддя Дашутін поставив під сумнів повноту та правдивість інформації в розслідуванні та звернувся до НАЗК із заявою про ініціювання проведення повної перевірки його декларації** відповідно до ст. 51³ Закону України «Про запобігання корупції»⁹¹¹.

Другою справою стало **журналістське розслідування в січні 2025 року щодо Сергія Жукова, судді КГС ВС**, який також не відобразив у декларації інформацію про майно, що використовується ним та його родиною. У декларації судді вказані

905 «Тато на час війни»: завершено слідство у справі суддівсько-адвокатської мафії. Національне антикорупційне бюро України, 2025.

906 Голову суду на Волині викрито на хабарі. Національне антикорупційне бюро України, 2025.

907 Суддя Верховного суду «засвітився» в одному із найдорожчих котеджних містечок Києва. Bihus.Info, 2024.

908 Пощастило з родичами: як суддя КАК ВС Ігор Дашутін має стерильну декларацію. Фондація DEJURE, 2024.

909 НАЗК перевіряє спосіб життя судді Дашутіна після сюжету Bihus.Info, 2024.

910 Там само.

911 Звернення до медіа. Верховний Суд, 2024.

паркомісце та дві квартири, розташовані в Києві та Дніпрі⁹¹². Однак у межах журналістського розслідування встановлено, що **Жуков проживає в маєтку, що розміщується на 11 земельних ділянках загальною площею 4 гектари (орієнтовна вартість ділянки та всіх споруд на ній — 1 млн доларів США)**. Самі ділянки належать різним власникам, кожен із яких є близьким знайомим чи родичем судді⁹¹³. Загалом вартість вказаного майна не відповідає офіційним доходам сім'ї судді Жукова⁹¹⁴.

Як і в попередньому випадку, після виходу журналістського розслідування юристи «Тисни» звернулися до НАЗК щодо можливої невідповідності рівня життя судді наявним у нього статкам⁹¹⁵. За результатами цього звернення **НАЗК розпочало моніторинг способу життя судді Жукова**⁹¹⁶. Водночас у червні 2025 року у відповідь на журналістський запит НАБУ повідомило про відкриття кримінального провадження щодо судді Жукова за статтями 366² (декларування недостовірної інформації) та 368⁵ (незаконне збагачення) КК України⁹¹⁷.

Так само завдяки журналістському розслідуванню **викрито Юрія Підченка, суддю Господарського суду міста Києва, який отримав від держави службове житло, відразу приватизував його, а наявність власної квартири «приховав»**⁹¹⁸. Так, Підченко отримав від держави трикімнатну квартиру в житловому комплексі «Моторний», хоча незадовго до початку користування службовим житлом його дружина придбала власну квартиру в Києві⁹¹⁹. Напередодні отримання службового житла інформація про придбання квартири зникла з декларації судді. Журналісти встановили, що дружина судді передала право власності на квартиру своїй матері. Водночас у 2021 році теща судді придбала квартиру в дорогому житловому комплексі «Дельмар» на Печерську (орієнтовна вартість — від 170 до 250 тис. доларів США)⁹²⁰.

Станом на липень 2025 року НАЗК продовжує перевіряти інформацію журналістів щодо всіх зазначених справ. Це підтверджує, з одного боку, ефективність громадського моніторингу суддів, а з іншого — вказує на необхідність пришвидшення реагування цього органу на такі розслідування (в окремих випадках моніторинг способу життя суддів триває вже понад пів року).

За шість місяців 2025 року НАЗК скерувало до правоохоронних органів 12 обґрунтованих висновків з виявленими ознаками незаконного збагачення (ст. 368⁵ КК України) на понад 366 млн грн. За результатами їх розгляду повідомили про підозру в незаконному збагаченні шістьом посадовцям, одним з яких є колишній суддя — заступник Голови Вищого господарського суду України Артур Ємельянов (за матеріалами

912 Суддя Верховного суду живе в маєтку за \$1 млн з виноградниками, озерами і лісом: все записане на давніх знайомих. Bihus.Info, 2025.

913 Там само.

914 НАЗК перевіряє спосіб життя судді Жукова після сюжету. Bihus.Info, 2025.

915 Там само.

916 Там само.

917 НАБУ розслідує ймовірне незаконне збагачення судді Жукова після розслідування Bihus.Info. Bihus.Info, 2025.

918 Судді і поліцейські масово приватизують службове житло, вигадуючи способи "приховати" власне. Bihus.Info, 2024.

919 Там само.

920 Там само.

направленими у 2025 році)⁹²¹. Серед усіх завершених НАЗК з початку 2025 року повних перевірок декларацій найбільше встановлено порушень у деклараціях, поданих, зокрема, представниками судової системи — у 17 (із них суддів — 13)⁹²².

У червні 2025 року вийшло журналістське розслідування про голову Господарського суду Чернівецької області Олега Проскурняка⁹²³, з яким зокрема пов'язують декларування недостовірних відомостей і можливе незаконне збагачення, а також фіктивну прописку в гуртожитку з метою отримання від держави безоплатного житла. Наразі журналісти готують відповідні звернення до ВРП та антикорупційних органів⁹²⁴.

Наступна проблема пов'язана з **обранням запобіжного заходу та визначення розміру застави суддям**, що підозрюються у вчиненні корупційних правопорушень. У цих справах **БАКС продовжує демонструвати відсутність єдиних та послідовних підходів до встановлення розміру застави та подальшого обґрунтування його зменшення**. Під час визначення розміру застави БАКС бере до уваги різні чинники, зокрема: розмір неправомірної вигоди; потенційні збитки, які міг спричинити злочин; обставини вчинення злочину і його тяжкість; майновий та сімейний стан підозрюваного; наявність ризиків під час проведення розслідування (наприклад, втеча, знищення доказів чи вплив на свідків)⁹²⁵.

Водночас, попри призначення застави як альтернативи триманню під вартою, часто на практиці обвинувачені не мають цієї альтернативи, оскільки суми застав є значними. Надалі такі суми непропорційно та хаотично зменшуються і підозрюваний вносить заставу в 5–10 разів меншу, ніж вперше було визначено судом (у справі Князева початковий розмір застави становив 107 млн грн, а сума, що була внесена в підсумку — 18 млн грн)⁹²⁶.

Жодних висновків із цього кейсу зроблено не було, тому подібна ситуація повторилася в **справі судді Артимовича**⁹²⁷. Спочатку йому було встановлено заставу в розмірі 20 млн грн, яку через короткий проміжок часу зменшено до 10 млн грн, а згодом — до 6 млн грн⁹²⁸. Лише після останнього зменшення розміру застави Артимович зміг її внести та вийти з-під варти.

Залишається актуальною проблема закриття кримінального провадження у зв'язку зі спливом строків притягнення до відповідальності, що спричинена:

- 1) браком суддів у БАКС;
- 2) тривалістю розгляду справ через неявку сторін до суду;

921 Моніторинг способу життя: результати за перше півріччя 2025 року. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

922 Повні перевірки декларацій за червень 2025 року: НАЗК виявило порушення на майже 243 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

923 «Голий і босий — тільки на папері»: що журналісти з'ясували про чернівецького суддю Олега Проскурняка. 5 канал. 2025.

924 Там само.

925 Як і чому зменшують застави у справах про топкорупцію. Law and Business, 2024.

926 Там само.

927 Справа «Судова корупція на Львівщині», що докладно описана в Додатку 5 до звіту.

928 Суд вдвічі зменшив розмір застави для ексголови Господарського суду Львівської області. Zaxid.net, 2025.

- 3) початком розслідування справи вже після закінчення строку давності;
- 4) тривалим строком ознайомлення сторони захисту з матеріалами кримінального провадження;
- 5) зловживанням сторонами своїми процесуальними правами⁹²⁹.

Зазначена проблема зафіксована у справах:

- ексголови ДСА **Зеновія Холоднюка** («Плівки Вовка»), де Холоднюк unikнув кримінальної відповідальності саме на підставі спливу строків притягнення до відповідальності⁹³⁰. Ця справа є показовою і тому, що майже кожне засідання починається із відводу суддів та затягуванням виступів великої кількості фігурантів, через що є значні підстави для занепокоєння щодо спливу строку притягнення до відповідальності інших обвинувачених у справі⁹³¹;
- судді Васильківського міськрайонного суду Київської області **Максима Ковбеля**, який, попри вирок про накладення штрафу за вчинення корупційного правопорушення, звільнений від відповідальності через сплив строків давності⁹³².

Не втрачає своєї актуальності питання щодо зупинення виплат суддівської винагороди після ухвалення ВРП рішення про відсторонення таких суддів від здійснення правосуддя або надання згоди на їх утримання під вартою у зв'язку зі вчиненням корупційного злочину. Водночас зберігається непослідовна практика звернення САП до ВРП, коли в одному випадку прокуратура подає одночасно клопотання про відсторонення судді від здійснення правосуддя та утримання його під вартою, а в іншому — лише щодо тримання під вартою.

На рівні судової влади одним з елементів боротьби з корупцією є притягнення суддів, які вчинили корупційні правопорушення, до дисциплінарної відповідальності. **За період із січня 2024 року до червня 2025 року ВРП звільнила 21 суддю у зв'язку зі вчиненням корупційних правопорушень**⁹³³.

Щодо виконання **Державної антикорупційної програми**⁹³⁴ за напрямом «Справедливий суд, прокуратора та органи правопорядку», то станом на березень 2025

929 Строки давності: що забуто, те не засуджено. Transparency International Ukraine, 2024.

930 «Плівки ОАСК»: Вищий антикорсуд закрив справу щодо ексголови Державної судової адміністрації Холоднюка. Бабель, 2023.

931 Чому справи ВАКС розглядаються не так швидко, як хотілося б, і як це виправити? Just Talk, 2025.

932 Сплив строк давності: ВАКС звільнив від відповідальності суддю за брехню в декларації. Бізнес Цензор, 2024.

933 Рішення Вищої ради правосуддя про звільнення: судді Грищенко Ірини від 16.01.2024 № 96/0/15-24; судді Князева Всеволода від 06.08.2024 № 2388/0/15-24; судді Гальонкіна Сергія від 12.09.2024 № 2673/0/15-24; судді Масло Інні від 10.10.2024 № 2995/0/15-24; судді Сердинського Володимира від 05.11.2024 № 3213/0/15-24; судді Гончара Володимира від 07.11.2024 № 3261/0/15-24; судді Дзюбіна В'ячеслава від 21.11.2024 № 3407/0/15-24; судді П'ятовського Володимира від 10.12.2024 № 3574/0/15-24; судді Щерби Надії від 11.02.2025 № 211/0/15-25; судді Новака Юрія від 25.02.2025 № 321/0/15-25; судді Доброва Павла від 04.03.2025 № 385/0/15-25; судді Висоцького Сергія від 11.03.2025 № 481/0/15-25; судді Вовка Павла від 18.03.2025 № 554/0/15-25; судді Мазур Альони від 20.03.2025 № 592/0/15-25; судді Паленика Ігоря від 27.03.2025 № 648/0/15-25; судді Івченка Павла від 27.03.2025 № 647/0/15-25; судді Глиняного Віктора від 10.04.2025 № 774/0/15-25; судді Шершака Миколи від 22.04.2025 № 846/0/15-25; судді Сливи Юрія від 22.04.2025 № 841/0/15-25; судді Томилка Валентина від 10.06.2025 № 1234/0/15-25; судді Бурхана Сергія від 26.06.2025 № 1372/0/15-25.

934 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220.

року середня оцінка досягнення результатів складає 24,4%. Водночас високий рівень виконання продемонстровано лише щодо п'яти заходів (17,2%)⁹³⁵.

Наразі триває робота НАЗК над розробленням нової Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми на період після 2025 року. Станом на липень 2025 року НАЗК проводить консультації із представниками громадського сектору щодо проблем, виявлених цим органом за результатами дослідження за сферою «Судоустрій та судочинство»⁹³⁶.

27 березня 2025 року **НАЗК завершило планову перевірку організації роботи щодо запобігання та виявлення корупції в діяльності ДСА. Позитивним результатом перевірки стало встановлення факту активної діяльності антикорупційного уповноваженого ДСА**, який у співпраці з НАЗК застосував системний підхід до впровадження антикорупційних політик у місцевих (апеляційних) судах через налагодження роботи антикорупційних уповноважених, визначених з-поміж працівників суду⁹³⁷.

Окрім позитивних результатів, **виявлено низку недоліків**, що негативно впливають на ефективність реалізації антикорупційної політики в межах діяльності ДСА, зокрема:

- формальність підходу до розроблення антикорупційної програми та неналежний аналіз джерел виникнення корупційних ризиків, що супроводжують ДСА впродовж років;
- недостатньо комплексний аналіз причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення, пов'язаного із проведенням закупівель всередині ДСА⁹³⁸.

Як наслідок, **НАЗК вказало на необхідність розвитку антикорупційної інфраструктури в системі забезпечення діяльності судової гілки влади ДСА** через запровадження аналізу контрагентів, антикорупційної експертизи договорів, якісного дослідження внутрішнього середовища ДСА та аналізу механізмів вчинення корупційних правопорушень, які вже є предметом судового розгляду⁹³⁹.

Самостійною значною проблемою, яка частково нівелює зусилля з боротьби з корупцією на рівні судової влади, є відсутність вимоги для працівників патронатної служби (насамперед помічників суддів) декларувати майно та статки. Такий обов'язок покладений на секретарів судових засідань, працівників канцелярії тощо, тобто для осіб, які виконують простіші функції та мають суттєво обмежений вплив на ухвалення рішення в конкретній судовій справі. Натомість помічники суддів працюють безпосередньо із судовими справами, складають проекти судових рішень, але держава не здійснює щодо них жодного фінансового контролю. Водночас трапляються непоодинокі випадки, коли суддя, який намагався приховати майно та статки,

935 Інформаційна система моніторингу реалізації Державної антикорупційної програми.

936 Лабораторія законодавчих ініціатив надала свої пропозиції НАЗК листом від 30.05.2025 № 01/05-16244.

937 Перевірка організації роботи щодо запобігання корупції в ДСА: формальний підхід до розробки антикорпрограми та непрозорі закупівлі. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

938 Там само.

939 Там само.

оформлював їх саме на свого помічника (наприклад, кейс судді КГС ВС Сергія Жукова). Ще більша кількість випадків стосується роботи на посадах помічників суддів їхніх близьких родичів (діти, чоловік/дружина тощо), що також сприяє корупційним ризикам у судовій владі⁹⁴⁰.

Окремою проблемою є відсутність належного навчання з антикорупційної діяльності працівників апаратів судів. Лише 43,2% з 1041 опитаного працівника суду проходили таке навчання впродовж 2020 – 2024 років⁹⁴¹.

Рекомендації

Для посилення боротьби з корупцією в судовій владі у 2025 році треба вчинити низку послідовних дій, зокрема:

1. Комітету Верховної Ради з питань правової політики треба опрацювати питання щодо зупинення виплати суддівської винагороди після ухвалення ВРП рішення про відсторонення судді від здійснення правосуддя⁹⁴².
2. НАЗК варто пришвидшити проведення моніторингу способу життя суддів, розпочатого на підставі інформації, отриманої в процесі журналістських розслідувань.
3. ВРП доцільно:
 - 1) запровадити дієві механізми контролю за виконанням судовою владою положень Державної антикорупційної програми та пришвидшити реалізацію заходів, передбачених нею;
 - 2) посилити контроль за діяльністю ДСА (її територіальних управлінь) з метою усунення корупційних ризиків;
 - 3) спільно з Комітетом Верховної Ради з питань правової політики та НАЗК опрацювати питання подання працівниками патронатної служби (насамперед помічниками суддів) декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларацій доброчесності та родинних зв'язків;
 - 4) впорядкувати практику відсторонення суддів від здійснення правосуддя, що сприятиме правовій визначеності⁹⁴³;
 - 5) своєчасно реагувати на журналістські розслідування через ініціювання відкриття дисциплінарних проваджень щодо суддів-фігурантів таких розслідувань;
 - 6) запровадити щоквартальну публічну звітність щодо випадків самостійного виявлення та усунення органами судової влади (насамперед судами) корупційних ризиків у своїй діяльності.

940 Сімейні традиції: як суддівські родичі проходять співбесіди та намагаються стати суддями. Bihus.Info, 2018.

941 Зелена книга щодо функціонування державної та патронатної служби в органах судової влади України. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

942 Рекомендації Тіньового звіту до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році (с. 108) не виконані та залишаються актуальними.

943 Там само.

4. ВС та ВАКС варто проаналізувати практику встановлення розміру застави на рівні ВАКС та сформулювати підходи щодо логічного зменшення таких сум, що сприятиме єдності практики, правовій визначеності та довірі до рішень суду⁹⁴⁴.
5. НШСУ спільно з НАЗК у 2025 – 2026 роках провести обов'язкове навчання з антикорупційної діяльності для всіх без винятку працівників апаратів судів.

Судовий розгляд справ про міжнародні злочини

У 2014 році після анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та початку ведення бойових дій на Сході України розпочався розгляд судами кримінальних справ щодо вчинення міжнародних злочинів. Протягом попередніх двох років згадка про надходження кримінальних проваджень чи розгляд такої категорії справ у порядку кримінального судочинства взагалі відсутня в офіційній статистиці⁹⁴⁵.

Україна ратифікувала Римський статут Міжнародного кримінального суду (Римський статут) лише у 2024 році⁹⁴⁶. Однак Верховна Рада у 2015 році визнала юрисдикцію Міжнародного кримінального суду (МКС) з метою притягнення до кримінальної відповідальності за злочини проти людяності та воєнні злочини, скоєні на території України, починаючи з 20 лютого 2014 року, вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР»⁹⁴⁷.

Паралельно із МКС буде функціонувати Спеціальний трибунал щодо злочину агресії проти України⁹⁴⁸. 25 червня 2025 року Україна та Рада Європи підписали Угоду про створення такого трибуналу разом з доданим до неї Статутом⁹⁴⁹. Згодом Парламент ратифікував зазначену Угоду⁹⁵⁰. Генеральний прокурор анонсував створення в ОГП та СБУ нових підрозділів, які збиратимуть докази для майбутнього трибуналу⁹⁵¹.

Після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну розгляд судами кримінальних справ за вчинення міжнародних злочинів збільшився в рази. Хоча це лише незначний відсоток, як порівняти з кількістю справ цієї категорії, що

944 Там само.

945 Згідно зі звітами судів першої інстанції, розміщених на вебсторінці Судової влади України у розділі «Судова статистика» у 2013–2014 роках.

946 Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 21.08.2024 № 3909-IX.

947 Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій "ДНР" та "ЛНР", які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян» : постанова Верховної Ради України від 04.02.2015 № 145-VIII.

948 Докладно — у підрозділі «Особливості міжнародного співробітництва» розділу «Реформа прокуратури».

949 Україна та Рада Європи підписали Угоду про створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України. Офіс Ради Європи в Україні, 2025.

950 Про ратифікацію Угоди про створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України : Закон України від 15.07.2025 № 4518-IX.

951 В Україні створюють підрозділи, які збиратимуть докази для Спецтрибуналу – генпрокурор. Укрінформ, 2025.

перебуває на стадії досудового розслідування⁹⁵². Водночас завершилася дискусія щодо того, чи мають такі злочини кваліфікуватися як міжнародні, адже до 2022 року існували проблеми з кваліфікацією, визначенням предмета доказування тощо.

Стан справ

14 лютого 2024 року Україна підписала Люблянсько-Гаазьку Конвенцію про міжнародне співробітництво в розслідуванні та притягненні до відповідальності за злочини геноциду, проти людяності, воєнні злочини та інші міжнародні злочини⁹⁵³, що насамперед має сприяти міждержавній співпраці компетентних органів під час здійснення кримінальних проваджень у таких справах.

До 2024 року КК України зокрема передбачав кримінальну відповідальність за такі міжнародні злочини, як-от «Планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни», (ст. 437), «Порушення законів та звичаїв війни» (ст. 438) та «Геноцид» (ст. 442).

У жовтні 2024 року у зв'язку з ратифікацією Україною Римського статуту КК України зазнав змін відповідно до Закону № 4012-IX⁹⁵⁴. Наприклад, змінено склади кримінальних правопорушень за окремими статтями КК України (ст. 437 «Злочин агресії» та ст. 438 «Воєнні злочини»), збільшено міру покарання за вчинення таких злочинів, а також викладено ст. 442 «Геноцид» у новій редакції, аби наблизити її текст до положень Римського статуту. Примітка до розділу IX-2 КПК України, яка передбачала, що співробітництво з МКС можливе лише щодо воєнних злочинів, вчинених країною-агресором, також була вилучена.

КК України доповнено визначенням командної відповідальності (відповідальності командирів) як окремого інституту кримінальної відповідальності. Такі зміни є суттєвими для українського кримінального законодавства, адже раніше цей інститут Римського статуту розглядався крізь призму форм співучасті у вчиненні злочину або взагалі не брався до уваги.

Законом № 4012-IX також доповнено КК України новою ст. 442¹ «Злочини проти людяності», щоб на законній підставі притягувати винних осіб до кримінальної відповідальності в разі вчинення таких злочинів. Поява цього складу злочину в КК України є кроком уперед до гармонізації національного законодавства з міжнародним правом та сприяє більш ефективному розслідуванню злочинів РФ.

Розслідування міжнародних злочинів віднесено до підслідності⁹⁵⁵ СБУ. Однак через низку факторів (обмежені ресурси цього органу та його активну роботу щодо протидії злочинам проти основ національної безпеки) досудове розслідування міжнародних злочинів здійснюють також інші органи досудового розслідування (НПУ, ДБР).

952 Докладно про особливості досудового розслідування міжнародних злочинів — у розділі «Реформа прокуратури».

953 Люблянсько-Гаазька Конвенція: можливості та перспективи для України. Supreme Observer, 2024.

954 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 09.10.2024 № 4012-IX.

955 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216.

ОГП здійснює процесуальне керівництво під час розслідування міжнародних злочинів, а органи прокуратури слідкують за дотриманням законодавства у процесі їх документування та розслідування відповідними органами правопорядку, а також здійснюють публічне обвинувачення в судовому процесі. Органи прокуратури здійснюють збір доказів вчинення міжнародних злочинів та їх фіксацію для представлення в судовому національному і міжнародному процесах⁹⁵⁶.

З огляду на специфіку фіксації та розслідування міжнародних злочинів, складність розшуку осіб, які їх вчинили, у суди потрапляє лише незначна частина проваджень такої категорії. Згідно зі статистикою за період із 2022 по 2024 рік, до місцевих судів надійшло 18 кримінальних проваджень за ст. 437 КК України (постановлено один вирок), 382 — за ст. 438 КК України (95 вироків) та лише три провадження за ст. 442 КК України (три вирокі)⁹⁵⁷. З описом ключових справ за ст.ст. 438 та 442 КК України більш докладно можна ознайомитися в Додатку 6 до цього звіту.

За період з січня по червень 2025 року до місцевих загальних судів надійшло 94 кримінальні провадження за ст. 438 КК України. Водночас у судах залишалось 250 нерозглянутих кримінальних проваджень із попереднього звітного періоду. За цей період місцевими загальними судами постановлено 32 вирокі у цій категорії справ. Відтак, на розгляді в судах перебувають 312 таких справ. Апеляційні суди за вказаний період переглянули та залишили без змін 9 вироків у цій категорії справ⁹⁵⁸.

У першому півріччі 2025 року ККС ВС за ст. 438 КК України переглянув та залишив без змін судові рішення щодо однієї особи⁹⁵⁹.

Важливою є постанова ВП ВС⁹⁶⁰, у якій визначено ознаки суб'єкта злочину за ст. 437 КК України та вказано, що діяння, передбачені цією статтею, *здатні вчиняти особи, які в силу службових повноважень або фактичного суспільного становища спроможні здійснювати ефективний контроль за політичними чи воєнними діями або керувати ними та/або істотно впливати на політичні, військові, економічні, фінансові, інформаційні та інші процеси у власній державі чи за її межами, та/або керувати конкретними напрямками політичних або воєнних дій*.

Ключова особливість судових проваджень у справах про міжнародні злочини полягає в тому, що більшість із них розглядаються *in absentia* (досудове розслідування і судовий розгляд за відсутності підозрюваного/обвинуваченого). Наприклад, у майже **98% справ щодо воєнних злочинів розглядаються in absentia**⁹⁶¹. Необхідність

956 Яка роль органів прокуратури. Офіс Генерального прокурора.

957 Дані пораховано на підставі інформації, зазначеної у звітах судів першої інстанції, розміщених на вебсторінці Судової влади України у розділі «Судова статистика» у 2022–2024 роках. Більш докладну інформацію в розрізі до та після внесення змін до КК України Законом № 4012-IX навести неможливо (лист Державної судової адміністрації України від 02.04.2025 № інф/БПЗ09-25-314/25 у відповідь на запит громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив»).

958 Дані пораховано на підставі інформації, розміщеної на вебсторінці Судової влади України у розділі «Судова статистика» «Воєнні злочини».

959 Аналіз здійснення правосуддя Касаційним кримінальним судом у складі Верховного Суду у першому півріччі 2025 року. Верховний Суд.

960 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28.02.2024 у справі № 415/2182/20.

961 Звіт за результатами впровадження 2 фази проекту «Моніторинг судових проваджень у справах про воєнні злочини». С. 10. Всеукраїнська громадська організація «Асоціація правників України», 2024.

у спеціальному провадженні спричинена відсутністю обвинувачених на території України (перебування на території РФ або на тимчасово окупованих територіях) або ж невідомим місцем знаходження.

На окрему увагу заслуговує рішення ЄСПЛ, ухвалене 9 липня 2025 року в міждержавній справі «Україна та Нідерланди проти Росії»⁹⁶². ЄСПЛ були оцінені як зібрані в процесі національних розслідувань матеріали, так і інші докази (розвідувальна інформація, звіти та доповіді неурядових та міжнародних організацій, матеріали, надані військовими, фото та відеодокази тощо). Результатом стало ухвалення рішення про прийнятність більшості заявлених Україною скарг і про констатацію масштабних порушень Російською Федерацією прав людини, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (КЗПЛ), у період з 11 травня 2014 року і до 16 вересня 2022 року.

У 2024 році РСУ схвалено ініціативу щодо реалізації на стадії судового провадження **пілотного проекту «Створення відділів підтримки потерпілих та свідків воєнних злочинів у пілотних судах»**. Визначено чотири пілотні суди: Вишгородський та Чернігівський районні суди, а також Ірпінський міський суд (вказані суди активно розглядають справи про воєнні злочини із багатьма потерпілими й свідками) та Шевченківський районний суд міста Києва (є одним із найбільш завантажених судів столиці та має відповідні вільні приміщення, які можна оперативно обладнати для роботи таких відділів)⁹⁶³.

У межах проекту **розроблено та затверджено Протокол для судів по роботі з вразливими потерпілими та свідками**, спрямований на забезпечення якісного захисту для вразливих свідків та потерпілих⁹⁶⁴. У зазначених судах заплановано провести відповідні архітектурно-ремонтні роботи для розміщення окремих відділів по роботі з вразливими потерпілими та свідками. У майбутньому за результатами такого пілотного проекту буде розглянута можливість масштабувати подібний досвід, впровадивши його в інших судах України⁹⁶⁵.

РСУ у вересні 2024 року підтримала ініціативу щодо реалізації проекту із розроблення електронної бази даних рішень українських судів, ухвалених у справах про воєнні злочини⁹⁶⁶, однак станом на липень 2025 року вона не створена через брак фінансування. Також **анонсовано створення вебпорталу судових рішень про воєнні злочини War Crime**, який надаватиме швидкий та відкритий доступ до судових рішень та сприятиме правникам та дослідникам відстежувати судову практику з розгляду таких справ⁹⁶⁷.

Реалізація пілотного проекту та створення вебпорталу War Crime здійснювалося за фінансової підтримки Програми USAID «Справедливість для всіх». З огляду на закриття цієї Програми реалізація цих ініціатив ускладнилася, а подекуди — зупинилася.

962 Case of Ukraine and the Netherlands v. Russia. European Court of Human Rights (Grand Chamber).

963 Рішення Ради суддів України від 12.09.2024 № 31.

964 Рішення Ради суддів України від 11.11.2024 № 38.

965 Там само.

966 Рішення Ради суддів України від 12.09.2024 № 31.

967 Публікація Електронного суду в соціальній мережі Facebook, 2024.

Упродовж 2024 року для підвищення професійної компетентності суддів першої та апеляційної інстанцій щодо розгляду справ про воєнні злочини, злочини проти людяності та основ національної безпеки України проведено **39 загальноукраїнських тематичних семінарів**⁹⁶⁸. Крім того, НШСУ розпочала співпрацю з Global Rights Compliance з метою розвитку ефективної судової практики у справах про воєнні злочини⁹⁶⁹.

На розгляді Парламенту перебуває декілька законодавчих ініціатив, що можуть вплинути на судових розгляд міжнародних злочинів. Так, із серпня 2023 року на розгляді Парламенту знаходився законопроект № 9579⁹⁷⁰, який передбачав внесення змін до КК України та КПК України, зокрема в частині удосконалення порядку виклику особи в кримінальному провадженні. Також законопроектом пропонувалося, якщо особа не подала апеляційну скаргу на вирок суду, ухвалений за результатами спеціального судового розгляду, то апеляційна скарга може бути подана цією особою протягом 30 днів із дня затримання засудженої особи та вручення їй копії обвинувального вироку суду. 17 липня 2025 року законопроект № 9579 було відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду.

У травні 2024 року Верховна Рада прийняла у першому читанні **законопроект № 7033-д**⁹⁷¹, що передбачає **обмеження розголошення окремих відомостей у текстах судових рішень, пов'язаних із війною**.

У грудні 2024 року Парламент прийняв за основу в першому читанні **законопроекти № 11538**⁹⁷² та **№ 11539**⁹⁷³. Перший законопроект пропонує розглядати міжнародні злочини на національному рівні відповідно до спеціального закону. Такий закон застосовуватиметься до тих фактів, що відбувалися після його прийняття, а КК України та КПК України — до тих фактів, що відбулися раніше. Другий законопроект має гармонізувати норми кримінального законодавства в разі прийняття Парламентом законопроекту № 11538.

На початку 2025 року Верховна Рада прийняла за основу **законопроект № 10301**⁹⁷⁴, який передбачає внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині **запровадження спеціалізації суддів із розгляду справ про військові кримінальні правопорушення, кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку**. Судді місцевих загальних та апеляцій-

968 Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2024 році, 2025. С. 3.

969 Перший судовий процес щодо воєнних злочинів в Україні. Національна школа суддів України.

970 Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо забезпечення кримінальних проваджень, здійснення яких унеможливлено внаслідок збройної агресії російської федерації проти України, тимчасової окупації російською федерацією окремих територій України: проект Закону України, реєстраційний № 9579 від 07.08.2023.

971 Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень : проект Закону України, реєстраційний № 7033-д від 13.01.2023.

972 Про кримінальну відповідальність за міжнародні злочини : проект Закону України, реєстраційний № 11538 від 02.09.2024.

973 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про кримінальну відповідальність за міжнародні злочини» : проект Закону України, реєстраційний № 11539 від 02.09.2024.

974 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо запровадження спеціалізації суддів з розгляду військових кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку : проект Закону України, реєстраційний № 10301 від 29.11.2023.

них судів, які мають досвід здійснення кримінального провадження в суді, уповноважуватимуться на розгляд зазначеної категорії справ строком на п'ять років із правом повторного переобрання.

Станом на липень 2025 року зазначені три законопроекти готуються до другого читання в Парламенті.

Прогрес та проблеми

Процедура *in absentia* є юридично обґрунтованою та не призводить до негативних наслідків⁹⁷⁵. Однак ключовим викликом у контексті застосування цієї процедури є **необхідність забезпечення якісного розгляду кримінальних проваджень щодо міжнародних злочинів**. Здійснення цієї процедури має відбуватися з дотриманням міжнародних стандартів для того, щоб мінімізувати можливі факти звернення до міжнародних судових інституцій із позовами проти України. **Основними питаннями, які потребують вирішення під час спеціального провадження є:**

- належне повідомлення особи про підозру, виклики її в судові засідання, ухвалені щодо неї судові рішення. Виклик особи здійснюється через публікацію повісток у медіа загальнодержавного рівня та на офіційному вебсайті ОГП;
- обґрунтованість і вмотивованість судових рішень. Ухвалення та подальше викладення судових рішень у справах про міжнародні злочини є складнішим, ніж у інших, навіть для досвідчених суддів, що потребує від суддів додаткових знань;
- можливість перегляду вироку, ухваленого в спеціальному судовому провадженні. Ч. 3 ст. 400 КПК України визначає повноваження суду поновити (за певних умов) строк на апеляційне оскарження, якщо таку скаргу подав обвинувачений, щодо якого суд ухвалив вирок *in absentia*. Водночас доцільно ґрунтовніш дослідити це питання, адже така потреба зумовлена практикою ЄСПЛ⁹⁷⁶;
- забезпечення єдності судової практики в справах про міжнародні злочини. Через нечисленність ухвалених судами рішень у такій категорії справ, як-от воєнні злочини, наявна судова практика наразі не дає можливості зробити висновок щодо її єдності та сталості. Також з огляду на те, що більшість таких справ розслідуються органами правопорядку та розглядаються судами *in absentia*, на розгляд ВС вони майже не надходять.

Деякі з вказаних проблем можна було б вирішити завдяки доопрацюванню та прийняттю Верховною Радою законопроекту № 9579.

Щодо окреслених законодавчих ініціатив, то вони потребують додаткових консультацій, зокрема й із громадськістю, та змістовного удосконалення. Наприклад, понад 30 громадських організацій висловили своє занепокоєння законопроектом № 7033-д та закликали Парламент не приймати його, оскільки він є недемократичним та не відповідає цілям та цінностям Європейського Союзу, що є критичним у контексті

975 Інформація надана респондентом № 30 під час інтерв'ю, проведеного 12.03.2025.

976 Суддя Великої Палати Верховного Суду Микола Мазур: «Якість судових рішень щодо воєнних злочинів зростає». Судова влада України.

евроінтеграції⁹⁷⁷. Також громадськість наполягає, що запропоновані в законопроекті заходи є непропорційними та створюють загрозу для реалізації функції громадського контролю за діяльністю органів правопорядку й судової влади⁹⁷⁸, оскільки перешкоджають публічному доступу до обставин справи та накладеного судом покарання.

Правозахисники звертали увагу, що законопроект № 7033-д несе потенційні корупційні ризики, оскільки може надати суддям право «на власний розсуд» вилучати із судових рішень інформацію, що викликає питання щодо обґрунтованості рішення, яке суддя ухвалюватиме поза процесуальним порядком⁹⁷⁹.

У контексті правового регулювання міжнародних злочинів також **проблемним є питання прийняття законопроектів № 11538 та № 11539** у зв'язку з:

- невизначеністю щодо розслідування та подальшої долі вже відкритих кримінальних проваджень щодо міжнародних злочинів;
- відсутністю єдиного підходу до застосування кримінального закону, оскільки слідчим, прокурорам та суддям потрібно буде застосовувати новий окремий закон до фактів, що відбулися після прийняття законопроектів, а КК України та КПК України — до тих, що були раніше⁹⁸⁰;
- надмірною перевантаженістю системи правосуддя, з огляду на необхідність визначення, на підставі якого закону буде розслідуватися міжнародний злочин;
- неузгодженістю між законами термінології, визначення та складу міжнародних злочинів, що також не відповідають положенням Римського статуту та нормам міжнародного права;
- потенційною неконституційністю законопроектів, оскільки Конституція України закріплює принцип верховенства права та юридичної визначеності, що зобов'язує до передбачуваності застосування правових норм та недопущення їх довільного трактування. Відповідно в Україні не передбачена можливість встановлення кримінальної відповідальності чи її деталізація у спосіб інший, ніж внесення змін до чинного КК України⁹⁸¹. Тому встановлення кримінальної відповідальності окремим законом може бути визнане неконституційним, на чому наголошують і громадські організації, які вивчають питання міжнародної кримінальної юстиції⁹⁸².

977 Закликаємо Верховну Раду не приймати законопроект № 7033-д, який обмежує доступ до судових рішень. Zmina, 2024.

978 Закрити, не можна відхилити: 250 нардепів проголосували за законопроект, який обмежує доступ до судових рішень. Фондація DEJURE, 2024.

979 Попри критику правозахисників ВР ухвалила за основу законопроект, який обмежує доступ до судових рішень. Радіо Свобода, 2024.

980 Законопроекти № 11538 та № 11539 заблокують розслідування міжнародних злочинів в Україні і не мають бути прийнятими. Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2024.

981 Правозахисна спільнота в Україні закликала нардепів не підтримувати законопроекти щодо міжнародних злочинів, вказавши на низку їхніх недоліків. Zmina, 2024.

982 Законопроекти № 11538 та № 11539 заблокують розслідування міжнародних злочинів в Україні і не мають бути прийнятими. Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2024.

Викликом для судової системи також є ініціатива, передбачена **законопроектом № 10301**, що регулює питання спеціалізації суддів, оскільки спеціалізація планується з військових та воєнних злочинів, які є різними за характером та змістом, та потребують різної спеціалізації, оскільки військові злочини розслідуються відповідно до національного права, а воєнні — міжнародного.

Наразі судова система є доволі перенавантаженою через велику кількість справ та недостатність кадрів (наразі залишаються незаповненими понад 2 000 вакансій, а кількість суддів, які йдуть у відставку, збільшується)⁹⁸³. Це ставить під ризик ефективність та своєчасність розгляду справ про воєнні злочини, адже судді, обрані для розгляду справ цієї категорії, не звільняються від розгляду інших справ, що покладаються на них поза цією спеціалізацією. Відповідно до моменту суттєвого збільшення кількості суддів у місцевих, та особливо — апеляційних судах, актуальним є питання доцільності запровадження такої спеціалізації. Тим більше, що запропоновані зміни передбачають єдиний критерій визначення спеціалізації — попередній досвід розгляду кримінальних справ, який станом на липень 2025 року мають усі судді, які розглядають кримінальні справи.

Водночас аргументами на користь запровадження спеціалізації суддів зокрема є: висока професійна компетентність суддів, які спеціалізуються в певній галузі права; послідовність судової практики та формування правової визначеності; ефективність і оперативність розгляду справ.

Після **зупинення фінансування проєктів USAID** залишається відкритим питання продовження в Україні проєктів зі створення відділів підтримки потерпілих та свідків воєнних злочинів у чотирьох пілотних судах та розроблення електронної бази даних рішень українських судів, ухвалених у справах про воєнні злочини.

Рекомендації

1. З метою якісного розгляду кримінальних проваджень під час застосування процедури *in absentia* треба:
 - ▶ переглянути процедури повідомлення осіб про підозру та відкриття судового провадження. Наприклад, альтернативою повідомленням у газеті «Урядовий кур'єр» може стати створення спеціальної міжнародної онлайн-платформи, де розміщуватиметься, систематизуватиметься та акумулюватиметься така інформація⁹⁸⁴;
 - ▶ внести зміни до КПК України, які передбачили б можливість оскарження вироку суду в разі появи на території України особи, щодо якої судом ухвалено рішення *in absentia* (за аналогією із заочними рішеннями у цивільній юрисдикції)⁹⁸⁵;
 - ▶ забезпечити системне навчання суддів із питання розгляду справ щодо міжнародних злочинів, зокрема в частині складання вироків під час розгляду такої категорії справ.

983 Розгляд воєнних та міжнародних злочинів потребує додаткової спеціальної підготовки суддів, — Оксана Кваша. Вища рада правосуддя, 2024.

984 Пропозиція надана респондентом № 30 під час інтерв'ю, проведеного 12.03.2025.

985 Там само.

2. Відкласти розгляд законопроекту № 7033-д із метою проведення ґрунтовної експертизи його положень із залученням громадськості.
3. Проаналізувати законопроекти № 11538 та № 11539 на відповідність Конституції України та нормам міжнародного права.
4. Доопрацювати законопроект № 10301 щодо спеціалізації суддів задля проведення чіткого розмежування між військовими та воєнними злочинами й розподілу навантаження суддів. Доцільним є встановлення межі мінімально необхідного досвіду щодо розгляду кримінальних справ (наприклад, два роки), перш ніж уповноважувати суддю на розгляд міжнародних злочинів. Це дасть змогу уникнути ситуації, коли таку специфічну категорію справ зможе розглядати новопризначений суддя з незначним досвідом. Доцільним також є відкладення запровадження спеціалізації суддів щонайменше до моменту призначення нових суддів до апеляційних судів.
5. Здійснити пошук та переорієнтацію на альтернативні джерела фінансування розпочатих проєктів (створення відділів підтримки потерпілих та свідків воєнних злочинів у пілотних судах; розроблення електронної бази даних рішень українських судів, ухвалених у справах про воєнні злочини).

Виконання судових рішень

Виконання рішень національних судів

Прогрес та проблеми

Загальна сума боргів у 2024 році склала 2,2 трлн грн⁹⁸⁶. Понад 164 тис. нових боргів накопичили українці з грудня 2024 року по березень 2025 року. Найбільш помітно зросли борги за спеціальною конфіскацією, стягненням майна за виконавчим документом та оплатним вилученням знаряддя правопорушення⁹⁸⁷. Органами Державної виконавчої служби та приватними виконавцями за виконавчими провадженнями в цьому ж році стягнуто 25 млрд грн, що становить 1,2% від загальної суми, яку мали стягнути з боржників. Окрім цього, 6,5 млн виконавчих документів підлягало виконанню, з яких усього виконано 1,9 млн, зокрема 1,7 млн документів виконано державними виконавцями та 223 тис. — приватними виконавцями⁹⁸⁸. Як порівняти з 2023 роком, сума стягнень зросла на 280 млн грн⁹⁸⁹.

Якщо додатково розглянути з фінансового погляду, то виконавчі документи на загальну суму 1,87 трлн грн (85% від загальної суми боргу) перебували на виконанні в органах Державної виконавчої служби, з яких стягнуто 16,2 млрд грн, або **0,86%**. Натомість на виконанні в приватних виконавців перебувало виконавчих документів на загальну суму 338,5 млрд грн (15% від загальної суми боргу), з яких

986 Інформація надана представником Міністерства юстиції України під час інтерв'ю, проведеного 10.04.2025.

987 Майже 165 тисяч нових боргів з'явилося в українців за час не-роботи Реєстру боржників. Opendatabot, 2025.

988 Інформація надана Міністерством юстиції України у листі від 13.05.2025 № 67746/ПІ-ЮР-1604/20.4.2.

989 Інформація надана представником Міністерства юстиції України під час інтерв'ю, проведеного 10.04.2025.

стягнуто 9,3 млрд грн, або **2,74%**⁹⁹⁰. Тобто ефективність стягнень у приватних виконавців у грошовому вимірі більш ніж втричі вища. Станом на 1 січня 2025 року: фактично здійснювали виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) **3 291** державний виконавець, водночас до Єдиного реєстру приватних виконавців України внесено відомості щодо **364** приватних виконавців⁹⁹¹.

Станом на 1 червня 2025 року органами примусового виконання по всій країні фактично виконано понад 800 тис. виконавчих документів, за якими стягнуто більш як 6 млрд грн. Загалом на виконанні в Державній виконавчій служби на початок червня 2025 року перебувало більш як 4 млн документів на суму понад 1,5 трлн грн. Завершено 1 084 656 документів на понад 60,3 млрд грн. Станом на 1 червня державні виконавці фактично виконали 583 553 рішення, за якими стягнуто 2,6 млрд грн до бюджету. Загалом мали бути виконані 2 140 488 документів на загальну суму понад 61,4 млрд грн. Наразі завершено 776 572 виконавчі провадження на загальну суму понад 8,09 млрд грн⁹⁹².

На початку 2024 року запрацювала функція «списання коштів у електронному форматі», у результаті чого за 11 місяців роботи органів державної виконавчої служби сума стягнень на користь державного бюджету зросла на 1,3 млрд грн⁹⁹³. Також у 2024 році була забезпечена інформаційна взаємодія між сторонами виконавчого провадження в Електронному кабінеті ЄСІТС, у результаті чого держава заощадила понад 140 млн грн⁹⁹⁴. Станом на грудень 2024 року розглянуто та вирішено орієнтовно 188 тис. звернень, які надійшли на телефонну гарячу лінію з питань роботи органів державної виконавчої служби (запрацювала із червня 2023 року)⁹⁹⁵.

19 грудня 2024 року набрав чинності **Закон № 4094-IX**⁹⁹⁶, яким внесено зміни до ГПК України, ЦПК України та КАСУ⁹⁹⁷, що спрямовані на удосконалення судового контролю за виконанням судових рішень та рішень інших органів.

До його прийняття існувала проблема зміни порядку та способу виконання судового рішення, оскільки суди дотримувалися позиції, що така зміна тотожна зміні позовних вимог по суті, і тому в задоволенні відповідних заяв відмовляли⁹⁹⁸. Прийняття Закону № 4094-IX стало ще одним кроком на шляху до посилення судового контролю за виконанням рішень та **полегшення процедури зміни порядку та способу виконання судового рішення**⁹⁹⁹.

990 Інформація надана Міністерством юстиції України у листі від 13.05.2025 № 67746/ПІ-ЮР-1604/20.4.2.

991 Там само.

992 Результати роботи державних виконавців: понад 7 млрд грн. стягнуто з початку року. Міністерство юстиції України, 2025.

993 Державна виконавча служба Міністерства юстиції України: стає зростання показників завдяки поєднанню цифрових інструментів та елементів зовнішніх комунікацій. Міністерство юстиції України, 2024.

994 Там само.

995 Там само.

996 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень : Закон України від 21.11.2024 № 4094-IX.

997 Змінити порядок та спосіб виконання судового рішення стало простіше. Юридична практика, 2025.

998 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного 17.03.2025.

999 Там само.

Також зазначеним Законом **запроваджено поняття звіту про виконання судового рішення в господарському та цивільному судочинстві** (до цього інститут звіту функціонував лише в адміністративному судочинстві).

Окрім цього, Закон № 4094-IX **доповнив ст. 148 ЦПК України та ст. 135 ГПК України** нормою, яка передбачає, що під час здійснення судового контролю за виконанням судового рішення суд може стягнути з відповідача, боржника чи їхніх керівників (якщо відповідач, боржник є юридичною особою) штраф у сумі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб¹⁰⁰⁰.

Загалом **прийняття цього Закону є позитивним кроком**, оскільки він посилює відповідальність боржників, створює дієві механізми захисту прав стягувачів та дає змогу більш ефективно притягувати до відповідальності державні та комунальні органи за ігнорування судових рішень¹⁰⁰¹. Перевагою Закону № 4094-IX є також те, що, порівнюючи з попереднім станом речей, він зміщує фокус уваги із контролю за діями виконавця на контроль саме за виконанням судових рішень¹⁰⁰².

Однак **цей Закон не передбачив можливості альтернативного викладу судового рішення**¹⁰⁰³ та **впровадження інституту астренту**¹⁰⁰⁴.

До недоліків Закону треба віднести те, що його положення є **малоефективними в межах адміністративного судочинства через брак грошових коштів за зобов'язаннями держави**¹⁰⁰⁵.

Станом на липень 2025 року актуальним залишається розгляд Парламентом двох **законопроектів, що конкурують між собою: № 5660¹⁰⁰⁶ та № 9363¹⁰⁰⁷**. Так, законопроект № 5660 був зареєстрований ще в червні 2021 року та прийнятий за основу в липні того ж року¹⁰⁰⁸. Цей законопроект пропонує врегулювати зокрема питання виконання рішень щодо одного й того ж боржника. Під час відкриття виконавчого провадження виконавець має приєднатися до зведеного виконавчого провадження, щоб кошти були розподілені між усіма стягувачами із врахуванням вимог черговості та пропорційності відповідно до суми заборгованості¹⁰⁰⁹.

1000 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень : Закон України від 21.11.2024 № 4094-IX.

1001 Верховна Рада України ухвалила законопроект, що посилює контроль за виконанням судових рішень. Судова влада України, 2024.

1002 Інформація отримана під час інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного 17.03.2025.

1003 Там само.

1004 Астрент — засіб примусу боржника до виконання судового рішення у немайнових спорах, що застосовується в разі невиконання судового рішення та передбачає стягнення певної суми за кожен день невиконання. — Астрентом по боржниках. Pravo, 2021.

1005 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного 17.03.2025.

1006 Про примусове виконання рішень : проект Закону України, реєстраційний № 5660 від 14.06.2021.

1007 Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження : проект Закону України, реєстраційний № 9363 від 07.06.2023.

1008 Про примусове виконання рішень : проект Закону України, реєстраційний № 5660 від 14.06.2021.

1009 Законопроект 5660 «Про примусове виконання рішень» неодмінно потрібен системі українського правосуддя. Асоціація приватних виконавців України, 2021.

Окрім цього, **законопроектом № 5660 врегульовується низка наявних проблем**¹⁰¹⁰: винагороди приватного виконавця; ідентифікації всіх виконавчих проваджень, зокрема через присвоєння кожному виконавчому провадженню незмінного індивідуального номера та введення терміну «припинення виконавчого провадження», що надало б можливість не відкривати провадження знову, а поновлювати його; автоматизації процедури доступу до професії та вдосконалення підготовки нових претендентів; зрівняння повноважень приватних і державних виконавців; цифровізації процесів виконавчого провадження, яка відповідає Глобальному кодексу виконання рішень.

З огляду на новели цього законопроекту та його можливий позитивний вплив на виконання судових рішень **його подальший розгляд та прийняття Парламентом підтримують як Комітет Верховної Ради з питань правової політики**¹⁰¹¹ **та Асоціація приватних виконавців України (АПВУ)**¹⁰¹², **так і Міжнародний союз судових виконавців (UIHJ)**¹⁰¹³. Наприклад, згідно з оцінкою Міжнародного союзу судових виконавців законопроект № 5660 відповідає нормам, які діють у провідних державах Європейського союзу¹⁰¹⁴. До того ж на рівні Парламенту цей законопроект також визнано **євроінтеграційним**¹⁰¹⁵.

Незважаючи на прогресивність законопроекту № 5660, з початком повномасштабного вторгнення робоча група¹⁰¹⁶ не поверталася до роботи над цим законопроектом. Водночас Мін'юст зауважує, що зрівняння в повноваженнях приватних та державних виконавців можливе лише за умови, що міністерство матиме повноваження скасовувати незаконні постанови чи процесуальні дії приватних виконавців¹⁰¹⁷. Потреба в таких повноваженнях зумовлена ризиком, що задля отримання додаткової винагороди приватні виконавці можуть вчиняти порушення, зокрема здійснювати незаконний продаж мораторних стратегічних об'єктів держави¹⁰¹⁸.

На виконання п. 486 Плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік¹⁰¹⁹ Мін'юст підготував **законопроект № 9363**, який Верховна Рада 20 листопада 2024 року прийняла за основу в першому читанні¹⁰²⁰. Наразі цей законопроект очікує на повторне друге читання.

1010 UIHJ рекомендує Україні прийняти законопроект 5660 «Про примусове виконання рішень». Асоціація приватних виконавців України, 2022.

1011 Проект № 5660 охоплює всю систему виконання рішень в Україні: заступник голови Комітету ВРУ з питань правової політики Божик. Адвокат пост, 2022.

1012 Законопроект 5660 «Про примусове виконання рішень» неодмінно потрібен системі українського правосуддя. Асоціація приватних виконавців України, 2021.

1013 UIHJ рекомендує Україні прийняти законопроект 5660 «Про примусове виконання рішень» Асоціація приватних виконавців України, 2022.

1014 Там само.

1015 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження». Верховна Рада України, 2023.

1016 Робоча група при Верховній Раді України з опрацювання законодавства у сфері примусового виконання рішень.

1017 «Мін'юст про проект № 5660: ми не проти зрівняти у повноваженнях приватних та державних виконавців, але безконтрольної діяльності не буде!» Borgexpert, 2021.

1018 Там само.

1019 Цифровізація виконавчого провадження — що пропонує законопроект № 9363. Юридична практика, 2023.

1020 Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження : проект Закону України, реєстраційний № 9363 від 07.06.2023.

Головна мета законопроекту № 9363 полягає в цифровізації виконавчого провадження. **Ключові зміни цього законопроекту полягають у:** розширенні функціоналу автоматизованої системи виконавчого провадження, зокрема щодо взаємодії виконавців із державними органами, банками, іншими фінансовими установами, небанківськими надавачами платіжних послуг тощо; запровадженні взаємодії між Єдиним реєстром боржників та іншими реєстрами; здійсненні автоматизованого арешту коштів тощо¹⁰²¹.

Водночас законопроект № 9363 зазнав певної критики з боку АПВУ, оскільки **законопроект має певні недоліки**, які необхідно усунути для реалізації заявленої мети цифровізації. Так, АПВУ наголошує¹⁰²² на проблемі відсутності чітких строків чи санкцій за невиконання банками зобов'язання щодо приєднання до автоматизованої системи¹⁰²³. Натомість, на думку Мін'юсту, питання застосування санкцій за невиконання банками зобов'язання щодо приєднання до автоматизованої системи не може бути врегульоване на рівні законопроекту № 9363, оскільки саме Національний банк України має внести відповідні зміни до законодавства, що регулює діяльність банківських установ¹⁰²⁴.

Також АПВУ звертає увагу на те, що законопроектом хочуть передбачити відмову від поняття «арешт майна» у виконавчому провадженні на користь Єдиного реєстру боржників, що може бути непропорційним заходом, оскільки особа буде перебувати у такому реєстрі незалежно від розміру боргу та кількості майна у володінні¹⁰²⁵.

Крім того, Головне науково-експертного управління Апарату Верховної Ради у своєму висновку¹⁰²⁶ зазначило, що назва законопроекту № 9363 не враховує, що здебільшого його положення спрямовані на забезпечення обмеження прав боржника у розпорядженні майном, коштами та цінними паперами у зв'язку з внесенням його до Єдиного реєстру боржників як боржника у виконавчому провадженні¹⁰²⁷. Зі змісту законопроекту залишається незрозумілим, у чому саме полягає цифровізація виконавчого процесу, оскільки у тексті зміст цього терміну не розкривається, а сам він не використовується¹⁰²⁸. Тому спочатку треба вирішити долю законопроекту № 5660, а вже потім здійснювати доопрацювання законопроекту № 9363¹⁰²⁹.

1021 Верховна Рада України прийняла за основу законопроект щодо цифровізації виконавчого провадження. Верховна Рада України, 2024.

1022 Виконання судових рішень в Україні: 10 років надій і розчарувань. Економічна правда, 2025.

1023 Згідно з інформацією, наданою представником Асоціації приватних виконавців України під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025, станом на 2025 рік лише орієнтовно 20 банків із 60 наявних доєдналися до автоматизованої системи, що вказує на загальну тенденцію уникнення банками доєднання до системи автоматизованого арешту коштів та відсутність механізму, який міг би змінити стан речей.

1024 Інформація надана представником Міністерства юстиції України під час інтерв'ю, проведеного 10.04.2025.

1025 Законопроект № 9363: цифрова революція виконавчого провадження чи латання законодавчих дірок — блог Андрія Авторгова: Pravo, 2021.

1026 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження». Верховна Рада України, 2023.

1027 Там само.

1028 Там само.

1029 Там само.

Відповідно експертна думка щодо прийняття законопроектів № 5660 та № 9363 розділилася, оскільки обидва законопроекти мають свої переваги та недоліки, а також були підготовлені та запропоновані суб'єктами, які мають різні погляди на питання забезпечення виконання судових рішень.

Водночас наприкінці травня 2025 року Комітет Верховної Ради з питань правової політики вирішив рекомендувати Парламенту прийняти законопроект № 9363 у повторному другому читанні та в цілому в редакції, запропонованій Комітетом¹⁰³⁰.

У січні 2025 року Уряд ухвалив рішення **продовжити на період до 2027 року строк реалізації Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація**¹⁰³¹. Також Кабінет Міністрів України виклав у новій редакції План заходів щодо реалізації вказаної Стратегії, у якій визначив три основних завдання, а саме: створення механізму обліку та верифікації рішень судів для визначення загальної суми боргу та її погашення або компенсації; перегляд соціально орієнтованого законодавства та створення додаткових механізмів виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв¹⁰³².

Важливим залишається питання щодо **здійснення виконавчого провадження за участю осіб, до яких застосовано санкції у вигляді стягнення та блокування активів**¹⁰³³. У цьому контексті 13 лютого 2025 року Мін'юстом внесено зміни¹⁰³⁴ до Інструкції з організації примусового виконання рішень, відповідно до яких виконавець одночасно з відкриттям виконавчого провадження подаватиме запит до Державного реєстру санкцій щодо перевірки застосовування до боржника санкції у вигляді стягнення активів. Введення зазначених змін у дію відбудеться лише з дня розміщення на вебсайті Мін'юсту та державного підприємства «Національні інформаційні системи» оголошення про початок взаємодії між автоматизованою системою виконавчого провадження та Державним реєстром санкцій. Водночас такі зміни не вирішують питання щодо усунення конкуренції норм законів України «Про санкції» та «Про виконавче провадження».

Станом на 2025 рік приватні виконавці **мають обмежений доступ до державних реєстрів**¹⁰³⁵, що негативно впливає на швидкість та ефективність роботи, оскільки для отримання інформації з окремих реєстрів їм доводиться робити паперові запити¹⁰³⁶. Водночас Мін'юст продовжує роботу над розширенням доступу як державних, так

1030 Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження (реєстр. № 9363). Верховна Рада України, 2025.

1031 Про продовження строку реалізації Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2025 року та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.01.2025 № 47.

1032 Там само.

1033 Інформація надана представником Міністерства юстиції України під час інтерв'ю, проведеного 10.04.2025.

1034 Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 13.02.2025 № 379/5.

1035 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного 17.03.2025.

1036 Там само.

і приватних виконавців до державних реєстрів в автоматизованому режимі¹⁰³⁷. Цей розширений доступ має забезпечуватися через взаємодію та співпрацю з органами державної влади¹⁰³⁸, які мають перевести свої реєстри в електронний варіант (замість паперового) та оновити програмне забезпечення, щоб мати змогу перейти на цифровізацію процесів¹⁰³⁹.

Ще одним проблемним питанням, що наразі залишається невирішеним, є **зрівняння в повноваженнях приватних та державних виконавців**¹⁰⁴⁰. Водночас на розгляді Парламенту перебувають відразу три урядові євроінтеграційні законопроекти, мета яких полягає в розширенні повноважень приватних виконавців — №№ 4330¹⁰⁴¹, 4331¹⁰⁴², 4532¹⁰⁴³. Усі вони прийняті за основу Верховною Радою у 2021 році, однак подальшого руху щодо їх доопрацювання не спостерігається.

Законопроект № 4330, наприклад, передбачає розширення переліку рішень, які можуть виконуватися приватними виконавцями, зокрема за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також рішень ЄСПЛ. Попри це, законопроект критично був сприйнятий як приватними виконавцями, так і народними депутатами з огляду на його некомплексність¹⁰⁴⁴.

Залишається актуальною **проблема цифровізації та автоматизації** виконання судових рішень, оскільки наразі відсутня єдина концепція щодо ефективної цифровізації та автоматизації. Незважаючи на спроби врегулювати це питання в законопроектах № 5660 та № 9363, поки що не передбачено механізму санкцій за невиконання вимог щодо переходу на цифровізацію та автоматизацію тих суб'єктів, які мають безпосередньо брати участь у цих процесах.

Станом на 2025 рік **Єдиний державний реєстр виконавчих документів так і не розпочав функціонувати**¹⁰⁴⁵.

1037 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Міністерства юстиції України, проведеного 10.04.2025.

1038 Зокрема, взаємодія та співпраця відбувається з Міністерством соціальної політики в частині отримання інформації щодо переміщених осіб, оскільки навіть при переміщенні в межах України боржники не відразу здійснюють реєстрацію на новому місці, через що немає доступу до інформації про їхнє майно тощо. Також у цьому контексті вживаються заходи щодо переходу Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів на цифровізацію та переведення своїх ключових реєстрів із паперових на електронні (зокрема реєстрів сільськогосподарської техніки, тварин та зерна). — Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Міністерства юстиції України, проведеного 10.04.2025.

1039 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Міністерства юстиції України, проведеного 10.04.2025.

1040 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного 17.03.2025.

1041 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень приватних виконавців: проект Закону України, реєстраційний № 4330 від 05.11.2020.

1042 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо розширення повноважень приватних виконавців : проект Закону України, реєстраційний № 4331 від 05.11.2020.

1043 Про внесення змін до Митного кодексу України щодо розширення повноважень приватних виконавців на примусове виконання постанов про накладення штрафу за порушення митних правил : проект Закону України, реєстраційний № 4532 від 21.12.2020.

1044 Законопроект № 4330 винесуть у сесійну залу попри те, що він не вирішує проблем виконавчого провадження. Юридична практика, 2021.

1045 Там само.

У звітному періоді питання щодо врегулювання законодавчо регламентованих мораторіїв на примусове стягнення майна/коштів з окремих категорій боржників (по суті, відмови від них) вирішено не було.

Виконання рішень Європейського суду з прав людини

Прогрес та проблеми

Відповідно до щорічного звіту ЄСПЛ за 2024 рік Україна перебувала на третьому місці серед країн із найбільшою кількістю заяв, що надійшли до ЄСПЛ (**7703 заяв**)¹⁰⁴⁶.

Станом на 31 грудня 2024 року кількість справ щодо України, що перебувала на розгляді Комітету міністрів Ради Європи (КМ РЄ), становила **842 справи** (проти 766 у 2023 році та 716 у 2022 році), з яких 48 — провідні справи, розглянуті за спрощеною процедурою (проти 50 у 2023 році та 51 у 2022 році), а 58 — провідні справи, розглянуті за стандартною процедурою¹⁰⁴⁷.

Станом на 30 червня 2025 року кількість заяв проти України, що очікують на розгляд, складала **7300**¹⁰⁴⁸. До 7 березня 2025 року Україна мала на виконанні **2296** рішень ЄСПЛ, з яких закрито виконання в **1421** справі. Серед невиконаних залишалися **109** рішень, які визначено як провідні справи («Leading cases»)¹⁰⁴⁹. Станом на початок червня 2025 року на контролі КМ РЄ перебувало 909 справ проти України¹⁰⁵⁰.

Серед справ, розглянутих за спрощеною процедурою, 41 справа перебуває на розгляді п'ять і більше років; аналогічно, 29 справ, розглянутих за стандартною процедурою, перебувають на розгляді п'ять і більше років (проти 27 у 2023 році та 24 у 2022 році)¹⁰⁵¹.

Попри таку статистику, КМ РЄ у своєму щорічному звіті зазначив, що незважаючи на повномасштабне вторгнення Росії в Україну, яке значно ускладнює ефективне виконання рішень ЄСПЛ, Україна докладє значних зусиль із дотримання КЗПЛ та підтримання діалогу і співпраці з Департаментом з виконання рішень ЄСПЛ¹⁰⁵².

Результатом зусиль України з виконання рішень ЄСПЛ у 2024 році стало **закриття 75 справ**, включно з трьома провідними справами (одну провідну справу під посиленим наглядом і дві провідні справи під стандартним наглядом)¹⁰⁵³. Закриття першої справи, що стосувалася тримання під вартою без судового рішення, стало можливим після внесення змін до законодавства, які встановлюють процедуру перегляду три

¹⁰⁴⁶ Annual Report of the European Court of Human Rights, 2024.

¹⁰⁴⁷ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights 2024 - 18th Annual Report of the Committee of Ministers (2025). Committee of Ministers of the Council of Europe.

¹⁰⁴⁸ Pending applications allocated to a judicial formation. European Court of Human Rights, 2025.

¹⁰⁴⁹ Україна має виконати понад 100 провідних рішень ЄСПЛ: яких системних проблем вони стосуються. ZMINA, 2025.

¹⁰⁵⁰ Там само.

¹⁰⁵¹ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights 2024 - 18th Annual Report of the Committee of Ministers (2025). Committee of Ministers of the Council of Europe.

¹⁰⁵² Там само.

¹⁰⁵³ Там само.

мання під вартою в період між закінченням розслідування та початком судового розгляду¹⁰⁵⁴.

Іншу провідну справу, що стосувалася правової визначеності, вдалося закрити завдяки законодавчим змінам, а також змінам у національній судовій практиці. Ще одну, що стосувалася незаконного контролю за кореспонденцією в місцях позбавлення волі, вдалося закрити завдяки законодавчим змінам та змінам в адміністративній практиці, що забезпечили додаткові гарантії¹⁰⁵⁵.

Також, беручи до уваги прогрес України у виконанні групи справ **«Балицький проти України»**, КМ РЄ ухвалив рішення про переведення трьох справ на стандартну процедуру нагляду¹⁰⁵⁶.

У 2024 році **КМ РЄ отримав від ЄСПЛ 151 справу проти України** для здійснення нагляду за їх виконанням (як порівняти зі 125 справами у 2023 році та 145 справами у 2022 році)¹⁰⁵⁷. Серед порушень, виявлених ЄСПЛ у 2024 році, більшість стосувалася тривалих судових проваджень без ефективних засобів правового захисту, а також обмежень права на свободу та поганих умов тримання під вартою¹⁰⁵⁸.

Одна з нових справ стосувалася неефективного розслідування ймовірних словесних та фізичних нападів на заявника на підставі його сексуальної орієнтації¹⁰⁵⁹. Інша нова справа стосувалася відмови національних судів визнати ДНК-тест у провадженні про визнання батьківства¹⁰⁶⁰.

У контексті виплат у 2024 році **повна виплата справедливої сатисфакції**, присудженої ЄСПЛ, **була зафіксована у 126 справах**, водночас підтвердження повної виплати та/або пені очікувалося у 290 справах, для яких термін, зазначений у рішенні ЄСПЛ, минув більше, ніж через шість місяців¹⁰⁶¹.

Крім того, **72 повторювані справи були закриті** у зв'язку з відсутністю необхідності або можливості вжиття подальших індивідуальних заходів¹⁰⁶².

У справах, які все ще перебувають на розгляді, КМ РЄ зазначив такі **значні досягнення**: відновлення дисциплінарної функції ВРП на тлі подальшого реформування суддівської дисциплінарної системи; скасування положення про кримінальну відповідальність суддів за винесення завідомо несправедливих рішень; застосування законодавства, що відповідає Конвенції, яке передбачає гарантії щодо юридичного представництва та допустимості доказів; вдосконалення та розширення системи обліку осіб, узятих під варту¹⁰⁶³.

1054 Там само.

1055 Там само.

1056 Там само.

1057 Там само.

1058 Там само.

1059 Там само.

1060 Там само.

1061 Там само.

1062 Там само.

1063 Там само.

Протягом 2024 року **КМ РЄ розглянув та ухвалив рішення щодо дев'яти провідних справ/груп справ за посиленою процедурою**¹⁰⁶⁴, зокрема, різноманітні порушення, пов'язані з незалежністю та неупередженістю судової влади; несправедливе дисциплінарне провадження щодо судді (група справ «Олександр Волков проти України»), невиконання рішень національних судів, тривалі судові провадження без ефективних засобів правового захисту та бездіяльність прокуратури тощо.

Під час **1507-го засідання КМ РЄ** (17–19 вересня 2024 року)¹⁰⁶⁵ розглянуто стан виконання Україною рішень ЄСПЛ у групах справ «М. Р. та Д. Р. проти України» та «Швець проти України». Так, **у групі справ «М. Р. та Д. Р. проти України»** КМ РЄ зазначив, що у справі Сото Тревіно¹⁰⁶⁶ **немає потреби в подальших індивідуальних заходах**, оскільки справедлива сатисфакція була виплачена, а провадження за Гаазькою конвенцією про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей¹⁰⁶⁷ закінчилося разом із тимчасовим приписом, який встановлював порядок контактів між заявником та його дитиною¹⁰⁶⁸. Тому КМ РЄ **вирішив завершити розгляд справи Сото Тревіно**, ухваливши заключну резолюцію¹⁰⁶⁹.

Однак КМ РЄ **зазначив збільшення середньої тривалості провадження у справах за Гаазькою конвенцією** в національних судах і **зкликав владу забезпечити зведення до мінімуму затримок на кожній стадії провадження**¹⁰⁷⁰. Водночас КМ РЄ **зазначив подання до парламенту доопрацьованого законопроекту**¹⁰⁷¹ **щодо прискорення розгляду справ про міжнародне викрадення дітей та прийняття у першому читанні законодавчих поправок** для покращення виконання рішень про повернення дітей¹⁰⁷². 17 липня 2025 року зазначений законопроект було відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду.

У групі справ «Швець проти України» КМ РЄ зазначив, що в справі «Ген та інші проти України» **немає потреби в подальших індивідуальних заходах**, і вирішив завершити розгляд цієї справи через прийняття заключної резолюції¹⁰⁷³.

13 березня 2025 року ЄСПЛ ухвалив рішення в справі «Вячеславова та інші проти України» та постановив, що відбулося порушення права на життя та розслі-

1064 Там само.

1065 Засідання Комітету міністрів Ради Європи щодо виконання Україною рішень ЄСПЛ. Міністерство юстиції України, 2024.

1066 Справа «Сото Тревіно проти України» від 02.02.2021 щодо порушення Україною ст. 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Законодавство України.

1067 Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25.10.1980.

1068 1507th meeting, 17–19 September 2024 (DH). H46–39 M.R. and D.R. group v. Ukraine (Application No. 63551/13). Council of Europe.

1069 Там само.

1070 Там само.

1071 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання Україною Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей : проект Закону України, реєстраційний № 10176 від 23.10.2023.

1072 1507th meeting, 17–19 September 2024 (DH). H46–39 M.R. and D.R. group v. Ukraine (Application No. 63551/13). Council of Europe.

1073 1507th meeting, 17–19 September 2024 (DH). H46–40 Shvets group v. Ukraine (Application No. 22208/17). Council of Europe.

дування (порушення ст. 2 КЗПЛ) у зв'язку з тим, що влада не зробила всього, що від неї можна було розумно очікувати, щоб запобігти насильству в Одесі 2 травня 2014 року, зупинити це насильство після його початку, забезпечити своєчасні заходи з порятунку людей, які опинилися в пастці пожежі, а також розпочати та провести ефективне розслідування подій. ЄСПЛ також постановив, що відбулося порушення права на повагу до приватного й сімейного життя (порушення ст. 8 КЗПЛ) щодо однієї заявниці у зв'язку із затримкою з передачею тіла її батька для поховання¹⁰⁷⁴.

ЄСПЛ у 2024 році також розглядалася **справа «Богдан проти України»**, що стосувалося дійсності відмови від права на адвоката, підписаної наркозалежною особою, яка страждала від абстинентного синдрому¹⁰⁷⁵. Суть справи полягала в тому, що заявник, страждаючи на абстинентний синдром, підписав розписку про те, що відмовляється від свого права на адвоката і що це рішення не є наслідком будь-яких фінансових труднощів. Обвинувальний вирок ґрунтувався переважно на доказах, зібраних за відсутності адвоката, незважаючи на заперечення заявника про те, що його відмова від права на захист була підписана за відсутності адвоката й що як відмова, так і реконструкція на місці відбувалися в той час, коли він страждав від симптомів абстиненції¹⁰⁷⁶.

ЄСПЛ встановив порушення ст. 6 пп. 1 і 3 (с) КЗПЛ. Суд оцінив загальну справедливість провадження і дійшов висновку, що національні суди не розглянули достатньою мірою ключові питання в цій справі, а саме: психічний стан заявника під час реконструкції на місці події, обґрунтованість його відмови від права на адвоката та вплив цієї відмови на справедливість судового розгляду загалом¹⁰⁷⁷.

Водночас не кожне звернення до ЄСПЛ завершується встановленням порушення державою. Наприклад, у 2024 році ЄСПЛ ухвалив низку рішень на користь України — у справах, де було дотримано всіх необхідних гарантій. Такі приклади є свідченням того, що національні суди спроможні діяти в межах міжнародних стандартів, а обрання запобіжних заходів може бути належно обґрунтованим¹⁰⁷⁸.

З 1 січня по 31 березня 2025 року ЄСПЛ ухвалив 47 рішень у справах щодо України, з яких 17 стосуються порушень ст. 5 КЗПЛ. Значної кількості таких випадків можна було б уникнути за умови повного врахування висновків та дотримання всіх основоположних стандартів ЄСПЛ¹⁰⁷⁹.

Загалом найбільш кричущими проблемами, які були виявлені рішеннями ЄСПЛ є:

- невиконання рішень національних судів;
- неправомірне поводження з боку поліції та відсутність ефективного розслідування;

1074 Judgment concerning Ukraine. The case of Vyacheslavova and Others v. Ukraine. ECHR.

1075 Case of Bogdan v. Ukraine. European Court of Human Rights, 2024.

1076 Annual Report of the European Court of Human Rights, 2024.

1077 Там само.

1078 Маргарита Сокоренко обговорила виклики в імплементації рішень ЄСПЛ щодо захисту прав людини і основоположних свобод. Міністерство юстиції України, 2025.

1079 Там само.

- неналежні умови тримання під вартою, відсутність належної медичної допомоги, проблеми законності тримання під вартою;
- незалежність судової влади;
- ефективність здійснення правосуддя, включно з надмірною тривалістю судових проваджень¹⁰⁸⁰.

Щодо конкретних кроків для виконання рішень ЄСПЛ на національному рівні був прийнятий **План дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова»**, у якому для сприяння кращому захисту та ефективному дотриманню прав людини пропонується підтримувати повне виконання рішень ЄСПЛ, надаючи особливу увагу справам, що підпадають під процедуру посиленого нагляду, зокрема через зміцнення спроможності Секретаріату Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ та Мін'юсту здійснювати керівництво та координацію з виконання рішень ЄСПЛ, а також ролі Верховної Ради у вдосконаленні наявних механізмів парламентського нагляду за виконанням судових рішень¹⁰⁸¹.

9 квітня 2025 року набрав чинності Закон № 4283–ІХ¹⁰⁸², ухвалений з метою увідповіднення положень процесуального законодавства з рішенням КСУ¹⁰⁸³. Так, новими положеннями передбачена можливість поновлення строків для перегляду судового рішення за виключними обставинами у зв'язку з рішенням міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, яке набуло статусу остаточного, після спливу десяти років з дня набрання таким судовим рішенням законної сили. Заява про перегляд судового рішення за виключними обставинами має бути подана протягом 30 днів з дня, коли така особа дізналася або могла дізнатися про набуття цим рішенням статусу остаточного¹⁰⁸⁴.

У той таки час особи, щодо яких постановлено рішення ЄСПЛ, яке набуло статусу остаточного до набрання чинності Законом, та після спливу десяти років з дня набрання законної сили судовим рішенням, яке може бути переглянute за виключними обставинами, мають право протягом 30 днів з дня набрання чинності Законом звернутися до суду із заявою про перегляд судового рішення за виключними обставинами у визначеному порядку¹⁰⁸⁵.

Проблемним питанням у контексті виконання рішень ЄСПЛ на національному рівні залишається механізм та строки їх виконання, оскільки попри всі зміни в законодавстві в Україні досі існує недостатня узгодженість між соціальним законодавством, адміністративною та судовою практикою і бюджетними асигнуваннями.

1080 Виконання рішень ЄСПЛ в Україні прискорюється: які проблеми залишаються та чому це важливо для євроінтеграції. ZMINA, 2025.

1081 План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова», 2022.

1082 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з Рішенням Конституційного Суду України від 14 лютого 2024 року № 1-р(І)/2024 щодо гарантування захисту прав і свобод особи за рішенням Європейського суду з прав людини : Закон України від 11.03.2025 № 4283-ІХ.

1083 Щодо гарантування захисту прав і свобод особи за рішенням Європейського суду з прав людини : Рішення Конституційного Суду України від 14.02.2024 № 1-р(І)/2024.

1084 Верховна Рада України привела процесуальне законодавство у відповідність до Рішення КСУ щодо гарантування захисту прав і свобод особи за рішенням ЄСПЛ. Судова влада України, 2025.

1085 Там само.

Також ключовою проблемою є саме виконання рішень національних судів, адже їх невиконання чи неналежна якість виконання і призводить до звернення громадян України до ЄСПЛ.

Рекомендації

З огляду на комплексність проблеми виконання судових рішень це питання потребує особливої уваги Уряду та Парламенту, зокрема через вчинення таких кроків¹⁰⁸⁶:

1. Доопрацювання законопроектів № 5660 та № 9363 з метою уніфікації та гармонізації запропонованих підходів, вироблення єдиної політики в питанні виконання судових рішень, що буде зважати на позицію як АПВУ, так і Мін'юсту, включно з питанням стимулювання боржників до добровільного виконання судових рішень зобов'язального характеру, можливості альтернативного викладу судового рішення та впровадження інституту астренту.
2. Доопрацювання концепції цифровізації виконавчого провадження, яка включатиме практичні заходи з переходу всіх рівнів виконавчого провадження на електронний формат.
3. Врегулювання на законодавчому рівні зрівняння в повноваженнях приватних та державних виконавців, що відповідатиме європейським підходам до ефективного функціонування цих двох інститутів.
4. Врегулювання на законодавчому рівні особливості здійснення виконавчого провадження за участю осіб, до яких застосовано санкції, з метою мінімізації ризиків невиконання чи неналежного виконання судового рішення та ймовірності застосування до виконавців заходів відповідальності за недотримання останніми санкційного законодавства або законодавства у сфері виконання рішень.
5. Надання доступу державним та приватним виконавцям до максимальної кількості державних реєстрів, що можуть містити інформацію про майно та кошти боржників.
6. Забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих документів.
7. Здійснення перегляду регуляторної ролі Мін'юсту з метою її збалансування, що надасть можливість розширити повноваження приватних виконавців та підвищити ефективність їхньої роботи.
8. Врегулювання питання мораторіїв на примусове стягнення майна/коштів з окремих категорій боржників та відповідно скасування відверто неактуальних.
9. Здійснення належних заходів для своєчасного та ефективного виконання рішень ЄСПЛ, зокрема через пріоритетну та максимально швидку реалізацію цих рішень у частині виплат компенсацій, та внесення необхідних змін до законодавства для розв'язання комплексних проблем, які зумовлюють систематичну подачу заяв з однакових груп справ.

¹⁰⁸⁶ Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 рекомендації (с. 118–119) залишаються актуальними, але додатково уточнені.

Реформа прокуратури



Розбудова прокуратури відповідно до європейських стандартів продовжується. У 2024 році ухвалено два важливі документи державної політики, які є дороговказом у цій сфері — План заходів на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки та План для Ukraine Facility. У цих документах, серед іншого, відображено положення щодо виконання рекомендацій ЄС, озвучених у Звіті у межах Пакета розширення ЄС 2024 року. У травні 2025 року Уряд затвердив Дорожню карту з питань верховенства права, яка охоплює ширше коло питань і станом на сьогодні є ключовим євроінтеграційним документом у цій сфері.

Відбулась V Всеукраїнська конференція прокурорів. Наприкінці 2024 року розпочав роботу третій склад Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Навколо Ради прокурорів України та прокурорського самоврядування загалом розпочалися серйозні обговорення, у який спосіб можна гарантувати їх інституційну стабільність у забезпеченні незалежності прокурора. Окремі рішення щодо цього вже є предметом розгляду робочих груп у прокуратурі.

Відчутний прогрес у таких сферах, як-от виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (XXXV, XXIX, XXX) щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів та впровадження конкурсних процедур призначення на керівні посади. Розпочали роботу 167 прокурорів-стажистів за результатами добору останніх років. У червні оголошено конкурс на ще 230 посад прокурорів-стажистів. Тренінговий центр прокурорів України розпочав навчання прокурорів основам права ЄС та загалом імплементує його положення до всіх наявних курсів для прокурорів. Пілотується нова система оцінювання прокурорів, а процеси комплексної цифровізації («СМЕРЕКА», випадковий розподіл кримінальних проваджень) тривають.

Натомість невирішеними залишаються проблеми, які повторюються з року в рік. Насамперед штучно занижений розмір посадового окладу прокурора. Хоча наприкінці 2024 року за результатами звернення Ради прокурорів України Кабінет Міністрів України й не пропонував занижувати цей розмір (як у попередні роки), проте після медіа-скандалу «з прокурорськими інвалідностями» Верховна Рада України все ж залишила його вдвічі меншим за загальний. Крім того, Рада прокурорів України так і не отримала ефективні механізми для боротьби із загрозами незалежності прокурорів і загалом є слабким органом самоврядування.

У червні 2025 року призначено нового Генерального прокурора, який поки не висловив бачення подальшої європейської інтеграції прокуратури. Перші кроки — скасування пілотного проєкту з формування кадрового резерву, «перекладення» проблеми з «прокурорськими інвалідностями» на Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів є дискусійними. Водночас ухвалені зміни, які скасовують конкурс на час воєнного стану в обласних прокуратурах та Офісі Генерального прокурора, дають можливість звільнити «незручних» прокурорів й обмежують процесуальну незалежність прокурора, що негативно позначається на процесах подальшого розвитку прокуратури загалом.

Атестація прокурорів досі триває і шляхів для її завершення не визначено. Скасування фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) дещо загальмувало цей процес, а також вплинуло на окремі проєкти в прокуратурі, зокрема може негативно відобразитися на діяльності спільних слідчих груп (JIT).

Національна система переслідування за міжнародні злочини продовжує розвиватися. Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків запрацював у регіонах та напрацював стратегічне бачення свого розвитку. Ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду позитивно впливає на співпрацю з Міжнародним кримінальним судом та іншими елементами системи переслідування за міжнародні злочини. Розроблення змін до кримінального, кримінального процесуального законодавства щодо повної імплементації положень Римського статуту Міжнародного кримінального суду в національне законодавство триває. Створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України позитивно впливає на розбудову сучасної архітектури міжнародної кримінальної відповідальності за цей злочин.

Правовий статус прокурора та гарантії його незалежності

Прогрес та проблеми

Прокуратура перебуває в стані постійного розвитку, особливо в умовах євроінтеграції. Державна політика в її подальшому розвитку визначена у Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки¹⁰⁸⁷ та Плані заходів до нього (План заходів до КСП)¹⁰⁸⁸, Плані для Ukraine Facility¹⁰⁸⁹.

У травні 2025 року Уряд затвердив Дорожню карту з питань верховенства права¹⁰⁹⁰, яка охоплює широке коло питань розвитку прокуратури. Крім того, досі не вико-

1087 Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023.

1088 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792.

1089 План для Ukraine Facility.

1090 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

нана рекомендація IV раунду оцінювання Групи держав проти корупції (GRECO), що зосереджена на питаннях розвитку прокурорського самоврядування, меритократичних засад просування прокурорів по службі та цифровізації цього органу правосуддя. Відповідно до цього документа Уряд має надавати щорічну оцінку стану його виконання.

Також планується затвердження Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2025–2029 роки¹⁰⁹¹ та Плану заходів до неї, що охоплюватиме і прокуратуру як складник системи правосуддя. Відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права такий документ мав бути затверджений у II кварталі 2025 року, проте станом на 31 липня цього не сталося.

Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки¹⁰⁹² вичерпала строк своєї дії, а за оцінками самої прокуратури була виконана на 75%. Стан виконання цієї Стратегії також оцінювали експерти Ради Європи¹⁰⁹³, за оцінками яких лише 30% заходів виконані в повному обсязі, а ще 35% виконані частково. Тож за певних умов цифра загального виконання наближена до власних оцінок прокурорів. Натомість ключовою рекомендацією експертів було чіткіше визначати очікувані результати, аби забезпечити можливість їх оцінювання за єдиною методикою.

Станом на сьогодні в прокуратурі немає чинної стратегії розвитку. Така ситуація довгий час була пов'язана з відсутністю постійного Генерального прокурора, адже в органах системи кримінальної юстиції немає традиції затвердження стратегічних документів у сфері державної політики такого високого рівня особою, яка виконує обов'язки керівника інституції. Нещодавно призначений Генеральний прокурор ще не затвердив нову Стратегію і не висловив своє бачення з цього питання. Крім питань, що уже окреслені іншими документами у сфері державної політики Стратегія має зосередитися на внутрішніх питаннях розвитку прокуратури, а також посиленні ролі прокуратури, зокрема розвитку конституційних функцій, наприклад представництва інтересів держави в суді у виключних випадках¹⁰⁹⁴.

Підтримання функціональної незалежності та неупередженості прокурорів є основоположною засадою діяльності прокуратури. Принцип незалежності вимагає, щоби прокурори були вільними у своїх рішеннях і захищалися від незаконного втручання, політичного тиску чи будь-якого іншого неправомірного впливу під час виконання своїх статутних обов'язків¹⁰⁹⁵. З огляду на це **рішення вищих прокурорів про вилучення справ від підлеглих прокурорів мають бути обґрунтованими та складатися в письмовій формі**¹⁰⁹⁶.

1091 Офіс Президента готує проєкт Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства. Президент України, 2024.

1092 Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки : наказ Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489.

1093 Інформація надана під час інтерв'ю з керівництвом Офісу Генерального прокурора, проведеного 25.03.2025.

1094 Стефанчук М.М., Легких К.В. Тенденції функціонального розвитку інституту прокуратури в Україні поза межами сфери кримінальної юстиції: у пошуках доктринальних орієнтирів. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2025. Випуск 89. Частина 4. – С. 46–53. (Право).

1095 CCPE Opinion No. 13 (2018) on independence, accountability and ethics of prosecutors.

1096 CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality. — par. 64.

Рекомендацією IV Раунду оцінювання GRECO (XXVIII)¹⁰⁹⁷ передбачено розроблення та прийняття закону, спрямованого на **забезпечення можливості оскарження рішень про зміну (відсторонення) прокурора в кримінальному провадженні**. Водночас План заходів до КСП¹⁰⁹⁸ також містить захід щодо розроблення до кінця IV кварталу 2024 року законопроекту про удосконалення процесуального порядку створення та функціонування слідчих груп, груп прокурорів. Однак **станом на липень 2025 року відповідні законопроекти так і не розроблені**. Аналогічний захід міститься у Дорожній карті з питань верховенства права, строк виконання якого заплановано до IV кварталу 2027 року.

Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК України) не містить положень щодо вмотивованості відсторонення (усунення) прокурора від розслідування кримінального провадження. Так, КПК України визначає, що прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора в конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. За потреби керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів¹⁰⁹⁹. У виняткових випадках прокурора можна виключити з кримінального провадження з огляду на неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування¹¹⁰⁰.

На практиці **створення груп прокурорів відбувається в кожному кримінальному провадженні** за таким принципом: керівник групи є відповідальним за кримінальне провадження, а всі інші прокурори відділу включаються для забезпечення принципу незмінюваності прокурорів. Таке тлумачення КПК України надає можливість прокурорам підстраховувати один одного в разі звільнення, переведення, тимчасової непрацездатності та інших обставин, що виключають можливість участі одного й того самого прокурора на досудовому розслідуванні й під час судового розгляду кримінального провадження. **У такому разі основний тягар відповідальності за ефективність досудового розслідування лягає на керівника такої групи й одночасно нівелюється персональна відповідальність кожного члена групи**¹¹⁰¹.

Таку практику «унормував» Верховний Суд (ВС), зазначивши у своїй правовій позиції, що *«прокурор здійснює свої повноваження у кримінальному провадженні з початку до його завершення. Те саме стосується й прокурорів, які включені до складу групи прокурорів у конкретному кримінальному провадженні»*¹¹⁰². Тобто **питання включення прокурора-процесуального керівника до кримінального провадження його керівником, а також виключення (відсторонення) його із цього кримінального провадження має розглядатися з огляду на функціонування груп прокурорів**.

1097 GRECO. Fourth Evaluation Round. Published 08/08/2017.

1098 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 3.2.3 завдання 3.2. стратегічної цілі 1.

1099 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 37.

1100 Там само, ч. 3 ст. 37.

1101 Там само, ч. 1 ст. 37, ч. 4 ст. 38, ч. 4 ст. 39, ст. 571.

1102 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.11.2019 у справі № 629/847/15-к.

Проблемою є **практика необґрунтованого виключення (відсторонення) прокурорів** зі складу групи (або заміни складу групи прокурорів у повному обсязі), наприклад, через незгоду з рішеннями керівництва, що нівелює процесуальну незалежність прокурорів. **Процесуального механізму оскарження такого рішення немає**. Такі випадки подекуди є предметом розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП). Наприклад, прокурора було безпідставно виключено зі складу групи прокурорів. Він подав рапорт на ім'я керівника міської прокуратури, на підставі якого призначено службове розслідування. У 2024 році КДКП притягнуло до відповідальності декількох керівників прокуратур різного рівня за безпідставне відсторонення прокурора від процесуального керівництва за результатами такого розслідування¹¹⁰³. Подібні рішення ухвалюються і безпосередньо Генеральним прокурором¹¹⁰⁴.

Зміни, внесені Законом № 4555-IX¹¹⁰⁵ у липні 2025 року **суттєво обмежили процесуальну незалежність прокурора**. Зокрема цей Закон надав можливість Генеральному прокурору впливати на ухвалення рішень слідчим/детективом у кримінальному провадженні «в обхід» прокурора у справі, що надає можливість зберегти цього прокурора процесуальним керівником у кримінальному провадженні, і одночасно з цим Генеральний прокурор матиме можливість «вручну» керувати кримінальним провадженням, нівелюючи дискреційні повноваження такого прокурора. У такий спосіб Генеральний прокурор або уповноважений ним прокурор може втручатися в будь-яке провадження без обґрунтування або зупиняти його рух, чи надавати вказівки керівнику органу досудового розслідування в обхід прокурора в такій справі. Тобто прокурор-процесуальний керівник у справі формально лишатиметься закріпленим за справою, але його процесуальні повноваження будуть обмежені і рішення у справі ухвалюватимуться без його волі¹¹⁰⁶.

Закон України «Про прокуратуру»¹¹⁰⁷ (разом з КПК України) запровадив функціональну автономію прокурорів, якої не знала тодішня українська прокуратура, оскільки з 1991 року лишалася прокуратурою радянського зразка. Це означає, що абсолютну більшість рішень у справі відтоді ухвалює прокурор, закріплений за цією справою, а не його керівники. Своєю чергою інтервенції керівників, Генерального прокурора зокрема, чітко перелічені в законі, і всі вказівки керівників, здійснені поза межами тих випадків, є незаконними. Закон № 4555-IX, ніби й не скасовує норми, запроваджені понад декаду тому. Проте він робить їх безсилими, повністю стираючи функціональну автономію прокурорів. Генеральний прокурор тепер може визначати курс, темп і результат будь-якого кримінального провадження, яке його лише зацікавить. І це технічно не буде втручанням у справи іншого прокурора¹¹⁰⁸.

1103 Наприклад, рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 17.01.2024 № 14дп-24; від 21.08.2024 № 119дп-24.; від 14.12.2022 № 230дп-22.

1104 Рябошапка змінив групи прокурорів у розслідуваннях злочинів в оборонному секторі. Інтерфакс-Україна, 2020.; ГПУ змінила групу прокурорів у справі экс-"беркутівців", яких хотіли включити в список на обмін. УНІАН, 2019.

1105 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану : Закон України від 22.07.2025 № 4555-IX.

1106 Врятувати НАБУ, але не прокуратуру: що «забули» виправити після атаки влади на «антикор». Європейська правда, 2025.

1107 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII.

1108 Закон, що починався проєктом №12414: хороший, поганий жакливий, президентський. JustTalk, 2025.

Відповідно до рекомендацій GRECO¹¹⁰⁹ функціональна автономія прокурорів мала бути посилена механізмом вже згаданого випадкового розподілу справ серед прокурорів. Це потрібно для того, щоб ще від початку керівники прокуратури не обирали для певних справ лояльних прокурорів. З ухваленням Закону № 4555-IX виконання цих зобов'язань втрачає сенс, адже яка різниця, хто випадково став прокурором у справі, якщо в ній завжди буде присутній й інший прокурор — Генеральний прокурор¹¹¹⁰. У країнах ЄС питання процесуальної ролі Генерального прокурора завжди є дискусійною, оскільки перебуває у балансі з процесуальною незалежністю кожного прокурора індивідуально¹¹¹¹.

Понад тим **відбулось необґрунтоване розширення наглядових повноважень Генерального прокурора**. Цим же Законом № 4555-IX Генеральному прокурору надано право «витребувати» у прокурора матеріали, документи та інші відомості, що стосуються будь-якого досудового розслідування і передавати третім прокурорам на перевірку. Ці повноваження сконцентровані в руках однієї людини — Генерального прокурора, який призначається в політичному порядку без жодного конкурсу, і який лишається політично залежним.

Відповідно до європейських стандартів ієрархічна будова прокуратури й субординація прокурорів Генеральному прокурору не є проблемною сама собою¹¹¹². Консультативна місія Європейських прокурорів (КРЕП) «розуміє зацікавленість урядів у збереженні певного контролю над призначенням/обранням генеральних прокурорів у деяких правових системах через вирішальну роль органів прокуратури у реалізації національної політики у сфері кримінального права»¹¹¹³. Проте є принципові застереження щодо цього Венеційської комісії та КРЕП, які наголошують, що країни мають здійснити кроки, які б деполітизували процес призначення та звільнення Генерального прокурора. Також ці інституції наполягають, щоб взаємовідносини між різними рівнями ієрархії регулювалися чіткими, однозначними й збалансованими нормами. Положення закону мають чітко визначати обмежене коло випадків, за яких Генеральний прокурор та інші керівники можуть здійснювати інтервенції в кримінальні провадження¹¹¹⁴.

Таке суттєве посилення ролі Генерального прокурора в системі прокуратури без жодних запобіжників підважує шанси України виконати рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі «Луценко проти України»¹¹¹⁵. У цій справі ЄСПЛ

1109 Fourth evaluation round, Evaluation Report, GRECO 76, § 231.

1110 Закон, що починався проектом №12414: хороший, поганий жакхливий, президентський. JustTalk, 2025.

1111 2024 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union. Brussels, 24.07.2024. COM (2024) 800 final. – P. 14.

1112 Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, §§ 28, 31; Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, §§ 92, 95; Joint Opinion on the draft Law on the Prosecution Service of the Republic of Moldova, CDL-AD(2015)005, §§ 75, 107, 108; Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, CDL-AD(2012)008, § 32.

1113 Висновок КРЕП № 19 (2024) щодо організації діяльності органів прокуратури для забезпечення їхньої незалежності та неупередженості, § 30.

1114 CCPE Opinion No.9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Rome Charter, Art. XIV; Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova, CDL-AD(2008)019, §§ 16, 19; Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro, CDL-AD(2014)042, §§ 34, 108; Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, CDL-AD(2017)028, § 58

1115 Lutsenko v. Ukraine (Application no. 6492/11). 2012. European Court of Human Rights.

дійшов висновку, що прокуратура була використана для політичних переслідувань одного з тодішніх лідерів опозиції, тому Україна має запровадити надійні запобіжники проти повторення таких випадків. Одним із таких принципових запобіжників якраз і є функціональна автономія прокурорів.

Під приводом висловлення претензій до роботи антикорупційних органів, Верховна Рада України (Верховна Рада, Парламент) звузила обсяг процесуальної незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) і Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), а потім їх відновила президентським Законом № 4560-IX¹¹¹⁶. Однак, щодо прокуратури загалом негативні зміни лишилися чинними. Такі претензії мають виливатися не в системне послаблення прокурорської незалежності, а покращення якості прокурорського корпусу з навпаки збереженням гарантій незалежності окремого прокурора в кримінальному провадженні¹¹¹⁷.

Проблеми з оплатою праці прокурорів, докладно розглянуті в Тіньовому звіті до розділу 23¹¹¹⁸, залишаються невирішеними. Посадовий оклад прокурора все ще суттєво нижчий за посадовий оклад судді, а спеціально занижений¹¹¹⁹ прожитковий мінімум для працездатних осіб, що використовується під час обрахунку розміру посадового окладу, досі існує.

Наприкінці 2024 року повторилася ситуація, аналогічна до попередніх чотирьох років: Верховна Рада ухвалила Закон України «Про Державний бюджет на 2025 рік»¹¹²⁰ зі збереженням дискримінаційної норми щодо посадового окладу прокурорів. Рада прокурорів України (РПУ) знову зверталася¹¹²¹ до Парламенту із зазначенням того, що такі положення становлять загрозу незалежності прокурора та є дискримінаційними й не відповідають європейським стандартам. Роль РПУ як органу прокуратури важлива в цьому процесі з огляду на залученість таких органів до процесу бюджетування прокуратури, відзначену в європейських стандартах щодо діяльності прокуратури¹¹²².

Відмінність ситуації 2024 року полягала лише в тому, що **в початковій редакції Державного бюджету України на 2025 рік Кабінет Міністрів України (Уряд) заклав норму, яка прирівняла прожитковий мінімум для прокурорів до рівня суддів та інших органів, які фінансуються з державного бюджету, тобто до 2 102 гривень¹¹²³.** Однак через скандальну ситуацію з «фейковою інвалідністю» прокурорів у декількох областях частина народних депутатів з опозиційних фракцій почала робити публічні

1116 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Закон України від 31.07.2025 №4560-IX.

1117 Що таке прокурорська незалежність і чи дійсно вона потрібна. JustTalk, 2025.

1118 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 124–125.

1119 Там само.

1120 Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX.

1121 Рішення Ради прокурорів України від 28.11.2024 № 13-нзп-24.

1122 CCPE. Opinion No. 7 (2012) on the "Management of the means of Prosecution services"; CCPE. Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance.

1123 Про Державний бюджет України на 2025 рік : проект Закону України, реєстраційний № 12000 від 14.09.2024 (редакція у першому читанні).

заяви в медіа із цього приводу, начебто заробітні плати прокурорів зростають щороку, що насправді не так¹¹²⁴.

На засіданні Комітету Верховної Ради з питань бюджету 28 жовтня 2024 року вирішено залишити розмір прожиткового мінімуму для прокурорів на рівні із суддями, як це заклав Кабінет Міністрів України в законопроекті про Державний бюджет на 2025 рік. Проте вже під час голосування в сесійній залі Парламент залишив дискримінаційну норму в 1 600 грн для розрахунку посадового окладу прокурора.

Отже, чотири роки поспіль держава утримує для прокурорів найнижчий розмір прожиткового мінімуму, що свідчить про їх дискримінацію, як порівняти з іншими органами, такими як Національне агентство з питань запобігання корупції, НАБУ, Державне бюро розслідувань і судами¹¹²⁵. До того ж прокурори, як і поліцейські, працюють у всіх районах України, однак, на відміну від останніх, не отримують жодної доплати за роботу в прифронтових областях.

Також досі на державному рівні не розв'язано питання забезпечення прокурорів службовим житлом, яке гарантоване законом. Водночас усі правоохоронці, зокрема й ті, що мають значно більші заробітні плати, можуть отримати пільговий кредит на придбання житла за програмою «єОселя», а прокурори — ні.

31 липня 2025 року Парламент прийняв Закон № 4561-IX¹¹²⁶, яким збільшено видатки на сектор безпеки і оборони. Зокрема, у межах публічного обговорення народними депутатами була висловлена позиція, що розмір прожиткового мінімуму для розрахунку окладів прокурорів збільшений не буде, хоча в первинній редакції цих змін до законодавства така ідея закладалась¹¹²⁷. Водночас новий Генеральний прокурор висловлював позицію на користь збільшення заробітної плати¹¹²⁸. Така політична позиція може бути наслідком медіа-скандалу з «прокурорськими інвалідностями», який досі триває¹¹²⁹, а також обурення суспільства у зв'язку з наявністю спеціальних пенсій для прокурорів за рішенням суду (присуджених за нормами старого законодавства)¹¹³⁰, які суттєво перевищують справедливий розмір пенсійного забезпечення для публічних службовців.

Статус прокурора вимагає значних ресурсів для його забезпечення, включно з інституційною та індивідуальною незалежністю, діяльністю прокурорського самоврядування тощо. **Чисельність прокурорів в Україні вдвічі більша за середній показник у країнах ЄС (26 прокурорів¹¹³¹ на 100 тис. населення проти 12 в країнах**

1124 Чи заслуговують атестовані прокурори на обіцяну зарплату? JustTalk, 2024.

1125 Для суддів також діє дискримінаційна норма, але в меншому розмірі. Натомість прожитковий мінімум для Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань залишається на рівні 3 028 грн (в повному обсязі).

1126 Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2025 рік" щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони : Закон України від 31.07.2025 № 4561-IX.

1127 Уряд у первинній редакції законопроекту № 13573 «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2025 рік" щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони» (прийнятий як Закон № 4561-IX), пропонував підвищити прожитковий мінімум для розрахунку посадових окладів прокурорів з 1600 до 2102 грн.

1128 Кравченко обурився, що зарплати прокурорів нижчі за інших правоохоронців. Київ24, 2025.

1129 Генпрокурор хоче звільнити усіх прокурорів з інвалідністю: чому це не допоможе? Українська правда, 2025.

1130 В Україні знайшлося 6 пенсіонерів, яким не виповнилося 40 років. Хто вони? Економічна правда, 2025.

1131 У 2024 році фактична чисельність прокуратури склала 9 978 осіб. Гранична чисельність — 10 тисяч.

ЄС¹¹³²) та медіанний показник у країнах Ради Європи (11.1 прокурорів на 100 тис. населення¹¹³³). Водночас показники коливаються від країн із мінімальною кількістю прокурорів (2.7 в Ірландії, 3.2 у Франції, 3.8 в Італії) до максимальної (19.5 в Норвегії та Угорщині, 23.9 в Болгарії, 24.3 в Латвії).

Співвідношення прокурорських та непрокурорських посад в Україні складає 2:1. Тобто кількість непрокурорських посад складає приблизно 13 на 100 тис. населення. **Медіанний показник у країнах Ради Європи — 14.7 (співвідношення 1:1.3)¹¹³⁴.** Тобто кількість прокурорських посад у країнах ЄС є меншою за кількість непрокурорських. В Україні ж, навпаки, до того ж суттєво, що пояснюється значною кількістю посад прокурорів, які виконують методичні, аналітичні, контрольні, організаційні та інші функції для забезпечення діяльності прокуратури. Здебільшого такі функції в країнах ЄС виконують помічники прокурорів або державні службовці, що не наділені статусом прокурора, тож оплата праці та їхнє соціальне забезпечення потребує менше ресурсів.

Крім того, на інституційному рівні необхідно зважати на співвідношення чисельності Офісу Генерального прокурора (ОГП), обласних та окружних прокуратур, а також САП як окрему спеціалізовану прокуратуру з автономним статусом (з 1 січня 2024 року). Останнє питання не узгоджене, адже, окрім САП, існують інші спеціалізовані прокуратури, чисельність яких не узгоджена із чисельністю органів досудового розслідування чи іншими показниками. Якщо на рівні окружних прокуратур притаманна проста індивідуальна спеціалізація працівників, то для прокуратур вищого рівня характерна колективна структурована спеціалізація, що визначає створення відповідних структурних підрозділів¹¹³⁵. Відтак **оптимізація чисельності також містить питання спеціалізації на рівні підрозділів прокуратури** залежно від поточних викликів злочинності.

Отже, **чисельність прокурорів прямо залежить від функцій, які виконує прокуратура** (найменший показник зазвичай у країн, де прокурор лише здійснює публічне обвинувачення в суді); **співвідношення прокурорських і непрокурорських посад (помічників прокурора, посад державної служби в організаційних та методичних підрозділах тощо); рівня злочинності; необхідності спеціалізації підрозділів прокуратури.**

За умови проведення такої оптимізації чисельності прокурорів та структури прокуратур можливо вивільнити ресурси для підвищення матеріального забезпечення прокурора, загалом підвищити його статус і гарантувати йому незалежність.

Дорожня карта з питань верховенства права¹¹³⁶ передбачає ухвалення в IV кварталі 2026 року законодавства з цього питання (з урахуванням кращих практик ЄС). Передувати цьому має функціональний аналіз, спрямований на оптимізацію кількис-

1132 Police, court and prison personnel statistics. Eurostat. April 2024.

1133 Dynamic database of European judicial systems (CEPEJ-STAT). Judges and prosecutors.

1134 Там само.

1135 Лапкін А. В. Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми: монографія. Харків: Право, 2020. С. 440.

1136 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 №475.

ного складу та структури органів прокуратури, зокрема: спрощення організаційної структури, скорочення кількості адміністративних посад, виключення дублювання повноважень шляхом забезпечення спеціалізації.

Рекомендації

1. Внести зміни до КПК України та Закону України «Про прокуратуру» щодо посилення процесуальної незалежності прокурора, зокрема через:
 - впровадження обов'язку належним чином обґрунтовувати рішення про відсторонення (виключення) прокурора з кримінального провадження у формі постанови;
 - впровадження процесуального механізму оскарження такого відсторонення (виключення);
 - скасування практики утворення груп прокурорів у кожному кримінальному провадженні, що розмиває відповідальність за результати розслідування;
 - скасування змін, внесених Законом № 4555-IX, які суттєво обмежили обсяг процесуальної незалежності прокурора та необґрунтовано посилили процесуальну роль Генерального прокурора.
2. Скасувати практику ухвалення Верховною Радою щороку Закону України про Державний бюджет України із дискримінаційною нормою щодо прокурорів — заниженим удвічі розміром прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що становить загрозу для незалежності прокурора з огляду на брак матеріального забезпечення.
3. Оптимізувати чисельність прокурорів з огляду на функції прокуратури, співвідношення прокурорських і непрокурорських посад, рівень злочинності. Оптимізувати структуру прокуратур через зменшення адміністративних (керівних) посад низового рівня та встановлення співвідношення граничної чисельності ОГП, обласних та окружних прокуратур.
4. Забезпечити оптимальне співвідношення між адміністративними та рядовими посадами в органі прокуратури, скоротивши кількість перших та передбачивши для прокурорів, які їх обіймають, обов'язковість безпосереднього виконання функцій прокуратури.
5. Запровадити апарати органів прокуратури для здійснення організаційного забезпечення прокурорської діяльності, відокремивши їх від посад прокурорів та виконуваних ними функцій прокуратури (зменшення прокурорських посад на користь непрокурорських).

Діяльність органів прокурорського самоврядування

Прогрес та проблеми

Всеукраїнська конференція прокурорів

27 серпня 2024 року відбулася V Всеукраїнська конференція прокурорів, під час якої обрали п'ятьох членів КДКП від прокуратури та призначено двох членів РПУ¹¹³⁷. У ній взяли участь 518 делегатів від прокуратур усіх рівнів — ОГП, обласних, окружних прокуратур, а також САП, яким колективи прокурорів довірили представляти їх інтереси на конференції.

За інформацією РПУ¹¹³⁸, щодо кандидатів у члени КДКП від прокуратури збиралась інформація з відкритих джерел. Зібрана та проаналізована експертами інформація була сформована у звіти щодо кожного кандидата, які містили об'єктивний і збалансований виклад фактів, без надання оцінок та висновків.

Такий крок необхідний для **пілотування на цьогорічній Всеукраїнській конференції прокурорів моделі оцінки кандидатів, що надалі буде викладена у форматі змін до законодавства на виконання однієї з вимог, поставлених Європейською комісією перед Україною**. Така вимога полягає в проведенні незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору всіх кандидатів у члени КДКП, що містить перевірку їх доброчесності. Ухвалення відповідних змін у національному законодавстві передбачене також Планом для Ukraine Facility на 2026 рік¹¹³⁹.

Для цього РПУ звернулася до міжнародних партнерів, зокрема Офісу Ради Європи в Україні, Консультативної місії Європейського Союзу в Україні, Міжнародної організації з розвитку права (IDLO) і Проекту ЄС «Право-Justice»¹¹⁴⁰ з проханням провести попередній збір інформації з відкритих джерел, зокрема за запитами на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» — з ОГП, обласних прокуратур для делегатів Всеукраїнської конференції прокурорів.

Загалом такий пілотний проект із перевірки доброчесності кандидатів до КДКП є успішним та врахований робочою групою з розроблення змін до законодавства щодо впровадження обов'язкової перевірки кандидатів в органи прокурорського самоврядування та КДКП.

Дорожня карта з питань верховенства права¹¹⁴¹ передбачає, що у III кварталі 2026 року мають бути виконані рекомендації IV Раунду оцінювання GRECO, зокрема щодо проведення **незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору**

1137 Призначено п'ятьох членів КДКП та двох членів Ради прокурорів України. Юридична газета, 2024.

1138 Оголошення для кандидатів на посади членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Офіс Генерального прокурора.

1139 План для Ukraine Facility.

1140 Оголошення для кандидатів на посади членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Офіс Генерального прокурора.

1141 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 №475.

всіх кандидатів до членів КДКП, що містить достовірну перевірку їх професійної компетентності та доброчесності. Також у IV кварталі 2026 року планується ухвалення змін до законодавства щодо посилення інституційної спроможності РПУ, в яких мають відобразитися зазначені рекомендації GRECO.

Залишається актуальною проблема з тим, що збори прокурорів діють лише на всеукраїнському рівні, через що багато прокурорів не цікавляться питаннями прокурорського самоврядування та не відчують на собі його впливу. На рівні окружних прокуратур зборів немає, хоча вони б могли теж проводитись і представляти прокурорів цієї ланки. Це допомогло б уникнути пасивності прокурорів у їхній участі в реалізації прокурорського самоврядування за аналогією із суддівськими зборами¹¹⁴² та адвокатською конференцією регіону¹¹⁴³. Таку позицію підтримують представники експертного¹¹⁴⁴ та наукового середовища¹¹⁴⁵, аргументуючи це тим, що прокурори не мають таких повноважень щодо впливу на призначення керівників прокуратур, отримання звітів від цих керівників, розв'язання інших робочих питань тощо.

У контексті ж наближення гарантій незалежності прокурорів і суддів видається виправданим наближення загалом процедури формування органів прокурорського врядування до суддівських¹¹⁴⁶. Визначальним критерієм для розмежування органів суддівського самоврядування (збори суддів, з'їзд суддів, Рада суддів України) та врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України) є наявність серед членів осіб з-поза професії судді. Аналогічна ситуація наявна в прокуратурі — РПУ має складатися винятково з прокурорів¹¹⁴⁷ (орган самоврядування), а КДКП містить серед своїх членів представників інших правничих професій, отже є органом врядування.

Рада прокурорів України

У період між всеукраїнськими конференціями прокурорів вищим органом прокурорського самоврядування є РПУ¹¹⁴⁸. **Наразі РПУ працює повним складом у 15 членів** (із яких 13 осіб з-поміж представників (прокурорів) прокуратур різного рівня, а також двоє представників (вчених), призначених з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ). Строк повноважень члена РПУ становить п'ять років. Основними повноваженнями РПУ є призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, а також розгляд звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів.

1142 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 1 ст. 128.

1143 Про адвокатуру і адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 46.

1144 Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Микола Хавронюк, Євген Крапивін, Дар'я Писаренко, 2023 р. С. 81.

1145 Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. Науковий часопис Національної академії прокуратури України, 2016. № 4. С. 118–119; Дрогомирецька Л. С. Збори прокурорів як одна з форм прокурорського самоврядування. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 2017. № 2. Т. 2. С. 143–145.

1146 Стефанчук М. Зближення гарантій незалежності прокурорів та суддів в Україні: у пошуках передумов і тенденцій. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2(121)/2022. – С. 78.

1147 Наразі 2 з 15 членів РПУ не є прокурорами, що не має під собою належного теоретичного обґрунтування.

1148 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 1 ст. 71.

У 2024 році до РПУ звернулися 14 прокурорів із повідомлення про загрозу їх незалежності, зокрема щодо: порушення порядку здійснення повноважень, визначених процесуальним та іншими законами; незаконного впливу, тиску чи втручання в здійснення повноважень прокурора; порушення встановленого законом порядку фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; порушення належного матеріального, соціального та пенсійного забезпечення прокурора. За результатами розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурора РПУ ухвалено 13 рішень. Зокрема, за п'ятьма провадженнями встановлено загрозу незалежності прокурора, за чотирма — відсутність такої загрози та ще в чотирьох випадках провадження закрито за клопотаннями заявників. Упродовж I кварталу 2025 року таких звернень було чотири, результати розгляду яких наразі невідомі¹¹⁴⁹.

Інформації щодо кількості звернень у II кварталі 2025 року у публічному просторі наразі немає. Водночас у травні 2025 року було три випадки реагування на такі звернення: у двох — встановлено відсутність загрози незалежності¹¹⁵⁰, в одному — провадження закрито на прохання прокурора, що звертався¹¹⁵¹. Зважаючи на порядковий номер рішень та ідентифікатор «нзп» (незалежність прокурора) це всі наразі рішення у 2025 році. Водночас причин відсутності рішення з порядковим номером «З-нзп» встановити не вдалось.

Невелика кількість таких звернень та випадків реагування на них РПУ є **свідченням браку у чинному законодавстві реальних (або ж ефективних) механізмів реалізації функцій РПУ, зокрема (але не лише) щодо захисту незалежності прокурорів всередині прокуратури**. Так, Закон України «Про прокуратуру»¹¹⁵² передбачає такі заходи реагування: 1) повідомлення відповідних органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; 2) ініціювання розгляду питань щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; 3) оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; 4) звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями. Цей перелік не є вичерпним. Водночас практика демонструє, що він не лише не доповнюється, а й окремі з перерахованих заходів реагування не застосовувалися (наприклад, звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями).

Деякі повноваження РПУ взагалі фактично не застосовуються, наприклад, у сфері антикорупційного законодавства та правил етики (у частині регулювання конфлікту інтересів). РПУ наділена правом¹¹⁵³ надання роз'яснення щодо додержання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів, голови чи членів відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. На це серед іншого звертали увагу міжнародні експерти¹¹⁵⁴. Посилення інституційної спроможності РПУ, яке наділить цей орган додатковими ресурсами, а її членів достатнім робочим часом, зможе позитивно вплинути на цю ситуацію.

1149 Лист Офісу Генерального прокурора від 03.04.2025 № 27/3-575ВІХ-25.

1150 Рішення Ради прокурорів України від 27.05.2025 № 04-нзп-25.; Рішення Ради прокурорів України від 26.05.2025 № 01-нзп-2025.

1151 Рішення Ради прокурорів України від 26.05.2025 № 2-нзп-25.

1152 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, п. 4 ч. 9 ст. 71.

1153 Там само, п. 7-1 ч. 1 ст. 71

1154 Експертний аналіз практики Ради прокурорів України щодо розгляду звернень прокурорів/ок про загрозу їхній незалежності (2017-2022 роки), с. 55-56.

Водночас РПУ звертає увагу на позитивну практику реалізацію своїх повноважень у формі неодноразового звернення до Парламенту із зауваженнями щодо проєктів змін до законодавства, що перебувають на його розгляді та, на думку РПУ, можуть становити загрозу незалежності прокурора в разі їх ухвалення (наприклад, у контексті законодавчого обмеження розміру заробітної плати прокурора)¹¹⁵⁵. Також були звернення щодо поліпшення законодавчого регулювання житлових умов прокурорів, питань правового та соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей¹¹⁵⁶. Зосередження на питаннях матеріального забезпечення є радше браком достатніх повноважень щодо захисту незалежності прокурорів, аніж свідомою політикою цього органу. Фактично їх звернення можуть залишатися без відповіді, а права на звернення з позовами в інтересах прокурорів немає¹¹⁵⁷.

РПУ протягом 2024 року провела 27 засідань та ухвалила 78 рішень, із них 54 — про внесення рекомендацій щодо призначення на адміністративні посади в органах прокуратури, а також по одному — щодо діяльності КДКП, надання роз'яснень вимог законодавства з врегулювання конфлікту інтересів, внесення змін до Регламенту РПУ та проведення V Всеукраїнської конференції прокурорів¹¹⁵⁸.

КРЕП зазначає, що ради прокурорів мають мати достатньо робочого часу й належних фінансових та адміністративних ресурсів для виконання своїх завдань¹¹⁵⁹. Сьогодні ж члени РПУ не отримують винагороду за свою роботу (крім заробітної плати за основним місцем роботи), збираються нерегулярно (здебільшого в режимі онлайн, оскільки члени представляють різні регіони України), не мають власного Секретаріату або помічників, матеріально залежні від кадрового підрозділу ОГП та відповідних кадрових підрозділів регіонів, у яких працюють обрані до РПУ прокурори. Такий формат роботи призводить до певних ускладнень, оскільки не передбачено зменшення робочого навантаження членів Ради, незважаючи на те, що ця діяльність іноді вимагає значної кількості часу. Рішення щодо цього питання ухвалюється членами РПУ та їхнім керівництвом залежно від кожного конкретного випадку. Також окремо стоїть питання відряджень членів РПУ для участі в засіданнях Ради. Бюджетом не передбачені статті на покриття витрат на такі відрядження¹¹⁶⁰.

Тобто РПУ не має належної інституційної спроможності представляти інтереси прокурорської спільноти та захищати незалежність прокурорів, зокрема через усунення ризиків, що створюються іншими органами державної влади, що є завданням рад прокурорів у демократичному суспільстві¹¹⁶¹.

КРЕП зазначає, що члени рад прокурорів мають обиратися на основі заздалегідь визначених, справедливих і чітких критеріїв у межах прозорої процедури. Має бра-

1155 Інформація надана Головою Ради прокурорів України під час інтерв'ю, проведено 25.03.2025.

1156 Звіт Ради прокурорів України, 2024.

1157 Позиція надана прокурором Офісу Генерального Прокурора 21 березня 2025 року в письмовому вигляді.

1158 Лист Офісу Генерального прокурора від 03.04.2025 № 27/3-575ВІХ-25.

1159 CCPE Opinion No. 18 (2023) on Council of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance. — par. 82.

1160 Звіт за результатами оцінювання Стратегії реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015–2020 роки та Плану дій щодо реалізації положень стратегії (в частині прокуратури), 2019. С. 30.

1161 CCPE Opinion No. 18 (2023) on Council of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance. — par. 27.

тися до уваги компетентність, досвід, доброчесність, незалежність, безсторонність кандидатів та інші відповідні фактори¹¹⁶².

Делегати Всеукраїнської конференції прокурорів ухвалюють рішення більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів¹¹⁶³. Виняток — призначення членів Вищої ради правосуддя (ВРП), РПУ і КДКП, яке відбувається шляхом таємного голосування. Кандидати в члени РПУ та КДКП просто подають заяву про відповідний намір бути обраними до складу цих органів, інформацію про себе та мотиваційний лист¹¹⁶⁴. Відповідно до Регламенту¹¹⁶⁵ ці документи подаються до РПУ, проте за відсутністю власного Секретаріату вони надсилаються до підрозділу ОГП¹¹⁶⁶, який фактично виконує цю функцію і завданням якого, серед іншого, є організація Всеукраїнської конференції прокурорів.

Основними завданнями прокурорського самоврядування є представлення інтересів прокурорської спільноти та захист незалежності прокурора, що вимагає участі в ньому прокурорів, які мають морально-ділову репутацію найвищого рівня. До того ж вони мають бути добре обізнаними з роботою прокуратури відповідного рівня, тож мати певний професійний стаж, а не бути нещодавно призначеними на посаду. Наразі ж **вимоги до професійного стажу на посаді кандидатів у члени РПУ відсутні, а перевірка на доброчесність не проводиться**. Законом передбачена лише заборона балотуватися прокурорам, які перебувають на адміністративній (керівній) посаді¹¹⁶⁷.

Отже, **процедура обрання Всеукраїнською конференцією прокурорів недостатньо прозора, а кандидати в члени РПУ можуть неповною мірою уявляти завдання цього органу та мати репутацію, що перешкоджає представництву інтересів усього прокурорського корпусу**.

Дорожня карта з питань верховенства права¹¹⁶⁸ передбачає в **IV кварталі 2026 року розроблення та прийняття закону, спрямованого на посилення інституційної спроможності, незалежності та ефективності РПУ** після консультацій з Венеційською комісією. Такі зміни регламентують впровадження: 1) незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору всіх кандидатів до членів РПУ, що містить належну перевірку їх доброчесності; 2) перетворення РПУ в окрему юридичну особу, забезпечення фінансових, людських, технологічних ресурсів для її діяльності, зокрема приміщень; 3) здійснення повноважень на постійній основі; 4) створення у структурі РПУ підрозділу (секретаріату) для виконання допоміжних функцій (організаційного забезпечення діяльності); 5) залучення РПУ до регулярного оцінювання якості роботи прокурорів; 6) посилення повноважень РПУ щодо захисту

1162 Там само, пар. 51,52.

1163 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 6 ст. 70.

1164 Регламент Всеукраїнської конференції прокурорів, прийнятий всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017, пп. 6.12. п. 6, пп. 7.3. п. 7.

1165 Там само.

1166 Відділ забезпечення взаємодії з органами прокурорського самоврядування управління організаційного забезпечення діяльності керівництва Департаменту організаційно-контрольної діяльності, правового та аналітичного забезпечення Офісу Генерального прокурора.

1167 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 5 ст. 71.

1168 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 №475.

незалежності прокурорів. Передуватиме розробці таких змін **функціональний аудит КДКП та РПУ** з відповідними рекомендаціями (I квартал 2026 року).

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів України

Новий склад КДКП розпочав свою роботу 4 грудня 2024 року¹¹⁶⁹ після формування її повноважного складу (призначено 10 з 11 членів КДКП¹¹⁷⁰). Водночас через зволікання Парламентом із призначенням членів КДКП за своєю квотою комісія фактично не здійснювала свою діяльність протягом трьох місяців (з кінця серпня до початку грудня 2024 року), адже не мала повноважного складу¹¹⁷¹.

У 2024 році КДКП провела 161 засідання¹¹⁷² та отримала 980 скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку (з них у 104 — дисциплінарне провадження відкрито; у 876 випадках відмовлено у відкритті провадження). Переважна більшість дисциплінарних скарг стосуються ймовірного невиконання чи неналежного виконання прокурорами службових обов'язків та порушення правил прокурорської етики¹¹⁷³. 90 прокурорів притягнуто до дисциплінарної відповідальності (ухвалено 70 рішень¹¹⁷⁴), а щодо 41 прокурора провадження закрито (36 рішень).

У першому півріччі 2025 року КДКП провела 47 засідань¹¹⁷⁵ та отримала 481 скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку (з них у 66 — дисциплінарне провадження відкрито; у 397 випадках відмовлено у відкритті провадження). 32 прокурорів притягнуто до дисциплінарної відповідальності (ухвалено 32 рішення), а щодо 24 прокурорів провадження закрито (24 рішення). У 46 дисциплінарних провадженнях станом на 1 липня 2025 року рішення не ухвалено.

У липні 2025 року за підтримки Проєкту ЄС «Pravo-Justice» в діяльність КДКП впроваджено систему електронного документообігу¹¹⁷⁶. Новий електронний інструмент забезпечує автоматизацію всіх ключових процесів КДКП: від розгляду звернень громадян та запитів на публічну інформацію до дисциплінарних проваджень та добору кандидатів на посади прокурорів. Запровадження системи має суттєві переваги: прискорення опрацювання документів, зниження витрат, підвищення прозорості та ефективності управлінських процесів. Водночас усі працівники КДКП пройшли відповідне навчання та вже працюють у новому цифровому середовищі.

1169 Оголошення. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, 2024.; Про формування повноважного складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 04.12.2024 № 41зп-24.

1170 Посада одного члена від адвокатури залишається вакантною — див. розділ «Реформа адвокатури».

1171 Наприкінці серпня 2024 року на Всеукраїнській конференції прокурорів обрано п'ять членів. У вересні з'їзд представників вищих юридичних навчальних закладів обрав двох членів. Верховна Рада зволікала з розв'язанням цього питання до кінця листопада і врешті обрала трьох членів за своєю квотою. Отже, сформовано склад у 10 з 11 членів (для повноважного складу достатньо 9 членів — ч. 3 ст. 74 Закону України «Про прокуратуру»). Докладніше: Реформа прокуратури. Які чотири кроки потрібно зробити, щоб зламати систему і змінити людей. Дзеркало тижня, 2024.

1172 Лист Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 03.04.2025 № 07/3-407вих2.

1173 Інформація про практику здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів за 2024 рік. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

1174 Одне рішення може стосуватися декількох прокурорів.

1175 Лист Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 23.07.2025 № 07/3-804вих25.

1176 Публікація EU Project Pravo-Justice у соціальній мережі Facebook, 2025.

У Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року приділено значну увагу КДКП¹¹⁷⁷. Ключовими рекомендаціями є забезпечення прокурорської більшості, попередній добір членів КДКП із перевіркою на доброчесність, забезпечення матеріальної незалежності (Секретаріат КДКП не має бути підрозділом ОГП, а існувати окремо). Також необхідно забезпечити справедливе представництво в КДКП прокурорів різного рівня відповідно до європейських стандартів (за аналогією з РПУ). Рішення КДКП мають оскаржуватися до РПУ¹¹⁷⁸.

У червні 2024 року в ОГП утворено робочу групу, відповідальну за реалізацію цих рекомендацій¹¹⁷⁹.

Посилення незалежності КДКП від ОГП, а також формування прокурорської більшості в її складі тягне за собою **питання трансформації КДКП в орган прокурорського самоврядування**. КДКП здійснює кадрові (добір прокурорів) та дисциплінарні повноваження, що є типовими для таких органів. Висновок КРЕП також наголошує, що ради прокурорів можуть бути множинними¹¹⁸⁰, тобто одночасне існування КДКП і РПУ відповідає європейським стандартам.

Наявність членів з-поза прокурорського корпусу, відповідно до Висновку КРЕП¹¹⁸¹, не перешкоджає виконання ним функцій прокурорського самоврядування. Водночас сьогодні до КДКП входять п'ять (після ухвалення змін до законодавства — щонайменше шість) прокурорів, яких обирає Всеукраїнська конференція прокурорів **без пропорційного представлення прокуратур усіх рівнів**. Тобто може виникнути ситуація, коли всі члени КДКП представляють ОГП або, навпаки, одну спеціалізовану прокуратуру чи окружну, що не надає можливість застосовувати різноперспективний досвід прокурорів усіх рівнів. Аналіз чинного й попередніх складів КДКП надає можливість дійти висновку, що в складі Комісії переважають представники ОГП¹¹⁸², тож відсутність квотування регіонального представництва (за аналогією з РПУ) є вадою чинного Закону України «Про прокуратуру».

Наразі ж **складається враження, що саме забезпечення прокурорської більшості є самоціллю** в розвитку КДКП, проте цього недостатньо. Ні рекомендації GRECO, ні План для Ukraine Facility, ні Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки (ДАП)¹¹⁸³ не відповідають на питання, для чого саме має бути забезпечена

1177 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 28–29, 30.

1178 Аналіз цієї рекомендації та рекомендацій IV Раунду оцінювання GRECO щодо дисциплінарної процедури див. у підрозділі «Дисциплінарна відповідальність прокурорів».

1179 Про створення робочої групи з питань посилення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, удосконалення дисциплінарної процедури стосовно прокурорів та діяльності органів прокурорського самоврядування : наказ Генерального прокурора від 25.06.2024 № 156.

1180 Висновок КРЕП № 18(2023) про Ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування. п. 32–36.

1181 Там само, п. 42–50.

1182 У першому складі КДКП (2017–2019) лише **один із п'яти** представників від прокуратури був прокурором Генеральної прокуратури України (нині — ОГП). Голова Комісії — прокурор прокуратури Вінницької області. У другому складі КДКП (2021–2024) **три з п'яти** представників від прокуратури були прокурорами ОГП. Голова Комісії — прокурор ОГП. У третьому складі КДКП (2024 — дотепер) **чотири з п'яти** представників від прокуратури є прокурорами ОГП. Голова — прокурор ОГП.

1183 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220.

така прокурорська більшість. Тож можна стверджувати, що чинні документи у сфері державної політики **уникають відповіді на питання, чи має КДКП стати органом прокурорського самоврядування.**

За своєю кадровою та дисциплінарною функцією вона є таким органом, а свого часу була визначена як «орган, що забезпечує діяльність прокуратури» саме тому, що під час ухвалення Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році Парламент не наважився на такі радикальні зміни в прокуратурі. Проте зближення статусу РПУ та КДКП, яке полягає у впровадженні спільних правил формування цих органів, схожій ролі у вирішенні кадрових питань (некерівні посади для КДКП і керівні для РПУ), подібних гарантій незалежності від ОГП та інституційної спроможності здійснювати свою діяльність, лише більше наштовхує на необхідність визначення КДКП як «ради прокурорів» (у термінології КРЕП), тобто органу прокурорського самоврядування¹¹⁸⁴.

Проте **існують і протилежні погляди.** Так, за словами колишнього голови КДКП¹¹⁸⁵ це питання неодноразово порушувалося раніше. На його думку, саме наявність представників з-поза прокурорського корпусу унеможлиблює віднесення КДКП до органів прокурорського самоврядування. І чинний статус є найбільш доречним, зокрема тому, що прокурори відряджаються до цього органу й перестають здійснювати прокурорську діяльність за основним місцем роботи. **Чинна модель РПУ є прикладом самоврядності саме тому, що прокурори продовжують бути прокурорами у своїй щоденній діяльності.** Така позиція видається слушною за умови збереження чинного статусу РПУ та КДКП, проте з урахуванням планів щодо розвитку РПУ, проаналізованих вище, значно послаблюється.

Водночас **важливо, щоб такі прокурори не втрачали «зв'язок із практикою».** Робоча група з посилення інституційної спроможності КДКП розглядає питання щодо збільшення строку повноважень членів КДКП із трьох до п'яти років (за аналогією з РПУ)¹¹⁸⁶. Такі пропозиції видаються безпідставними, адже чим довше прокурор «випадає» з професії, тим більше він втрачає відповідні професійні знання і навички. З іншого боку, щоденне оцінювання прокурорів під час дисциплінарної практики надає можливість добре володіти інформацією про проблеми практичної діяльності прокурорів, а отже, і вимагає відповідних актуальних та глибоких знань законодавства.

У контексті дискусії щодо композиції КДКП також варто нагадати, що у Спільному Висновку Венеційської комісії й Генерального Директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи щодо законопроекту, який згодом став Законом України «Про прокуратуру», було розкритиковано підхід, відповідно до якого Омбудсман делегує трьох членів до КДКП, при чому не безпосередньо, а через Комітет Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності. Європейські експерти запропонували, щоб

¹¹⁸⁴ За аналогією із судовою гілкою влади можна застосувати термінологію «орган прокурорського самоврядування» до РПУ, а «орган прокурорського врядування» для КДКП. Костенко С. К. Органи прокурорського самоврядування та органи прокурорського врядування: розмежування понять. Право і суспільство. № 1 ч. 2, 2019.; Хоча сьогодні до РПУ входять і представники з-поза прокурорської спільноти (два з 15), проте доцільно їх просто виключити зі складу РПУ.

¹¹⁸⁵ Інформація надана колишнім головою Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (2021–2024 рр.) під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

¹¹⁸⁶ Там само.

ця функція була передана посадовій особі або органу, які дотримуються нейтральності та професійної етики¹¹⁸⁷.

Проблема з непрозорою процедурою обрання членів КДКП за квотою Всеукраїнської конференції прокурорів аналогічна до тієї, що описані в підрозділі, присвяченому РПУ. Важливо зауважити, що вимоги до професійної компетентності та доброчесності мають поширюватися на всіх членів КДКП, а не лише на тих, які обираються за квотою Всеукраїнської конференції прокурорів.

Дорожня карта з питань верховенства права¹¹⁸⁸ передбачає низку заходів, спрямованих на удосконалення діяльності КДКП, зокрема проведення функціонального аудиту (I квартал 2026 року) та розроблення й прийняття закону, спрямованого на удосконалення системи дисциплінарної відповідальності прокурорів і посилення інституційної спроможності КДКП (III кварталі 2026 року), наприклад, у частині її забезпечення автономними ресурсами, незалежними від ОГП, включно з незалежним секретаріатом.

Окремі зміни, які має містити майбутній законопроект, фактично вже були розроблені відповідною робочою групою при ОГП та передані на розгляд Уряду в березні 2025 року в межах виконання рекомендацій IV Раунду оцінювання GRECO¹¹⁸⁹. Йдеться про зміни щодо: 1) формування складу КДКП для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами; 2) уточнення дисциплінарних проступків, що стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, та розширення переліку доступних дисциплінарних стягнень з метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності; 3) підвищення ефективності дисциплінарних проваджень шляхом збільшення строку давності.

Дорожньою картою з питань верховенства права передбачено також систематичне узагальнення (не рідше одного разу на рік) та оприлюднення дисциплінарної практики КДКП щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, а також забезпечення єдності практики та вмотивованості ухвалених рішень у разі відступу від попередньо напрацьованої та сталої практики у конкретних випадках у подібних правовідносинах. Водночас КДКП вже почала публікувати аналіз власної практики з 2021 року¹¹⁹⁰ (до цього такий аналіз здійснювався лише зовнішніми експертами).

Рекомендації

1. Визначити в Законі України «Про прокуратуру», що прокурорське самоврядування здійснюється через збори прокурорів усіх рівнів, Всеукраїнську конференцію прокурорів, РПУ та КДКП. За аналогією із судовою системою треба розмежувати найменування цих органів залежно від рівня прокурорського представництва в них: збори прокурорів усіх рівнів, Всеукраїнська конференція

1187 CDL-AD(2020)022-e Ukraine — Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law(DGI) of the Council of Europe on the draft amendments to the Law 'on the Judiciary and the Status of Judges' and certain Laws on the activities of the Supreme Court and Judicial Authorities (draft Law no. 3711), adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8–9 October 2020) — P. 45.

1188 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постановка Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1189 Докладно у підрозділі «Добір прокурорів, підсумки атестації та дисциплінарна відповідальність прокурорів».

1190 Звіти Комісії. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

прокурорів та РПУ мають стати «органами прокурорського самоврядування» (оскільки всі представники цих форм реалізації самоврядності прокуратури будуть прокурорами), а КДКП «органом прокурорського врядування» (оскільки склад цього органу змішаний).

2. Передбачити створення такої організаційної форми прокурорського самоврядування, як-от збори прокурорів ОГП, САП, обласних та окружних прокуратур. Надати зборам прокурорів реальні самоврядні повноваження, зокрема, щодо:
 - обговорення питань внутрішньої організації діяльності окремих прокурорів (навантаження на прокурорів, визначення їхньої спеціалізації тощо);
 - заслуховування звітів прокурорів, які обіймають адміністративні (керівні) посади;
 - консультації з керівництвом органів прокуратури;
 - обговорення фактів порушення гарантій незалежності прокурорів та звернення у зв'язку із цим до відповідних органів.
3. Здійснити функціональний аудит РПУ та розробити рекомендації, спрямовані на зміцнення її незалежності, зокрема з урахуванням досвіду організації рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування в країнах-членах ЄС.
4. Підготувати проект змін до законодавства щодо забезпечення інституційної спроможності, незалежності та ефективності РПУ, зокрема щодо:
 - впровадження результатів функціонального аудиту, зокрема з вивченням досвіду країн-членів ЄС;
 - впровадження незалежних та об'єктивних процедур попереднього добору всіх кандидатів до РПУ, включно з перевіркою на доброчесність;
 - забезпечення інституційної незалежності КДКП від ОГП (утворення окремої юридичної особи, створення власного Секретаріату);
 - відрядження прокурорів до РПУ (відповідно члени РПУ будуть відряджатися до цього органу на час виконання ними функцій члена РПУ з повною робочою зайнятістю та належною оплатою праці);
 - виключення зі складу РПУ представників з'їзду вищих юридичних навчальних закладів (двох науковців) з метою забезпечення повного прокурорського представництва;
 - розширення повноважень РПУ, зокрема щодо інструментів реагування на повідомлення про загрозу незалежності прокурора.
5. Підготувати проект змін до законодавства щодо забезпечення інституційної спроможності, незалежності та ефективності КДКП, зокрема щодо:
 - зміни статусу КДКП з органу, що забезпечує діяльність прокуратури на орган прокурорського самоврядування після забезпечення прокурорської більшості в його складі;
 - перегляду доцільності квоти Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо делегування трьох членів до складу КДКП. Зважаючи на представ-

леність суміжних правничих професій в органах суддівського врядування, доцільно вести мову про включення суддів у відставку або розглянути інші варіанти на перевагу професійного критерію, а не політичного;

- впровадження незалежних та об'єктивних процедур попереднього добору всіх кандидатів до РПУ, включно з перевіркою на доброчесність;
- інституційної незалежності КДКП від ОГП (передбачити наявність власного Секретаріату);
- забезпечення справедливого представництва в КДКП прокурорів різного рівня (за аналогією з РПУ).

Призначення на керівні (адміністративні) посади, включно з посадою Генерального прокурора

Прогрес та проблеми

Генеральний прокурор — перспективи впровадження конкурсних засад добору Генерального прокурора та скасування можливості його звільнення політичним шляхом.

КРЕП у своєму останньому Висновку¹¹⁹¹ зазначає, що важливою є власна незалежність та неупередженість Генерального прокурора, зокрема, прозорість процедури призначення/обрання, тривалість строку перебування на посаді, а також гарантії щодо його звільнення та захисту від будь-яких форм неналежного втручання в роботу.

КРЕП розуміє зацікавленість урядів у збереженні певного контролю над призначенням/обранням генеральних прокурорів у деяких правових системах через вирішальну роль органів прокуратури у реалізації національної політики у сфері кримінального права. На думку цієї інституції, «одним зі способів зменшення ризику політизації є мінімізація ролі виконавчої влади в призначенні/обранні генеральних прокурорів або впровадження значущих гарантій для цього процесу. **Це може бути досягнуто різними засобами, зокрема залученням органів прокурорського самоврядування, таких як ради прокурорів ... до процесу добору та/або висування кандидатів**»¹¹⁹². Серед країн-членкинь Ради Європи залучення самоврядних органів до процесу відбору та/або висування кандидатів відбувається в: Албанії, Андоррі, Боснії та Герцеговині, Болгарії, Греції, Грузії, Іспанії, Італії, Латвії, Люксембурзі, Молдові, Словенії, Туреччині, Франції, Чорногорії¹¹⁹³. В інших країнах, включно з країнами ЄС, до цього можуть залучатися незалежні експерти або існують інші моделі. Отже, **кращі європейські практики передбачають не лише проведення конкурсу на**

¹¹⁹¹ CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality. — par. 4–5, 12.

¹¹⁹² Там само.

¹¹⁹³ Compilation of responses to the questionnaire for the preparation of the CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality.

посаду Генерального прокурора, а й залучення до цього процесу органу прокурорського самоврядування та/або незалежних експертів.

Протягом звітнього періоду законодавство, яке б передбачало зміни в процедурі призначення (наприклад, проведення конкурсу) на посаду Генерального прокурора чи його звільнення, Верховною Радою не приймалося.

Наприкінці жовтня 2024 року Генеральний прокурор Андрій Костін подав заяву про звільнення з посади¹¹⁹⁴. Після надання згоди Парламентом¹¹⁹⁵ Президент звільнив А. Костіна з посади Генерального прокурора¹¹⁹⁶. Треба зазначити, що звільнення комунікувалося А. Костіним як «особиста політична відповідальність»¹¹⁹⁷, оскільки відбувалося на фоні резонансної ситуації щодо «прокурорських інвалідностей», яка негативно вплинула на репутацію прокуратури.

21 червня 2025 року Президент призначив Руслана Кравченка новим Генеральним прокурором¹¹⁹⁸. Період у сім місяців, протягом якого ця посада була вакантною, жодним чином не пояснювався Президентом як суб'єктом подання відповідної кандидатури. Ані в публічній комунікації, ані під час розгляду кандидатури Парламентом причин для призначення саме Р. Кравченка озвучено не було, тому попередньо ідентифіковані проблеми політичного порядку призначення Генерального прокурора зберігаються¹¹⁹⁹.

За таких умов **призначення Генерального прокурора із застосуванням конкурсних процедур, що проводяться РПУ як органом прокурорського самоврядування, з можливим залученням незалежних експертів є важливим для підтримання політично нейтральної посади Генерального прокурора.**

Актуальною також залишається проблема із можливістю звільнення Генерального прокурора через висловлення «резолюції недовіри»¹²⁰⁰ простою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради (за умови ініціювання цього питання третиною від конституційного складу — 150 голосів народних депутатів)¹²⁰¹.

У період розроблення¹²⁰² та після прийняття¹²⁰³ Конституції України Венеційська комісія акцентувала, що посада Генерального прокурора досі є залежною від полі-

1194 Костін заявив про звільнення з посади генпрокурора. Укрінформ, 2024.

1195 Про надання згоди на звільнення Президентом України Костіна А. Є. з посади Генерального прокурора : постановою Верховної Ради України від 29.10.2024 № 4041-IX.

1196 Про звільнення А. Костіна з посади Генерального прокурора : Указ Президента України від 31.10.2024 № 745/2024.

1197 Публікація Андрія Костіна в соціальній мережі X (Twitter), 2024.

1198 Про призначення Р. Кравченка Генеральним прокурором : Указ Президента України від 21.06.2025.

1199 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 137–138.

1200 Так само.

1201 Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI, ст. 213.

1202 Comments on the draft Constitution of Ukraine / the State prosecution, CDL(1996)014-e.

1203 Наприклад, Opinion on the present law and on the draft law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office, CDL(2001)128-e, para 7; Opinion on the Draft Law amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor, CDL-AD(2004)038-e, para 22

тичних органів, які залучені в процес його призначення та звільнення. Тому інституція послідовно рекомендувала Україні вилучити з Конституції повноваження Верховної Ради висловлювати недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади, а також визначити, що призначення та звільнення Генерального прокурора відбувається за згодою кваліфікованої більшості Верховної Ради¹²⁰⁴.

Дорожня карта з питань верховенства права¹²⁰⁵ у II кварталі 2027 року передбачає проведення комплексного огляду процедури призначення та звільнення з ОГП з метою їх увідповіднення кращим європейським практикам із залученням Венеційської комісії. Під час розроблення цього документу відповідний захід мав стосуватися порядку призначення і звільнення саме Генерального прокурора, однак на фінальній стадії він зазнав суттєвих змін. Водночас варто зауважити, що подібний огляд європейських практик нещодавно був здійснений Венеційською комісією і потреби в новому огляді наразі немає¹²⁰⁶.

Призначення прокурорів на адміністративні посади

Призначення прокурора на адміністративну (керівну) посаду здійснюється Генеральним прокурором, керівником обласної чи окружної прокуратури залежно від рівня посади. Конкурс на такі посади не проводиться.

Водночас лише на посади першого заступника та заступника Генерального прокурора, керівника обласної прокуратури (його першого заступника та заступника) та керівника окружної прокуратури призначення здійснюється за рекомендацією РПУ. Під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду РПУ бере до уваги професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи¹²⁰⁷.

Відповідно до Плану для Ukraine Facility¹²⁰⁸ у I кварталі 2026 року має набрати чинності законодавство, що забезпечить прозорий та заснований на заслугах добір прокурорів на керівні посади. Це законодавство міститиме: чіткі критерії оцінки, включно з професійною компетентністю та доброчесністю/етикою; прозору, конкурентну та меритократичну процедуру добору, яка містить перевірку професійної компетентності та доброчесності; посилення інституційної спроможності та повноважень ОГП та прокурорського самоврядування, зокрема РПУ, у частині добору прокурорів на керівні посади. Аналогічний захід передбачає Дорожня карта з питань верховенства права і План заходів до КСП¹²⁰⁹.

1204 Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine, CDL-AD(2014)037, para 42-47; Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine, CDL-PI(2015)016-e, paras 12, 41-43, 55; Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission, CDL-AD(2015)027, paras 22, 40

1205 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1206 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors. CDL-PI (2022)023. – Part IV(B) Prosecutor General.

1207 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 5 ст. 39.

1208 План для Ukraine Facility.

1209 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, п. 4.6.4.

У Дорожній карті з питань верховенства права¹²¹⁰ уточнюється, що під керівними (адміністративними) посадами мається на увазі посади в ОГП (керівника та заступника керівника підрозділу), обласних та окружних прокуратурах (керівника та заступника керівника органу прокуратури, підрозділу в його складі). Під підрозділом можна розуміти департаменти і управління, і відділи (залежно від їх наявності у відповідному органі прокуратури). З огляду на це на концептуальному рівні варто визначитися про які саме керівні (адміністративні) посади йдеться.

У прокуратурі зберігається проблема з надмірною кількістю адміністративних посад, перебуваючи на яких прокурор фактично не здійснює функцій керівника, адже в нього немає підлеглих чи їх кількість вимірюється одиницями¹²¹¹. Причина в тому, що наявність адміністративних повноважень прямо впливає на розмір заробітної плати прокурора¹²¹². Значна кількість таких посад призводить до бюрократизації системи прокуратури та надмірного ускладнення системи управління нею¹²¹³. Проведення конкурсного добору на всі без винятку адміністративні посади за таких умов потребує значних ресурсів, зокрема фінансових¹²¹⁴. Тому варто зосередитись на посадах, які чинять найбільший стратегічний і операційний вплив в органах прокуратури. Зважаючи на плани оптимізації структури органів прокуратури, зокрема скорочення кількості адміністративних посад, підхід, відповідно до якого конкурс відбуватиметься на всі без винятку керівні (адміністративні) посади, є неефективним.

У 2024 році над відповідними змінами працювала **робоча група** з питань посилення інституційної спроможності КДКП, удосконалення дисциплінарної процедури щодо прокурорів та діяльності органів прокурорського самоврядування, утворена Генеральним прокурором **25 червня 2024 року**¹²¹⁵. Водночас за нового Генерального прокурора Р. Кравченка робота в усіх робочих групах з питань європейської інтеграції фактично зупинена, адже комунікації щодо подальших планів і роботи не відбувається¹²¹⁶. Зважаючи на це інформації щодо стану підготовки цих законодавчих змін станом на 31 липня 2025 року немає.

У жовтні 2024 року розпочався пілотний проєкт із проведення конкурсного добору на керівні посади в прокуратурі — кадровий резерв. Для цього попереднім Генеральним прокурором А. Костіним була створена Комісія з добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в орга-

1210 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1211 Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д, 2023. С. 48, 107, 160; Лапкін А. В. Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми : монографія. Харків : Право, 2020. С. 557–558.

1212 Заробітна плата прокурора складається з посадового окладу, премій і надбавок за вислугу років або виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством (ч. 2 ст. 81 Закону України «Про прокуратуру»).

1213 Лапкін А. В. Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми : монографія. Харків : Право, 2020. С. 557.

1214 За власними орієнтовними оцінками авторів цього розділу різниця між кількістю посад, на які необхідно буде провести конкурси, коливається від 300 до 2 тисяч.

1215 Про створення робочої групи з питань посилення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, удосконалення дисциплінарної процедури стосовно прокурорів та діяльності органів прокурорського самоврядування : наказ Генерального прокурора від 25.06.2024 № 156.

1216 Інформація надана членом відповідних робочих груп при Офісі Генерального прокурора Є. Крапивіним.

нах прокуратури (Комісія з добору)¹²¹⁷. До складу цієї Комісії увійшли три прокурори (один із яких — заступник Голови РПУ) та три представники організацій-партнерів, які надають прокуратурі міжнародну технічну допомогу (МТД).

Кадровий резерв мав обмежитися лише тими посадами, призначення на які здійснюється за поданням РПУ. Такий резерв має рекомендаційний характер для РПУ і створювався винятково в межах чинного законодавства (його існування не вимагало внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»).

Комісія з добору фактично була консультативним органом для РПУ, яка надалі, послугуючись списком кадрового резерву, мала вносити відповідні подання про призначення Генеральному прокурору. Це надало б змогу мінімізувати практики непотизму, призначення непрофесійних кадрів, допущення помилок щодо доброчесності кандидатів та інші чинники, що негативно впливають на якість керівних кадрів у прокуратурі.

Процедура такого добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури визначалася відповідними Положенням¹²¹⁸ та Методологією¹²¹⁹, що додавалася до цього Положення. Конкурс передбачав оцінку бачення прокурорів розвитку органів прокуратури відповідного рівня (у формі презентації), виконання практичних завдань, а також перевірку доброчесності та проведення співбесіди з Комісією з добору. **Кадровий резерв мав формуватися строком на два роки** та надав би можливість РПУ та Генеральному прокурору призначати на керівні посади на регіональному та місцевому рівні найкращих прокурорів, які виявили бажання обіймати такі посади.

Призначення прокурора на адміністративну посаду керівника обласної прокуратури, керівника окружної прокуратури здійснюється строком на п'ять років¹²²⁰. Під час останнього реформування органів прокуратури, зумовленого ухваленням Закону № 113-IX¹²²¹ у 2019 році відбулася зміна структури органів прокуратури та атестація прокурорів. Так, чинні обласні прокуратури запрацювали 11 вересня 2020 року, а окружні — 15 березня 2021 року. Тоді ж і відбулися призначення на відповідні посади керівників. Це означає, що **у 2025 та 2026 році завершується строк повноваження чинних керівників цих прокуратур**.

Ідея кадрового резерву полягає в тому, що вона мала стати пілотним проєктом із впровадження обов'язкового конкурсу на керівні посади в органах прокуратури, що передбачено низкою євроінтеграційних зобов'язань. Водночас порядок заміщення керівних посад стосувався лише подальших призначень, а прокурори, які наразі

1217 Про створення Комісії з добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора від 22.10.2024 № 246.

1218 Положення про порядок добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора від 14.10.2024 № 236.

1219 Методологія добору та оцінювання кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури України. Додаток до Положення про порядок добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 14.10.2024 № 236.

1220 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 4 ст. 39.

1221 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX.

перебували на таких посадах, продовжували б їх обіймати. Так само керівникам відповідного рівня пропонувалося б перепризначення, а кадровий резерв фактично поширювався лише на тих, хто бажав просуватися по службі.

15 листопада 2024 року Комісія з добору оголосила добір прокурорів для кадрового резерву на керівні посади обласних та окружних прокуратур. Йдеться про вакантні та тимчасово вакантні посади: керівників обласних прокуратур; перших заступників та заступників керівників обласних прокуратур; керівників окружних прокуратур. Призначення на ці посади здійснюється Генеральним прокурором за рекомендацією РПУ¹²²². **Кандидатури подавалися протягом трьох тижнів.** За словами прокурора ОГП, це «відбулось абсолютно формально, адже оголошення про приймання документів було здійснено на сайті ОГП у стрічці новин та загубилося в потоці публікацій буквально за день. Як наслідок, відповідне оголошення побачило лише обмежене коло осіб»¹²²³. Водночас подалося понад 500 осіб на понад 800 посад, з яких переважну більшість було допущено до другого етапу добору¹²²⁴.

8–10 квітня 2025 року відбувся другий етап — виконання письмового практичного завдання, до якого долучилися орієнтовно 500 прокурорів¹²²⁵. **15 квітня Комісія з добору оголосила**¹²²⁶ **про збір інформації про доброчесність прокурорів, які претендують на керівні посади.** У травні-червні цього року відбувся третій етап — співбесіди із Комісією з добору. До цього етапу було допущено 480 прокурорів, з яких 400 взяли участь у співбесідах і потрапили до попереднього рейтингового списку за результатами добору¹²²⁷.

Проте 24 червня 2025 року Генеральний прокурор Р. Кравченко скасував Положення про порядок добору кандидатів до кадрового резерву і ліквідував Комісію з добору¹²²⁸, яка цей резерв формувала. За його словами «пілотний проєкт з впровадження цієї ініціативи не виконав свого основного завдання. Окрім того, процедури виявилися надмірно складними, зарегульованими, затягнутими та в окремих аспектах дискримінаційними. Положення ж передбачало можливість призначення поза межами резерву, що суперечило самій логіці створення механізму»¹²²⁹.

1222 Там само, пп. 6-8, 11 ч. 1 ст. 39.

1223 Позиція надана прокурором Офісу Генерального прокурора 21 березня 2025 року в письмовому вигляді.

1224 Комісією з добору кандидатів для включення до кадрового резерву 21 березня 2025 року ухвалено рішення про затвердження результатів оцінювання презентацій кандидатів до кадрового резерву. Комісією допущено до виконання письмового практичного завдання 146 кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення посади керівника обласної прокуратури, 278 — на заміщення посади першого заступника та заступника керівника обласної прокуратури, 320 — на заміщення посад керівника окружної прокуратури.

1225 Публікація EU Project Pravo-Justice в соціальній мережі Facebook, 2025.

1226 Оголошення про початок перевірки доброчесності кандидатів до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури України зі списком кандидатів, допущених до проведення співбесіди. Офіс Генерального прокурора.

1227 Генеральний прокурор скасував порядок добору кандидатів до кадрового резерву — що це означає? Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

1228 Про визнання такими, що втратили чинність, наказів Генерального прокурора (щодо добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури) : наказ Генерального прокурора від 24.06.2025 № 148.

1229 Публікація Генерального прокурора Р. Кравченка у соціальній мережі Facebook, 2025.

Натомість процедура призначення на адміністративні посади повернулася в попередній стан — на відповідні керівні посади можна призначити будь-кого на розсуд РПУ і Генерального прокурора. Водночас роль РПУ в цьому процесі радше формальна, адже, попри всі зусилля над розбудовою прокурорського самоврядування, вона залишається слабкою.

Робота Комісії з добору мала завершитися 3 липня 2025 року. Тому Генеральному прокурору варто було дочекатися результатів роботи цієї Комісії за тиждень і далі надавати оцінку її роботі загалом¹²³⁰. Натомість Україна знову повернулася на початок шляху — відсутність конкурсних засад призначення на керівні посади.

Рекомендації

1. Впровадити винятково конкурсний порядок заміщення посади Генерального прокурора із залученням РПУ та за необхідності незалежних експертів.
2. Визначити вичерпний перелік підстав дострокового звільнення або припинення повноважень Генерального прокурора, а також розробити спеціальну процедуру їх застосування. Звільнення або припинення повноважень має відбуватися за «професійним критерієм» простою більшістю голосів (якому передують висновки КДКП або ВРП), а в разі звільнення за «політичним критерієм» — кваліфікованою більшістю голосів (2/3 від конституційного складу Парламенту).
3. Впровадити обов'язковий конкурсний добір на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури, що міститиме керівників структурних підрозділів ОГП, обласних та окружних прокуратур. Покласти обов'язок проведення відповідного конкурсу на РПУ після посилення її інституційної спроможності. Врахувати в той самий час досвід реалізації пілотного проєкту з формування кадрового резерву в органах прокуратури, що був скасований.
4. Визначити перелік керівних (адміністративних) посад, на які здійснюється обов'язковий конкурсний добір з урахуванням оптимізації чисельності прокурорів та структури прокуратур у такий спосіб, щоб РПУ не була перевантажена конкурсами на всі посади, включно з посадами найнижчого рівня.
5. Визначити Законом України «Про прокуратуру» чіткі критерії оцінювання кандидата на керівну посаду, включно з професійною компетентністю та доброчесністю.

¹²³⁰ Генеральний прокурор скасував порядок добору кандидатів до кадрового резерву — що це означає? Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

Добір прокурорів, підсумки атестації та дисциплінарна відповідальність прокурорів, звільнення з органів прокуратури

Прогрес і проблеми

Конкурсні засади призначення прокурорів відповідно до рекомендацій Європейської комісії. Діяльність прокурорів-стажистів

До набрання чинності Законом № 4555-IX¹²³¹ (23 липня 2025 року) усі прокурори на посадах прокурорів органу прокуратури (некерівні посади) добиралися на конкурсних засадах із залученням КДКП. Наразі ж прокурори-стажисти окружних прокуратур добираються на конкурсних засадах із залученням КДКП. Натомість прокурори призначаються керівниками прокуратур вищого рівня (обласних і ОГП) без проведення конкурсу на підставі заяви.

Добір на посаду прокурора-стажиста до окружних прокуратур

У 2023 році набрали чинності зміни до законодавства¹²³² щодо впровадження посади прокурора-стажиста. Після добору в органи прокуратури, який організовує КДКП, особа призначається на посаду прокурора-стажиста на підставі рейтингу кандидатів на посаду прокурора відповідно до кількості балів, набраних кандидатами за результатами складання кваліфікаційного іспиту. За наявності в кандидатів однакової кількості балів перевага надається тому кандидату, який працював на посаді прокурора або має більший стаж роботи в галузі права¹²³³.

Прокурор-стажист протягом двох місяців проходить первинну підготовку в Тренінговому центрі прокурорів України (ТЦПУ)¹²³⁴, а далі пів року стажується в окружній прокуратурі й лише після цього призначається на посаду прокурора¹²³⁵.

Фактично в прокуратурі з 2022 року тричі оголошувався добір до органів прокуратури на посади прокурорів-стажистів. У червні 2022 року — на 90 посад¹²³⁶; у квітні

1231 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану : Закон України від 22.07.2025 № 4555-IX.

1232 Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів : Закон України від 14.04.2022 № 2203-IX.

1233 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 4 ст. 32¹.

1234 Порядок проходження первинної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України прокурором-стажистом окружної прокуратури : наказ Тренінгового центру прокурорів України від 20.06.2023 № 134.

1235 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ст. 33.

1236 Про проведення добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 08.06.2022 № 1дк-22.

2023 року — 200 посад¹²³⁷; у липні 2024 року — 62 посади¹²³⁸, у липні 2025 року — 230 посад¹²³⁹. Отже, у прокуратурі відбувається оновлення кадрів низового рівня, а модель підготовки прокурорів-стажистів виправдовує себе.

У червні 2024 року затверджено Програму первинної підготовки прокурора-стажиста окружної прокуратури¹²⁴⁰. Востаннє конкурс на призначення прокурором-стажистом окружної прокуратури проводився 20 червня 2024 року. Участь у конкурсі взяли 182 кандидати на посаду прокурора, яких зараховано до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів окружних прокуратур. **167 кандидатів обрали посади та перемогли в конкурсі.** 15 кандидатів, які не обрали посади, та 30 кандидатів, які не брали участь у конкурсі, залишилися в резерві¹²⁴¹.

21 червня 2024 року рішенням¹²⁴² КДКП затверджено результати конкурсу на призначення прокурором-стажистом окружної прокуратури під час проведення добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури.

Протягом липня — серпня 2024 року здійснювалася первинна підготовка прокурорів-стажистів у ТЦПУ¹²⁴³. Наразі такі прокурори стажуються в прокуратурах, визначених у відповідному рішенні КДКП.

Проблема з тим, що правовий статус прокурора-стажиста окружної прокуратури відмінний від статусу прокурора системи прокуратури України, залишається. Так, Законом передбачена єдність системи прокуратури України, що забезпечується єдиним статусом прокурорів¹²⁴⁴. Закріплення окремого статусу прокурора-стажиста чи помічника прокурора або навіть надання йому окремого процесуального статусу (такі зміни до КПК України обговорюються в професійному середовищі¹²⁴⁵) призводить до **культивування субординації та несаможитності в органах прокуратури. Попри навчальні цілі, це закладає шаблони поведінки, які прокурор відтворюватиме в майбутньому.**

1237 Про проведення добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 04.04.2023 № 3дк-23.

1238 Про проведення добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 08.07.2024 № 83дк-24.

1239 Про проведення добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 30.06.2025 № 178дк-25.

1240 Програма первинної підготовки прокурора-стажиста окружної прокуратури : наказ Тренінгового центру прокурорів України від 26.06.2024 № 209.

1241 Добір кандидатів на 200 посад прокурорів. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

1242 Про затвердження результатів конкурсу на призначення прокурором-стажистом окружної прокуратури при проведенні добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури, оголошеного рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 04 квітня 2023 року № 3дк-23: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 21.06.2024 № 82дк-24.

1243 До уваги прокурорів-стажистів! Тренінговий центр прокурорів України, 2024.

1244 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 5 ст. 7.

1245 До 2014 року існувала можливість призначити помічника прокурора в підрозділі прокуратури. У попередньому Кримінально-процесуальному кодексі України від 28.12.1960 (втратив чинність у 2012 році) такий помічник мав процесуальний статус. Відповідно прокурори, які працювали за тих часів, час від час згадують це як позитивну практику. Наприклад, пропонувалося змінами до законодавства відновити цей статус в чинному КПК України — законопроект № 7165 від 04.10.2017 (VIII скликання).; Також час від часу публікуються статті та наукові розвідки з цього питання: Лапкін А. В. Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми: монографія. Харків: Право, 2020. С. 400–401; Скибенко О. І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування. Дисертація на здобуття наукового ступеня к.ю.н. Київ, 2021. С. 123; та ін. Наявність помічника прокурора сама по собі є нейтральною, проте в Україні здебільшого йдеться про самостійні процесуальні повноваження, що суперечить єдиному статусу прокурора

Наявність окремого статусу в Законі України «Про прокуратуру» не виправдано розрізняє прокурорів-стажистів та прокурорів на посадах після проходження стажування. Потреби у виокремленні статусу прокурора-стажиста немає. Європейські експерти зазначають, що «прокурори-стажисти мають бути наділені однаковим статусом із прокурорами окружних прокуратур, а також мати рівний обсяг прав, обов'язків і гарантій соціального захисту»¹²⁴⁶. Так само обмеження щодо категорії кримінальних проваджень та необхідність погодження рішень із керівниками цілком могла бути встановлена не Законом, а підзаконними актами та у формі інституту наставництва. Проте з **першого дня в прокуратурі прокурор має відчувати, що він є рівним за статусом іншому прокурору, що позитивно сприятиме усвідомленню ним процесуальної незалежності**.

З огляду на це інститут наставництва без окремого статусу прокурора-стажиста видається набагато кращою моделлю, проте питання потребує більш ретельного дослідження практики стажування та подальшої діяльності прокурорів, що були призначені на посади після 2022 року. Спроби впровадити окремий статус прокурора, окремий процесуальний статус прокурора або не виправдані виняткові процесуальні повноваження керівників прокуратури відбувалися неодноразово й завжди викликали сумніви з огляду на «послаблення ролі окремих прокурорів внаслідок зміцнення ієрархічної структури, що суперечить меті посилення незалежності окремих прокурорів»¹²⁴⁷.

Добір на посади прокурорів прокуратур вищого рівня

Закон № 4555-IX дозволив призначати на посади прокурорів ОГП та обласних прокуратур без конкурсу будь-кого, хто має повну вищу освіту і відповідний юридичний стаж (5 років — для ОГП, 3 роки — для обласної прокуратури). Водночас загальний порядок призначення на посаду прокурора-стажиста, з якої раніше могла початися кар'єра прокурора — зберігається. З огляду на це сформувалася **концептуальна колізія**: у прокуратури нижчого рівня добір відбувається за конкурсом та за участі незалежної КДКП, а до прокуратур вищого рівня — без конкурсу, лише за рішенням керівника органу прокуратури.

Нові умови добору на посади в органи прокуратури діятимуть лише в період дії воєнного стану. Водночас до прийняття відповідних законодавчих змін представники органів прокуратури не комунікували на загальний рівень про наявність будь-яких проблем з проведенням доборів на посади на конкурсних засадах. Понад те, під час воєнного стану до прокуратури було відібрано за результатами конкурсу понад 300 осіб на посади прокурорів-стажистів.

Фактично Генеральному прокурору та керівникам обласних прокуратур повернуто повноваження, які вони мали до 2017 року (часу створення першого складу КДКП), позбавивши їх КДКП. Особа призначається на посаду прокурора поза меритократичним порядком без жодних критеріїв оцінювання, рейтингів чи тестувань/спів-

¹²⁴⁶ Експертна оцінка проекту Закону № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» і проекту Закону № 5157 «Про внесення змін до розділу II «Прийняття та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень».

¹²⁴⁷ Експертна оцінка проекту Закону України № 3009а «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури», пп. 26–28, 2020.

бесід. Це не лише створює корупційні ризики, а і є суттєвим кроком назад у європейській інтеграції.

У Дорожній карті з питань верховенства права задекларовано посилення інституційної спроможності органів прокурорського самоврядування і КДКП, однак на практиці їх частково позбавляють повноважень. Попри те, що в I кварталі 2026 року конкурс на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури має стати обов'язковим, тепер йдеться про відсутність базового конкурсу під час добору в прокуратуру, що суперечить європейським стандартам. Насамперед КРЕП зазначає, що відбір має бути прозорим та ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, так само як і орган, який добирає прокурорів, має володіти відповідним рівнем компетентності¹²⁴⁸.

Підсумки атестації прокурорів

У 2024–2025 роках **атестація прокурорів** як тимчасовий інструмент очищення прокуратури від непрофесійних та недобросовісних кадрів **продовжилася**. Інформації щодо кількості атестованих/неатестованих прокурорів у публічному доступі немає, а ОГП її не надає.

Атестацію здійснюють три комісії (для ОГП, обласних і окружних прокуратур відповідно). З огляду на припинення фінансування програм USAID в Україні¹²⁴⁹ комісії тимчасово зупинили свою діяльність у лютому — березні 2025 року, оскільки половина з їхніх членів делегувалася проектами МТД¹²⁵⁰. У червні 2025 року така діяльність відновилася.

3 вересня 2024 року до 25 липня 2025 року успішно пройшли атестацію 3 прокурори Генеральної прокуратури України, 6 прокурорів регіональних прокуратур, 7 прокурорів місцевих прокуратур, військових прокуратур гарнізонів (на правах місцевих). Неуспішно пройшли атестацію 5 прокурорів Генеральної прокуратури України та 5 прокурорів місцевих прокуратур. Отже, **ухвалено рішення щодо 26 прокурорів (з них 16 — успішно, 10 — неуспішно)**¹²⁵¹.

У Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року зазначено, що атестація має бути завершена без подальших затримок. Прокурори, які її не пройшли, мають бути звільнені у встановленому законом порядку, а судові справи, що перебувають на розгляді, — завершені¹²⁵².

Найбільша проблема для завершення атестації полягає в кількості справ щодо оскарження рішень комісій з атестації, які наразі перебувають на розгляді суду. За інформацією члена однієї з атестаційних комісій¹²⁵³, станом на кінець 2024 року

1248 CCPE. Opinion No. 9 (2014) on «European norms and principles concerning prosecutors» – p. 51.

1249 On Delivering an America First Foreign Assistance Program. Press Statement. U.S. Department of State, 28.03.2025.

1250 Інформація надана керівником Департаменту кримінальної політики та захисту інвестицій Офісу Генерального прокурора під час інтерв'ю, яке відбулось 25.03.2025.

1251 Інформація надана Офісом Генерального прокурора листом від 25.07.2025 № 30/3-1329ВІХ-25.

1252 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package, p. 30.

1253 Інформація надана в письмовому вигляді членом кадрової комісії Офісу Генерального прокурора 20.04.2025. Водночас стосовно більшості позовів судовий розгляд уже завершено (з 2 797 позовів 2 185 розглянуто).

орієнтовно 700 справ досі перебувають у судах з огляду на довгий строк оскарження в усіх інстанціях адміністративного суду в Україні.

Водночас окремі положення Закону № 113-IX¹²⁵⁴ щодо атестування визнані неконституційними двома рішеннями Конституційного Суду України (КСУ) у 2023 році¹²⁵⁵. Так, у частині попередження про можливе звільнення у зв'язку з невідповідною атестацією усіх прокурорів КСУ зазначив, що Верховна Рада не наділена такими повноваженнями, що фактично унеможлиблює повторення атестування подібних масштабів. Також КСУ ухвалив рішення щодо нерівної оплати праці прокурорам, які не пройшли атестацію, та тих, хто пройшов її, і працює на посадах. Наразі прокурори, що не пройшли атестацію, отримують заробітну плату відповідно до посадового окладу, встановленого Законом, не здійснюючи жодної діяльності в прокуратурі.

Атестація сьогодні стосується трьох категорій осіб: повторна атестація прокурорів, що були поновлені рішенням суду¹²⁵⁶; особи, які вийшли з відпустки по догляду за дитиною; особи, які з різних причин уникли атестації раніше і продовжують уникати її зараз.

З трьох названих категорій лише ті прокурори, які повертаються з відпустки по догляду за дитиною можуть бути атестовані якнайшвидше й без зволікань. Проте вихід із такої відпустки в максимальний допустимий строк (шість років) відбуватиметься поступово до кінця 2025 року, і атестацію неможливо розпочати, доки особа не звернеться з відповідною заявою.

Удосконалення процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності

Рекомендації IV Раунду оцінювання GRECO щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів¹²⁵⁷, надані у 2017 році, залишаються невиконаними. Необхідність їх виконання передбачена ДАП¹²⁵⁸ та Планом для Ukraine Facility¹²⁵⁹.

1254 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX.

1255 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 6 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора) від 01.03.2023 № 1-р(II)/2023.; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Стариченка Миколи Петровича, Гарлики Сергія Сергійовича, Петричука Олександра Анатолійовича, Остапенко Мар'яни Василівни та Менчинського Сергія Віталійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу третього пункту 3 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-IX щодо винагороди прокурора як гарантії його незалежності) від 13.09.2023 № 8-р(II)/2023.

1256 Для забезпечення атестації прокурорів від проблем, які виникали раніше з іншими органами влади, у 15.06.2021 ухвалено Закон № 1554-IX «Про внесення змін до розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень, яким передбачалося, що звільнені за результатами атестації прокурори, які були поновлені на посадах за рішенням суду, у якому оскаржувалися результати атестації, однаково мають проходити атестацію після такого поновлення.

1257 Ukraine — Evaluation Report. Fourth evaluation round. Coe, GRECO website, 20.02.2025. Rec. XXIX, XXX.

1258 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220, захід 2.1.5.2.2.

1259 Розділ 4. Реформа прокуратури.

Ці рекомендації складаються з трьох частин:

1) щодо дисциплінарної процедури та композиції КДКП:

- забезпечення прокурорської більшості в складі КДКП (наразі п'ять з 11 членів Комісії є прокурорами) (рекомендація XXIII);
- уточнення складів дисциплінарних проступків (рекомендація XXIX);
- збільшення строку давності притягнення до дисциплінарної відповідальності (наразі — один рік; водночас у суддів — три роки) (рекомендація XXX);
- передбачення повноважень органів прокурорського самоврядування та керівників прокуратури подавати дисциплінарні скарги (рекомендація — XXX)¹²⁶⁰.

2) щодо менеджменту в органах прокуратури:

- впровадження нової системи оцінювання прокурорів (рекомендація XXV);
- впровадження випадкового розподілу кримінальних проваджень між прокурорами на основі заздалегідь встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації (рекомендація XXIV);

3) щодо процесуальної незалежності прокурора:

- вдосконалення механізму відводу/самовідводу прокурора (рекомендація XXVIII).

У лютому 2025 року GRECO встановила¹²⁶¹, що Україна задовільно виконала або частково реалізувала 18 із 31 рекомендації IV раунду оцінювання. Залишилося 11 частково виконаних і дві невиконані рекомендації. Водночас до виконаних у частині прокуратури належать рекомендації щодо збільшення кількості прокурорів у КДКП (рекомендація XXIII), збільшення строку давності для ініціювання дисциплінарних проваджень щодо прокурорів та оскарження таких рішень (рекомендація XXX). На виконання цих рекомендацій ОГП мав підготувати зміни до законодавства, які б передбачали перегляд квоти прокурорів серед членів КДКП та збільшення строку давності.

Зміни до законодавства щодо рекомендацій XXIX, XXX GRECO були розроблені другим складом КДКП (2021–2024 роки), проте так і не внесені на розгляд Верховної Ради¹²⁶². Тож така оцінка GRECO видається передчасною.

Після початку повномасштабного вторгнення прокуратура мала інші пріоритети, зокрема розбудову системи переслідування за міжнародні злочини, боротьбу з

¹²⁶⁰ Складно погодитися з такою рекомендацією, адже відповідно до ч. 2 ст. 45 Закону України «Про прокуратуру» право на звернення із дисциплінарною скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. Лише анонімність скарги є підставою для відмови у відкритті провадження. До того ж значна частина скарг надходить саме від керівників прокуратури, а процедура відкриття провадження для всіх скарг однакова. Запропонований процесуальний статус таких скарг нічого не додасть для правового регулювання відкриття дисциплінарного провадження.

¹²⁶¹ Ukraine — Publication of the Fourth Round Addendum to the Second Compliance Report. Coe, GRECO website, 20.02.2025.

¹²⁶² Інформація надана головою Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів другого скликання (2021–2024 роки) під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

новими викликами злочинності, особливо у сфері національної безпеки тощо. До питання вдосконалення дисциплінарної процедури повернулися лише у 2024 році.

З метою виконання рекомендацій GRECO робоча група з питань посилення інституційної спроможності КДКП, удосконалення дисциплінарної процедури щодо прокурорів та діяльності органів прокурорського самоврядування¹²⁶³ **підготувала проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру”** (щодо виконання рекомендацій Групи держав проти корупції та вимог Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки та Плану України на 2024–2027 роки, схваленого на виконання ініціативи Європейського Союзу «Ukraine Facility» в частині удосконалення дисциплінарної процедури щодо прокурорів)». У разі прийняття цього законопроекту Україна виконає рекомендації XXIII, XXIX, XXX GRECO. **4 березня 2025 року ОГП скерував зазначений законопроект до Кабінету Міністрів України для опрацювання і подальшого внесення на розгляд Парламенту**¹²⁶⁴. Наразі текст законопроекту назагал не оприлюднено.

Водночас інша робоча група з питань виконання окремих міжнародних зобов'язань (рекомендацій), утворена в серпні 2024 року¹²⁶⁵, працює над виконанням рекомендацій XXIV, XXV і XXVIII GRECO. Питання відводу, його оскарження, оцінювання прокурорів та випадкового розподілу кримінальних проваджень взаємопов'язані між собою та стосуються питань управлінської діяльності в прокуратурі в межах кримінального переслідування.

У Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року, окрім необхідності виконання рекомендацій GRECO в частині вдосконалення дисциплінарної процедури, також йдеться про те, що **повноваження щодо розгляду скарг на рішення КДКП мають бути передані до РПУ**¹²⁶⁶. Наразі рішення КДКП, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, можуть бути оскаржені до ВРП та до адміністративного суду¹²⁶⁷.

Проте незрозуміло, на чому ґрунтується така рекомендація, адже РПУ має інші функції та недостатньо знайома з дисциплінарною практикою¹²⁶⁸. РПУ потребуватиме суттєвих ресурсів для виокремлення окремих членів для розгляду таких скарг, їх професійної підготовки, забезпечення інфраструктури для змагальності прокурорів (обладнання спеціальних приміщень для квазісудового розгляду, створення системи виклику учасників дисциплінарної процедури та вжиття інших заходів) тощо.

Практика свідчить, що за умови альтернативного оскарження¹²⁶⁹ (до ВРП чи до адміністративного суду) прокурори частіше обирають другий варіант. У 2017 році таких

1263 Про створення робочої групи з питань посилення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, удосконалення дисциплінарної процедури стосовно прокурорів та діяльності органів прокурорського самоврядування: наказ Генерального прокурора від 25.06.2024 № 156.

1264 Захід 2.1.5.2.2. Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1265 Про створення робочої групи з питань виконання окремих міжнародних зобов'язань (рекомендацій): наказ Генерального прокурора від 30.08.2024 № 204.

1266 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package, p. 30.

1267 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 1 ст. 50.

1268 Така позиція також озвучена головою Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів другого скликання (2021–2024 роки) під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

1269 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 1 ст. 50.

скарг, поданих до ВРП, було 31; у 2018 — 46; у 2019 — 44; у 2020 — шість; у 2021 — вісім¹²⁷⁰. Надалі з огляду на прийняте законодавство дисциплінарна функція ВРП не реалізовувалася протягом двох років (з серпня 2021 року до жовтня 2023 року)¹²⁷¹. У 2024 році до ВРП надійшло 25 скарг на рішення КДКП¹²⁷².

Водночас кількість рішень, які КДКП ухвалила протягом листопада 2021 року — 2024 року — майже 600¹²⁷³. У 2024 році в провадженні судів усіх інстанцій, участь у яких забезпечує КДКП, перебувало 159 справ щодо оскарження дій та рішень, ухвалених у дисциплінарному провадженні¹²⁷⁴. Станом на кінець року в провадженні суду першої інстанції перебувало 99 справ, суду апеляційної інстанції — 20 справ, суду касаційної інстанції — 16 справ¹²⁷⁵. Такі статистичні дані свідчать, що здебільшого прокурори звертаються саме до суду, а не ВРП. Водночас інформації про те, що ВРП недостатньо якісно розглядає ці скарги або інші зауваження щодо її діяльності, не висловлювалися.

Окремої **уваги варті Генеральна інспекція як підрозділ внутрішнього контролю ОГП, адже значна кількість скарг, які надходять до КДКП є матеріалами**, складеними Генеральною інспекцією за результатами службового розслідування¹²⁷⁶. Відтак її варто розглядати як невіддільну частину дисциплінарної процедури. Однак Закон України «Про прокуратуру» передбачає, що саме члени КДКП мають проводити перевірку наявності підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Тому статус матеріалів, отриманих від Генеральної інспекції, не повністю зрозумілий¹²⁷⁷. Генеральна інспекція як підрозділ внутрішнього контролю, з одного боку, мусить мати достатню незалежності від ОГП, з іншого — її кадри мають відповідати критеріям доброчесності, мати належні канали взаємодії з викривачами всередині прокуратури й мати довіру самих прокурорів.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає ухвалення в IV кварталі 2027 року закону, спрямованого на посилення інституційної спроможності та ефективності Генеральної інспекції, удосконалення системи запобігання корупційним проявам і порушенням етики в органах прокуратури. Цей Закон має містити, зок-

1270 Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя скарг на рішення у дисциплінарних провадженнях стосовно прокурорів, 2023.

1271 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя : Закон України від 14.07.2021 № 1635-IX.

1272 Інформація про практику здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів за 2024 рік. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

1273 Там само.

1274 Аналіз діяльності відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів (з листопада 2021 року по грудень 2023 року). С. 43.; Інформація про практику здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів за 2024 рік. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

1275 Інформація про практику здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів за 2024 рік. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

1276 Експертний аналіз дисциплінарної практики Відповідного органу прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження, за 9 місяців роботи (2021–2022). Офіс Ради Європи в Україні, 2022. С. 22.

1277 Звіт за результатами оцінки потреб Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів /Проект Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», 2017. С. 48–49; Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменев, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К.: Москаленко О. М., 2019. С. 92.

рема складники як-от: 1) забезпечення виконання функції превенції дисциплінарних та інших правопорушень серед працівників прокуратури; 2) проведення незалежної та об'єктивної процедури добору працівників Генеральної інспекції, що містить перевірку їхньої доброчесності; 3) надання Генеральній інспекції необхідних повноважень для здійснення співпраці з викривачами, забезпечення їхніх прав і гарантій захисту, передбачених законом тощо.

З 2024 році для прокурорів САП передбачено особливу процедуру розгляду дисциплінарних скарг — **скарга, подана на такого прокурора, попередньо розглядається підрозділом внутрішнього контролю САП**¹²⁷⁸. Водночас позиція такого підрозділу щодо відкриття чи відмови у відкритті дисциплінарного провадження не є обов'язковою для члена КДКП під час ухвалення відповідного рішення¹²⁷⁹.

Станом на лютий 2025 року підрозділ внутрішнього контролю САП недоукомплектований — він не має штатного розпису, але до його складу входять три особи: начальник відділу (посада державної служби), прокурор і головний спеціаліст (посада державної служби). На відміну від інших прокурорів системи прокуратури, дисциплінарне провадження щодо прокурора САП тепер містить і рекомендацію про (не)відкриття дисциплінарного провадження, яку надає підрозділ внутрішнього контролю — не незалежний орган, а натомість повністю підпорядкований керівнику САП. Іншими словами, попередня оцінка підрозділу внутрішнього контролю в процедурі дисциплінарного провадження щодо прокурорів САП нагадує стару процедуру, яка діяла в прокуратурі до створення КДКП, коли керівники прокуратур мали дисциплінарні повноваження, які вони втратили в результаті реформи 2014 року¹²⁸⁰.

У 2024 році щодо прокурорів САП зареєстровано 15 дисциплінарних скарг¹²⁸¹. Пропозиції підрозділу внутрішнього контролю САП щодо відмови у відкритті дисциплінарного провадження збігалися з рішенням членів КДКП про відмову у відкритті такого провадження (хоча позиція КДКП має пріоритет у разі розбіжностей). Проте це не означає, що така однаковість у практиці збережеться. **Проблема окремого порядку розгляду дисциплінарних скарг для прокурорів САП полягає в залежності підрозділу внутрішнього контролю САП від керівника САП, а також подвійному «фільтруванні» скарг** — якщо ж КДКП може не погодитися з висновком такого підрозділу, то немає потреби у подвійному використанні ресурсів системи прокуратури на ухвалення такого рішення. Рівень незалежності та компетентності КДКП у питаннях дисциплінарної відповідальності суттєво вищий за підрозділ внутрішнього контролю САП.

Звільнення з посади

Первинна редакція Закону України «Про прокуратуру» передбачала таку підставу для звільнення з прокуратури як ліквідація чи реорганізація органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів

1278 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Закон України від 08.12.2023 № 3509-IX.

1279 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 2 ст. 8¹.

1280 Окрема планета САП. Частина 2. Євродезінтеграція. Justtalk, 2025.

1281 Інформація про практику здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів за 2024 рік. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

органу прокуратури. Під час впровадження механізму атестації прокурорів у 2019 році цей Закон зазнав змін¹²⁸², відповідно до яких на звільнення прокурорів із посади з вказаних підстав не поширюються положення законодавства щодо пропозиції іншої роботи та переведення на іншу роботу при звільненні у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці; строків попередження про звільнення; переважного права на залишення на роботі; переважного права на укладення трудового договору в разі повторного прийняття на роботу; збереження місця роботи на період щорічної відпустки та на період відрядження. Така заборона була необхідна для «очищення органів прокуратури» від недобросовісних кадрів.

Рішенням КСУ від 18 грудня 2024 року № 11-п(II)/2024¹²⁸³ згадані положення Закону України «Про прокуратуру» були визнані такими, що не відповідають Конституції України, і втратили чинність 18 червня 2025 року. У цьому рішенні Суд зазначив, що внаслідок застосування відповідних положень Закону України «Про прокуратуру» **уможливлена ситуація, за якої прокурор «виключається зі штатного розпису» органу прокуратури, однак зберігає статус прокурора без можливості реалізації відповідних функцій, що створює юридичну невизначеність у правовідносинах та їх юридичних наслідках**, зокрема в аспекті його функціональних обов'язків та професійного майбутнього.

Окрім того, **звільнення прокурора з посади на цій підставі уможливлює вплив чинного тиску на незалежність прокурора** у зв'язку з тим, що прокурора може бути звільнено з посади не лише внаслідок його рішень, дій або бездіяльності, а також і через ухвалення рішення щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури.

Рішення КСУ необхідно розглядати крізь призму інституційних гарантій незалежності прокурора, адже прокурор призначається на посаду безстроково (крім виходу на пенсію, дисциплінарної відповідальності та подібних підстав — його звільнити неможливо). Це гарантія того, що він буде ухвалювати рішення на власний розсуд (як суддя, оскільки європейські стандарти говорять про наближення статусу прокурора до судді), а не боятись тиску з боку політиків, процесуальних опонентів чи свого керівника.

Натомість керівники прокуратури нехтували цими гарантіями. Достатньо було скоротити чисельність підрозділу, вивести людей «поза штат», створити новий штатний розпис і призначити на посади прокурорів на власний розсуд нового керівника. Тобто прокурори «поза штатом» мали прокурорський статус, отримували частину заробітної плати (оклад), проте позбавлялися будь-яких повноважень і опинились у невизначеному юридичному статусі.

1282 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX, пп. 41 п. 21 розд. I.

1283 Рішення Конституційного Суду України від 18.12.2024 №11-п(II)/2024 у справі за конституційною скаргою Панченка Богдана Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 5-1, підпункту 1 пункту 51 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо конституційних гарантій незалежності прокурора).

22 липня 2025 року Законом № 4555-IX¹²⁸⁴ змінено порядок, умови та процедури звільнення прокурорів, зокрема з адміністративних посад, та припинення їх повноважень у разі ліквідації органу прокуратури, реорганізації, зміни структури або штатної чисельності прокурорів органу прокуратури щодо цієї посади. Насамперед виключено попередні неконституційні положення Закону України «Про прокуратуру». Натомість цей Закон доповнено новою нормою, згідно з якою прокурор звільняється з посади в разі незгоди на призначення на вакантну або тимчасово вакантну посаду чи на переведення на такі посади до іншого органу прокуратури в разі ліквідації, реорганізації, зміни структури або штатної чисельності прокурорів органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду.

Фактично Закон № 4555-IX зберіг механізм «виведення поза штат», замінивши «скорочення чисельності» на «зміну структури або штатної чисельності». До того ж за новою редакцією норми прокурор, зокрема має не погодитися на переведення на посаду до іншого органу прокуратури. Отже, Законом № 4555-IX впроваджено новий механізм виходу з ситуації: прокурору можна запропонувати посаду, а якщо він від неї відмовиться — звільнити його на цій підставі. Наприклад, у більшості випадків прокурор відмовиться від посади найнижчого рівня або переведення до інших органів прокуратури, що розташовані на небезпечній для життя території України (прифронтових територіях, зокрема у Харківській, Сумській областях)¹²⁸⁵.

На аналогічні ризики, пов'язані з положеннями Закону № 4555-IX, звертають увагу також і представники прокуратури¹²⁸⁶.

З огляду на це **законодавець хоч і сформулював підставу звільнення по-новому, але за своєю суттю ця норма жодним чином не сприяє гарантіям незалежності прокурора і ефективному виконанню рішення КСУ.**

Рекомендації

1. Скасувати зміни, внесені Законом № 4555-IX, щодо позаконкурсного порядку призначення на посади до обласної прокуратури та ОГП.
2. Виключити із Закону України «Про прокуратуру» положення щодо окремого статусу прокурора-стажиста та всі положення, які можна розцінити як такі, що встановлюють обмеження щодо незалежності новопризначеного прокурора. Удосконалити процедуру підготовки прокурорів так, щоб система наставництва і стандартизованого навчання практичних аспектів діяльності нових прокурорів повністю замінила необхідність впровадження прокурорів-стажистів.
3. Завершити атестацію прокурорів. Ухвалити необхідні законодавчі та інституційні зміни для цього. Відповідальним підрозділам ОГП треба ретельно вив-

¹²⁸⁴ Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану : Закон України від 22.07.2025 № 4555-IX, пп. 4 п. 2 розд. II.

¹²⁸⁵ Врятували НАБУ, але не прокуратуру: що "забули" виправити після атаки влади на "антикор". Європейська правда, 2025.

¹²⁸⁶ Що таке прокурорська незалежність і чи дійсно вона потрібна. JustTalk, 2025.; Закон № 4555-IX і загрози гарантіям незалежності прокурора при звільненні з посади. JustTalk, 2025.

чити питання щодо можливих шляхів завершення атестації із залученням фахівців та міжнародних партнерів, які можуть у цьому допомогти.

4. Ухвалити зміни до законодавства щодо виконання рекомендацій IV Раунду оцінювання GRECO в частині дисциплінарної процедури та композиції КДКП (забезпечення прокурорської більшості) та рекомендацій Європейської комісії щодо дисциплінарної процедури та інституційної спроможності КДКП виконувати покладені на неї функції.
5. Ґрунтовно вивчити питання доцільності реалізації рекомендації Європейської комісії щодо передачі повноважень з розгляду скарг на рішення КДКП від ВРП до РПУ.
6. Удосконалити діяльність Генеральної інспекції ОГП через надання їй дієвих повноважень та належних ресурсів для їх здійснення.
7. З урахуванням єдності системи прокуратури необхідно скасувати окремий порядок розгляду дисциплінарних скарг щодо прокурорів САП з метою уникнення подвійного використання ресурсів прокуратури під час перевірки наявності ознак дисциплінарного проступку у скаргах на дії прокурорів САП.
8. Забезпечити виконання рішення КСУ від 18 грудня 2024 року № 11-р(II)/2024 щодо унеможливлення перебування прокурора у невизначеному юридичному статусі у зв'язку із організаційними змінами в прокуратурі, а також скасувати положення Закону № 4555-IX, якими уможливлено звільнення з органів прокуратури внаслідок «виведення поза штат» як такі, що порушують гарантії інституційної незалежності прокурора.

Інституційне забезпечення підготовки прокурорів

Прогрес і проблеми

Підвищення кваліфікації

Прокурори постійно підвищують свою кваліфікацію. До форм підвищення кваліфікації прокурорів належать: самостійне навчання (самоосвіта); стажування в органі прокуратури вищого рівня; участь у семінарах та інших колективних формах навчання; підготовка (навчання) у ТЦПУ; тренерська (викладацька) діяльність у ТЦПУ; наукова діяльність.

Прокурор вважається таким, який пройшов підготовку з підвищення кваліфікації у ТЦПУ, якщо впродовж 48 місяців за результатами участі у тренінгових курсах/тренінгах набрав 60 залікових балів¹²⁸⁷. Водночас один день в аудиторії (офлайн) дорівнює приблизно десяти балам. Тобто прокурору протягом чотирьох

¹²⁸⁷ Згідно з п. 1 розд. V Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів, затвердженого наказом Генерального прокурора від 15.06.2021 № 200, підготовка (навчання) прокурорів ОГП, обласних, окружних прокуратур у ТЦПУ та його регіональних відділеннях проводиться не рідше одного разу на чотири роки.

років необхідно витратити понад один робочий тиждень на підвищення кваліфікації. Водночас існує можливість зарахування дистанційних курсів¹²⁸⁸.

Кількість балів, визначена Положенням про систему оцінювання якості роботи прокурорів¹²⁸⁹ протягом чотирьох років, не є надмірною. Водночас спостерігається ситуація поспіху прокурорів з проходженням дистанційних курсів, оскільки у 2025 році цей строк закінчується, і вони вперше будуть проходити оцінювання якості їхньої роботи. Відповідальність за непроходження підвищення кваліфікації не передбачена, хоча факт недотримання цих вимог законодавства може бути підставою для негативного оцінювання в щорічному оцінюванні з метою преміювання.

Дистанційні курси розроблені так, що електронна система контролює прочитання текстів, перегляд відео, складання тестів та інших завдань. Тобто передбачає певне інтерактивне навчання, результати якого можна спробувати спотворити, але загалом вона так чи інакше надасть змогу прокурору опанувати нові знання та підвищити кваліфікацію. Отже, система підвищення кваліфікації влаштована належним чином, і **підвищення кваліфікації відбувається на належному рівні.**

Згідно з інформацією ТЦПУ¹²⁹⁰, у Скринінговому звіті щодо кластера «Основи процесу вступу» (2025), що надав ЄС, зазначено, що **варто пропонувати більше курсів з права ЄС, верховенства права, суддівського ремесла, професійної етики, доброчесності та професійних навичок.** Крім того, мають бути впроваджені спільні курси для суддів і прокурорів (у межах співпраці Національної школи суддів України (НШСУ) та ТЦПУ).

Дорожня карта з питань верховенства права¹²⁹¹ передбачає в II кварталі 2026 року створення спільної навчальної програми НШСУ та ТЦПУ з права ЄС для суддів та прокурорів, а також інтеграцію права ЄС в наявні тренінги та курси для прокурорів. У цей же строк планується удосконалення тренінгових програм та курсів з питань гендерної рівності, доброчесності та професійної етики, верховенства права, лідерства (зокрема лідерства жінок), захисту вразливих груп, протидії домашньому та гендернозумовленому насильству, діджиталізації правосуддя та електронних доказів, антикорупційного законодавства.

Тренінги з права ЄС уже розробляються спільно з Проєктом ЄС «Право-Justice», а перші дистанційні модулі стануть доступними в травні 2025 року. Також усі чинні курси переглядаються на наявність складників права ЄС¹²⁹², наприклад, Директив ЄС чи Рішень Ради ЄС. Це уможливорює вивчення права ЄС у контексті галузевих питань процесуальної діяльності прокурорів, наприклад, Директиви щодо

1288 Інформацію надано керівництвом Тренінгового центру прокурорів України в письмовому вигляді 22.04.2025. Інформація щодо статистичних даних за перше півріччя 2025 року надана керівництвом Тренінгового центру прокурорів України в робочому порядку у липні 2025 року.

1289 Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів : наказ Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407.

1290 Інформація надана директоркою та заступником директорки Тренінгового центру прокурорів України під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

1291 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1292 Там само.

підтримки потерпілих чи щодо викривачів у кримінальному провадженні. Також планується удосконалення тренінгових програм з питань гендерної рівності, доброчесності, лідерства (зокрема лідерства жінок), протидії домашньому та гендерно зумовленому насильству (на виконання п. 6.4.9 Плану заходів до КСП).

Діяльність Тренінгового центру прокурорів України

ТЦПУ створено у 2020 році¹²⁹³, що стало одним з ефективних результатів реформи системи органів прокуратури. Наразі ТЦПУ є надійним партнером і помічником для ОГП, обласних та окружних прокуратур, одним із лідерів у впровадженні найкращих міжнародних стандартів навчання та розвитку кадрів системи кримінальної юстиції в Україні.

Упродовж 2024 року **проведено 277 заходів з підвищення кваліфікації прокурорів** (офлайн- та онлайн-форми навчання) (за перше півріччя 2025 року — 126), з них 147 навчальних заходів, передбачених затвердженими Каталогами тренінгових програм для прокурорів (за перше півріччя 2025 року — 76) та 117 позапланових навчальних заходів (за перше півріччя 2025 року — 38)¹²⁹⁴. Видано **24 195 сертифікатів** (за перше півріччя 2025 року — 10 531), із них 8 563 за офлайн- та онлайн-формами навчання (встановленого зразка за перше півріччя 2025 року — 3 294), та 15 373 за дистанційною формою навчання (за перше півріччя 2025 року — 7 237); 159 сертифікатів видано за результатами проходження тренінгів для тренерів (ToT) (за перше півріччя 2025 року — 89).

Загалом протягом 2024 року **75,7% прокурорів підвищували свою кваліфікацію** (7 571 прокурор, з них 2 876 жінок; 4 695 чоловіків) за онлайн/офлайн/дистанційною формою навчання (за перше півріччя 2025 року — 4 664 (1 924 жінок, 2 740 чоловіків). З них, зокрема, за офлайн- та онлайн-формою навчання — 4 147 прокурорів (за перше півріччя 2025 року — 2 155) та 3 424 прокурори виключно за дистанційною формою навчання (за перше півріччя 2025 року — 2 509)¹²⁹⁵. Каталог тренінгових програм є у відкритому доступі (I півріччя 2024¹²⁹⁶; II півріччя 2024¹²⁹⁷; I півріччя 2025¹²⁹⁸). У Каталогі на I півріччя 2025 року передбачені тренінги для базового, просунутого та експертного рівня. Сформовано Каталог тренінгів для тренерів з огляду на багаторівневу систему навчання тренерів. Крім того, зроблено перші кроки для розроблення концепції (принципів, процедур і методів) системи оцінювання та розвитку персоналу ТЦПУ¹²⁹⁹.

1293 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX.

1294 Інформацію надано керівництвом Тренінгового центру прокурорів України в письмовому вигляді 22.04.2025. Інформація щодо статистичних даних за перше півріччя 2025 року надана керівництвом Тренінгового центру прокурорів України в робочому порядку у липні 2025 року.

1295 Там само.

1296 Каталог тренінгових програм на I півріччя 2024 року. Тренінговий центр прокурорів України.

1297 Каталог тренінгових програм на II півріччя 2024 року. Тренінговий центр прокурорів України.

1298 Каталог тренінгових програм на I півріччя 2025 року. Тренінговий центр прокурорів України.

1299 Інформацію надано керівництвом Тренінгового центру прокурорів України в письмовому вигляді 22.04.2025.

План тренінгів складається з огляду на ті теми, які визначили самі прокурори. Здебільшого прокурори мають галузеве і вузьке направлення на практичні проблеми, на кшталт окремих негласних дій у кримінальному провадженні чи роз'яснення нових правових інститутів (наприклад, кримінальна відповідальність військових командирів («командна» відповідальність), впроваджена у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду (Римський статут). З огляду на це не можна орієнтуватися лише на запити прокурорів, **адже певна частка тренінгів має бути зарезервована за темами загальнотеоретичного спрямування, на кшталт «Верховенство права» чи «Прокурорська етика». У цьому ТЦПУ має відігравати проактивну роль.** Цих курсів не має бути багато, а в межах прикладів вони можуть посилалися на доволі складні аспекти правових позицій КСУ та ВС тощо. Такі курси можуть бути спільними з НШСУ для створення продуктивних дискусій між суддями та прокурорами.

У березні 2024 році затверджено Стратегію розвитку ТЦПУ на 2024–2026 роки¹³⁰⁰. Це вже друга Стратегія цієї установи. Стратегією передбачено затвердження стандартів навчання, системи визначення пріоритетних тематик навчання, створення багаторівневої системи навчання, удосконалення системи оцінювання тренінгів прокурорами, створення регіональних відділень тощо. За власними оцінками ТЦПУ¹³⁰¹, реалізація Стратегії відбувається відповідно до затвердженого Плану дій. Наразі виконано орієнтовно половину поставлених перед ТЦПУ завдань для створення умов ефективного підвищення кваліфікації та розвитку прокурорів і державних службовців органів прокуратури, навчання прокурорів-стажистів окружних прокуратур. Зокрема, підготовлено Концепцію багаторівневого навчання прокурорів, у якій визначено стандарти безперервного професійного розвитку прокурорів через упровадження в ТЦПУ навчання за рівневими тренінговими програмами. Проте така інформація не є загальнодоступною і не може бути оцінена зовнішніми фахівцями самостійно, адже **щорічний звіт ТЦПУ за результатами діяльності не публікується.**

На III квартал 2025 року заплановано проведення місії експертної оцінки НШСУ та ТЦПУ¹³⁰² з метою оцінки їх правового статусу, змісту та форм діяльності на відповідність вимогам і стандартам навчальних закладів ЄС для підготовки суддів та прокурорів (**TAIEX¹³⁰³**). Фактично це є аудитом НШСУ та ТЦПУ з боку ЄС, результати якого будуть дороговказом щодо подальшого розвитку в контексті євроінтеграції. Надалі Дорожня карта з питань верховенства права¹³⁰⁴ передбачає, що в I кварталі 2026 року за результатами такої оцінки до Статуту та/або інших нормативно-правових актів ТЦПУ будуть внесені необхідні зміни.

1300 Стратегія розвитку Тренінгового центру прокурорів України : наказ Тренінгового центру прокурорів України від 25.03.2024 № 78.

1301 Інформацію надано керівництвом Тренінгового центру прокурорів України в письмовому вигляді 22.04.2025.

1302 Інформація надана директоркою та заступником директорки Тренінгового центру прокурорів України під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

1303 Technical Assistance and Information Exchange.

1304 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

ТЦПУ має статус спостерігача в Європейській мережі тренінгових інституцій у сфері юстиції (ЕЈТН¹³⁰⁵). Відповідно до інформації ТЦПУ¹³⁰⁶ цей статус надає можливість брати участь у роботі генеральної асамблеї, робочих групах мережі, а також тренінгах, які вона організовує.

Позитивним кроком до виконання рекомендацій Тіньового звіту до розділу 23 є відкритий набір тренерів ТЦПУ на 2025 рік, оголошений у січні 2025 року¹³⁰⁷.

У 2024 році проведено **п'ять спільних тренінгів для прокурорів і суддів¹³⁰⁸**, зокрема в межах співпраці з НШСУ¹³⁰⁹, що є позитивним кроком. Проте цього недостатньо для **широкого обміну інформацією з суддями**. Прокурор має найбільше спілкуватися з суддею з огляду на збір та представництво матеріалів доказового характеру у суді, що може виражатися не лише у спільних тренінгах, а й використанні спільних каналів обміну інформацією, семінарах тощо.

Іноземний досвід спільного навчання представників цих двох професій у системі правосуддя почав серйозно обговорюватися після рекомендацій ЄС та Тіньового звіту до розділу 23¹³¹⁰ щодо необхідності посилення співпраці між НШСУ та ТЦПУ, розроблення спільних навчальних курсів.

З метою розширення співробітництва із закордонними закладами навчання фахівців у сфері діяльності прокуратури для впровадження кращих міжнародних практик **у 2025 році підписано¹³¹¹ Меморандум про співпрацю між ТЦПУ та Академією європейського права (ERA),** у межах якого українські прокурори отримали додаткові ресурси для ознайомлення з правом ЄС та можливостями його застосування¹³¹².

1305 European Justice Training Network.

1306 Інформація надана директоркою та заступником директорки Тренінгового центру прокурорів України під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

1307 Оголошуємо набір до команди тренерів Тренінгового центру прокурорів України у 2025 році! Тренінговий центр прокурорів України, 2025.

1308 Згідно з інформацією ТЦПУ, наданою в письмовому вигляді 22.04.2025, відбулися такі навчальні заходи:

- 01.03.2024 — круглий стіл «Проблемні аспекти розслідування та судового розгляду справ про воєнні злочини», організований спільно з НШСУ, Консультативною місією Європейського Союзу (КМЕС) в Україні та проектом Ради Європи «Зміцнення прав людини в системі кримінальної юстиції України».

- 03.05.2024 — круглий стіл «Проблемні аспекти розслідування та судового розгляду справ у період воєнного стану: допит та підслідність», організований спільно з НШСУ, КМЕС та проектом Ради Європи «Зміцнення прав людини в системі кримінальної юстиції України».

- 16 квітня — 21 червня 2024 року спільно з Проектом Ради Європи «HELP (Освіта в галузі прав людини для юристів) для України в тому числі під час війни» реалізовано дистанційний курс Програми Ради Європи HELP «Кіберзлочинність та електронні докази». 28.03.2025 за сприяння Офісу Ради Європи в Україні в офлайн-форматі відбулася заключна сесія цього курсу.

- 28–29 січня 2025 року в гібридному форматі відбувся круглий стіл «Електронні докази у кримінальному процесі», організований командою ТЦПУ разом із Офісом Ради Європи, КМЕС та НШСУ.

- 01–02 квітня 2025 року відбувся спільний з НШСУ офлайн-тренінг «Інсценування судового процесу з питань кримінальної відповідальності військових командирів та інших начальників».

1309 Меморандум про співробітництво між ТЦПУ і НШСУ було укладено ще в грудні 2020 року.

1310 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 138–140.

1311 13 березня 2025 року директорка Тренінгового центру прокурорів України — Олеся Отрадна та директор Академії європейського права (ERA) — Жан Філіп Режад підписали меморандум про співробітництво.

1312 Інформація надана директоркою та заступником директорки Тренінгового центру прокурорів України під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

Система оцінювання прокурорів

Закон України «Про прокуратуру», прийнятий у 2014 році, не передбачав наявності в прокуратурі системи оцінювання. З огляду на це GRECO в межах IV Раунду оцінювання¹³¹³ надала рекомендацію XXV щодо впровадження нової системи оцінювання прокурорів.

Де-юре система оцінювання прокурорів була відсутня до 2020 року, а фактично застосовувалася стара система оцінювання за динамікою скерованих до суду кримінальних проваджень (так звана палична система або система палиць¹³¹⁴). З 2022 року чинною є лише тимчасова щорічна система оцінювання¹³¹⁵, що застосовується з метою преміювання наприкінці року. «Постійна» система досі розробляється і не впроваджена.

Законом № 113-IX¹³¹⁶ у 2019 році внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру», які передбачили існування, на перший погляд, двох систем оцінювання: оцінювання якості роботи прокурорів та індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів¹³¹⁷.

Як наслідок, створюється враження, що в прокуратурі є дві системи оцінювання. Тому у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року¹³¹⁸ зазначено, що *«наразі передбачено дві паралельні системи оцінювання прокурорів без участі органів прокурорського самоврядування. Ці системи залишаються сумнівними»*.

Річ у тім, що таке формулювання Закону створювалося з метою передбачити можливість впровадження спочатку тимчасової системи, а згодом — постійної. Саме тому назва Положення¹³¹⁹ містить слово «тимчасова». **Наявність переходу від «тимчасової» до «постійної» системи створило хибне враження, що таких систем дві¹³²⁰. Проте лише одна є чинною («тимчасова»), а коли набере чинності друга («постійна»), то «тимчасова» втратить чинність.**

Положенням про тимчасову систему оцінювання визначено порядок та умови щорічного преміювання прокурорів за результатами оцінювання та напрями професійного розвитку прокурора. Фактично керівник наприкінці року оцінює своїх підлеглих за виконаною роботою на власний розсуд, складаючи відповідний звіт. На підставі цієї оцінки прокурор отримує від 10 до 30% розміру суми його посадового окладу, отри-

1313 GRECO. Fourth Evaluation Round. Published 08/08/2017.

1314 Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання /Крапивін Є. О. Київ : Софія-А, 2016. С. 28–29.

1315 Про затвердження Тимчасового положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів : наказ Генерального прокурора від 30.10.2020 № 503.

1316 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX.

1317 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, п. 7² ч. 1 ст. 9.

1318 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 31.

1319 Про затвердження Тимчасового положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів : наказ Генерального прокурора від 30.10.2020 № 503.

1320 Інформація надана керівником Департаменту кримінальної політики та захисту інвестицій Офісу Генерального прокурора під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

маної ним за відповідний календарний рік¹³²¹. Прокурору, щодо якого було застосоване таке дисциплінарне стягнення, як догана, протягом календарного року, премія не виплачується незалежно від результатів оцінювання.

Чинна система — «тимчасова» — є недосконалою та певною робочою версією, як порівняти з повною відсутністю системи оцінювання прокурорів. Так, виплата премій у межах 10–30% від річного посадового окладу є інструментом у руках керівника органу прокуратури, за допомогою якого він може надати оцінку роботі свого підлеглого у формі відповідного матеріального заохочення. До того ж накладення дисциплінарного стягнення на прокурора також впливає на призначення премії, що позитивно впливає на належність виконання прокурорами службових обов'язків.

Водночас **у прокуратурі є проблема сприйняття премії як невіддільного складника заробітної плати, яка гарантовано має виплачуватися керівником**. Натомість преміювання є заходом матеріального заохочення і має виплачуватись як бонус за гарну роботу, а не як те, що обов'язково належить прокурору просто за фактом виконання своїх обов'язків. Сьогодні ж за відсутності чітких критеріїв оцінювання «часто це призводить до виставлення оцінок прокурорам на підставі фаворитизму, а не реальних результатів роботи»¹³²².

Водночас **результати оцінювання мають впливати не лише на преміювання, а й на кар'єрне зростання прокурора — братися до уваги під час переведення на вищу посаду чи до прокуратури вищого рівня, під час атестації та майбутніх конкурсів на керівні посади**.

Положення¹³²³ про «постійну» систему оцінювання затверджене Генеральним прокурором у 2021 році, проте так і не набрало чинності у зв'язку із неготовністю такої системи. Хоча на вебсайті Верховної Ради зазначено, що документ чинний, проте **пілотний експеримент з впровадження цієї системи продовжено на 2025 рік у Закарпатській, Івано-Франківській та Кіровоградській обласних прокуратурах та окружних прокуратурах цих областей, а дію Положення відтерміновано до 1 січня 2026 року**¹³²⁴. Відповідний наказ не опубліковано на вебсайті ОГП, що, можливо, є причиною некоректних даних, зазначених на парламентському вебресурсі.

Згідно з Положенням, «постійна» система спрямована на оцінювання якості роботи прокурора відповідно до встановлених критеріїв, має сприяти професійному розвитку прокурорів під час виконання службових обов'язків і проводиться раз на чотири роки (періодичне оцінювання). Оцінювання здійснюється керівником прокурора та відповідними підрозділами ОГП. Водночас результати оцінювання можуть бути оскаржені до Апеляційної комісії, до якої входять прокурори з прокуратур різного рівня зі значним досвідом роботи.

Протягом 2023–2024 років «постійна» система оцінювання впроваджувалась як пілотний проєкт: в ОГП — у Департаменті захисту інтересів дітей та протидії

1321 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, п. 2 ч. 3 ст. 81.

1322 Позиція надана прокуроркою Офісу Генерального прокурора 21.03.2025 у письмовому вигляді.

1323 Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів : наказ Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407.

1324 Наказ Генерального прокурора від 24.12.2024 № 317 не опубліковано. Інформація розміщена в Інформаційній системі моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

домашньому насильству та в управлінні нагляду за дотриманням законів органами Бюро економічної безпеки України; у Житомирській обласній прокуратурі та окружних прокуратурах Житомирської області.

Над опрацюванням результатів пілотного проекту і впровадженням системи оцінювання прокурорів працює робоча група з питань виконання окремих міжнародних зобов'язань (рекомендацій), утворена в ОГП у серпні 2024 року¹³²⁵. Безпосереднім виконавцем в ОГП визначено Відділ організації оцінювання якості роботи прокурорів Управління реформ Департаменту кримінальної політики та захисту інвестицій.

План заходів до КСП передбачає необхідність впровадження системи оцінювання якості роботи, як в органах правопорядку, так і в прокуратурі (строк виконання — IV квартал 2025 року)¹³²⁶. Проте, за словами представника ОГП¹³²⁷, **існує ризик того, що з метою швидкого виконання заходів за цим документом** буде нашвидкуруч унормовано певний перелік посадових обов'язків прокурора, і він буде оцінюватися за повнотою і своєчасністю їх виконання. Водночас **не буде взаємозв'язку між системою оцінювання, випадковим розподілом кримінальних проваджень та збалансуванням навантаження на прокурорів, а прокурорське самоврядування може бути виключене з процесу оцінювання**. За відсутності публічної інформації про перебіг пілотного проекту, а також руху за іншими компонентами розвитку прокуратури складно підтвердити чи спростувати такі побоювання.

Варто зазначити, що Дорожня карта з питань верховенства права¹³²⁸ передбачає, що до оскарження результатів оцінювання має залучатись прокурорське самоврядування. У той самий час європейські стандарти в частині функцій самоврядних органів прокуратури передбачають значно ширше коло питань у цьому контексті, наприклад: 1) погодження системи оцінки (положень, порядків, процедур); 2) накопичення та поширення стандартів і кращих практик з питань оцінювання¹³²⁹; 3) роль «апеляційної інстанції» у спорах щодо результатів оцінки¹³³⁰. З огляду на це **в чинному нормативному регулюванні порядку оцінювання прокурорів, що наразі впроваджується, роль органів прокурорського самоврядування є недостатньою**.

Рекомендації

1. Варто більше зосередитися на розробці курсів з права ЄС, верховенства права, суддівського ремесла, професійної етики, доброчесності та професійних

1325 Про створення робочої групи з питань виконання окремих міжнародних зобов'язань (рекомендацій) : наказ Генерального прокурора від 30.08.2024 № 204.

1326 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 4.3.1. завдання 4.3 стратегічної цілі 4.

1327 Інформація надана керівником Департаменту кримінальної політики та захисту інвестицій Офісу Генерального прокурора під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

1328 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1329 Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance, paras 72–74.

1330 Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro, Venice Commission, CDL-AD(2014)042, para 83; Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, Venice Commission, CDL-AD(2014)008-e, para 84.

навичок. Право ЄС має бути інтегроване в уже чинні курси щодо галузевих питань процесуальної діяльності прокурорів.

2. Удосконалити тренінгові програми та курси з питань гендерної рівності, доброчесності, лідерства (зокрема лідерства жінок), протидії домашньому та гендерно зумовленому насильству.
3. Налагодити співпрацю між ТЦПУ та НШСУ, зокрема впроваджувати спільні навчальні програми для суддів та прокурорів.
4. Продовжити залучення фахівців з-поза системи органів прокуратури до тренерської діяльності у ТЦПУ (суддів, адвокатів та інших правників), зокрема забезпечити підтримку громадських організацій, які адаптують кращі світові практики та методології у сфері підвищення кваліфікації прокурорів¹³³¹.
5. ТЦПУ має щорічно публікувати публічний звіт про свою діяльність, включно з інформацією про кількість та професійне спрямування залучених тренерів, перелік проведених навчальних заходів та результатами оцінювання таких заходів.
6. Внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» із зазначенням, що в прокуратурі застосовується лише одна система оцінювання задля уникнення хибних тлумачень про наявність двох систем оцінювання.
7. Підготувати та опублікувати звіт за результатами пілотного проекту з впровадження «постійної» системи оцінювання у 2023–2025 роках.
8. З урахуванням результатів пілотного проекту впровадити нову, постійну систему оцінювання прокурорів. Водночас на етапі оскарження результатів оцінки прокурором має бути залучена РПУ (у складі Апеляційної комісії). Роль прокурорського самоврядування в регулюванні порядку оцінювання прокурорів має бути розширена.

Впровадження електронного кримінального провадження та системи випадкового розподілу справ між прокурорами

Прогрес і проблеми

E-Case management System та система «СМЕРЕКА»

У Тіньовому звіті до розділу 23¹³³² зазначалося про одночасне існування двох проєктів з впровадження електронного кримінального провадження: E-Case Management

1331 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 140) залишається актуальною.

1332 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 141–144.

System (E-Case) — в органах антикорупційного спрямування (НАБУ, САП, Вищому антикорупційному суді (ВАКС) та системи менеджменту розслідувань, ескалації, контролю та аналізу «СМЕРЕКА»¹³³³ — в органах правопорядку та прокуратури загального спрямування.

E-Case є гарним прикладом можливості цифрової трансформації в системі кримінальної юстиції. Водночас вона є пілотним проектом у межах діяльності спеціалізованих антикорупційних органів — НАБУ, САП і ВАКС. Проте успіх цього пілотного проекту наразі можливий лише тому, що кількість залучених суб'єктів мінімальна, а кількість кримінальних проваджень невелика з огляду на спеціалізацію (високорівнева корупція).

Саме тому є імовірність, що результати цього пілотного проекту не будуть належним чином імplementовані в «СМЕРЕКА». Уже зараз спостерігається брак комунікації між органами та командами осіб у них, які впроваджують дві системи електронного кримінального провадження одночасно.

Водночас на рівні державної політики залишається незмінною — впровадження системи «СМЕРЕКА» передбачає поступове підключення до державних інформаційних реєстрів, зокрема до інформаційних реєстрів органів правопорядку та інтеграцію з Єдиним реєстром досудових розслідувань (ЄРДР) з метою підвищення якості та скорочення строків досудового розслідування. На певному етапі «СМЕРЕКА» поглине всі інші модулі, включно з антикорупційною системою E-Case. Врешті «СМЕРЕКА» може замінити ЄРДР, технічна реалізація якого була сучасною у 2010 році, проте дещо застаріла сьогодні.

У серпні 2024 року Уряд затвердив План заходів до КСП, яким передбачено здійснення консолідованої поетапної цифрової трансформації органів правопорядку та прокуратури на основі інструментів стратегічного менеджменту, що відповідають найкращим практикам ЄС. Цей документ передбачає певну етапність впровадження єдиної інформаційно-комунікаційної системи досудового розслідування (системи менеджменту електронного кримінального провадження)¹³³⁴. Першим кроком має стати розроблення проекту Порядку функціонування такої системи. Надалі потрібно буде забезпечити цифрову інфраструктуру (ІТ-рішення) та відповідні процесуальні документи, порядки та інші компоненти системи. У II кварталі 2026 року має розпочатися реалізація пілотного проекту впровадження системи менеджменту електронного кримінального провадження. **Чітке визначення майбутньої ролі системи «СМЕРЕКА» на рівні цього документу державної політики, а саме уточнення подальшої ролі системи ЄРДР та пілотного проекту E-Case, є позитивним кроком.**

З метою упровадження системи «СМЕРЕКА» в грудні 2024 року створено Координаційну міжвідомчу робочу групу з питань цифрової трансформації¹³³⁵, до якої

1333 «СМЕРЕКА» — це оригінальна українська програма для генерації вебсайтів та управління їх змістом, яка реалізує ієрархічну модель даних для редактора й мережеву — для читача сайту: Система мережевого управління контентом вебсайтів (System of Managing web Resources by Network Klient Access — SMEREKA).

1334 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, заходи 5.3.1–5.3.12.

1335 Про створення координаційної міжвідомчої робочої групи з питань цифрової трансформації та затвердження Положення про неї : наказ Генерального прокурора від 12.12.2024 № 310.

включено уповноважених працівників ОГП, органів досудового розслідування та інших органів влади. Проект Порядку функціонування системи «СМЕРЕКА» також розроблений ОГП і скерований на погодження усім заінтересованим органам державної влади¹³³⁶.

Водночас робота над цифровим рішенням також розпочата. У межах проекту МТД 28 березня 2024 року ОГП укладено договір з ТОВ «МАСКОД» як переможцем закупівлі, організованої та проведеної неурядовою організацією «Академія електронного управління» (E-Governance Academy Foundation, Таллінн, Естонія)¹³³⁷. **Наразі здійснюється реалізація першого етапу розроблення інформаційно-комунікаційної системи досудового розслідування «СМЕРЕКА», яка має забезпечити управління електронним кримінальним провадженням у справах про воєнні злочини.** До кінця 2024 року реалізовано базовий функціонал (MVP — minimum viable product), який зокрема буде наданий для пілотування органам досудового розслідування, насамперед Національній поліції України (НПУ) та Службі безпеки України (СБУ)¹³³⁸.

З урахуванням положень Дорожньої карти з питань верховенства права у 2025 році передбачається впровадження системи «СМЕРЕКА» органами, що розслідують міжнародні злочини. У 2026 році естафету має перейняти Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, а також розпочнеться підготовка для заміщення ЄРДР. У 2027 році систему «СМЕРЕКА» планується поширити на всі органи досудового розслідування та прокуратури. Окрім того здійснюватиметься перенесення даних з ЄРДР до вказаної системи та інтеграція з Єдиною судовою інформаційно-комунікаційною системою (ЄСІКС).

Пілотування проекту в підрозділах ОГП, відповідальних за процесуальне керівництво у справах про міжнародні злочини реалізується Академією електронного урядування (Таллінн, Естонія) за програмою «Підтримка ЄС цифрової трансформації України» (EU4DigitalUA). У межах вказано проекту **командою розробників товариства з обмеженою відповідальністю «Маскод» у червні 2025 року проведено розгортання тестової системи «СМЕРЕКА» та початок створення комплексної системи захисту інформації**¹³³⁹.

Складно оцінити наявність проблем у впровадженні системи «СМЕРЕКА», адже її поетапне впровадження розраховане на роки вперед. Щонайменше існують розбіжності між послідовністю дій, визначених Планом заходів до КСП та поточними діями ОГП щодо реалізації пілотного проекту з впровадження системи «СМЕРЕКА» у справах про воєнні злочини. **Ні зазначена Координаційна міжвідомча робоча група, ні ОГП не звітують регулярно, тож інформація, яка час від часу з'являється в публічних джерелах, зокрема щодо стану виконання ДАП, містить суперечності.**

1336 Інформація надана керівником Департаменту кримінальної політики та захисту інвестицій Офісу Генерального прокурора під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

1337 Стан виконання заходу «3.3.2.2.5. Створення та поетапне впровадження інформаційно-комунікаційної системи досудового розслідування, яка застосовується всіма органами прокуратури, органами досудового розслідування у кожному кримінальному провадженні». Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1338 Там само.

1339 Результати роботи з протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, за I півріччя 2025 року (ENG). Офіс Генерального прокурора, 2025.

Зважаючи на те, що електронне кримінальне провадження імплементується в Україні ще з початку 2010-х років¹³⁴⁰, це є складним завданням і буде реалізоване у довгостроковій перспективі.

Випадковий розподіл справ в органах прокуратури

Рекомендація XXIV¹³⁴¹ IV Раунду оцінювання GRECO передбачає необхідність впровадження випадкового розподілу¹³⁴² кримінальних проваджень між прокурорами на основі заздалегідь встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації. Відповідна рекомендація також міститься у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року.

За аналогією з автоматизованим розподілом¹³⁴³ судових справ нова система визначення процесуальних керівників надасть можливість рівномірно розподіляти навантаження на прокурорів, і зможе усунути корупційні ризики під час визначення процесуальних керівників. Крім того, це позитивно вплине на процесуальну незалежність прокурора, який буде менше залежати від свого керівництва.

У серпні 2024 року в ОГП утворена робоча група з питань виконання окремих міжнародних зобов'язань (рекомендацій)¹³⁴⁴, що стало продовженням роботи попередніх робочих груп та ініціатив, спрямованих на впровадження системи оцінювання прокурорів, випадкового розподілу кримінальних проваджень та виконання інших рекомендацій GRECO.

Восени 2024 року проведено семінар робочої групи щодо визначення критеріїв для випадкового розподілу з представниками ОГП, керівниками окружних прокуратур м. Києва та Київської області, Консультативної місії Європейського Союзу в Україні, Ради Європи в Україні, Проекту ЄС «Право-Justice». Внаслідок опрацювання результатів проведеного семінару **в лютому 2025 року¹³⁴⁵ робочою групою напрацьовано критерії для рівномірного вимірювання навантаження на прокурорів**, що також пов'язано з випадковим розподілом кримінальних проваджень. Станом на сьогодні ці критерії доопрацьовуються, та після затвердження на їх основі буде підготовлено технічне завдання для відповідних цифрових рішень.

Випадковий розподіл кримінальних проваджень за своїм змістом має повторити успіх системи автоматизованого розподілу в судах, що була впроваджена ще у 2010–2011 роках. Проте **за своїм технічним завданням вона є набагато складнішою,**

1340 Як працює система електронного кримінального провадження ІКЕЙС. Проміжні результати роботи, проблеми та перспективи розвитку. Transparency International Ukraine, 2024.

1341 GRECO. Fourth Evaluation Round. Published 08/08/2017.

1342 Random (automatic)/random allocation of cases — вживається дещо різна термінологія, проте за змістом це синоніми.

1343 Розподіл справ між суддями здійснюється на основі випадкової (автоматизованої) системи. При цьому визначення понять «випадковий» та «автоматичний/автоматизований» можуть бути різними, але по суті мова йде про один і той самий підхід, який є і випадковим, і автоматичним (за допомогою ІТ-рішення).

1344 Про створення робочої групи з питань виконання окремих міжнародних зобов'язань (рекомендацій) : наказ Генерального прокурора від 30.08.2024 № 204.

1345 Прокурори обговорили механізм вимірювання навантаження на прокурора-процесуального керівника. Офіс Генерального прокурора, 2025.

адже кількість змінних даних щодо одного кримінального провадження є набагато більшою, ніж у судах. До того ж функціональне призначення суддів у межах одного суду однакове. Наприклад, усі судді місцевих судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, кримінальні та цивільні справи. За рішенням зборів суддів також може бути визначено суддю, який виконуватиме функції слідчого судді. Натомість у прокуратурі (наприклад, у межах однієї окружної прокуратури) існують як прокурори-стажисти, так і прокурори-процесуальні керівники загального спрямування; ті, що мають спеціалізацію відповідно до підрозділу, і ті, що виконують лише функцію представництва, а процесуального керівництва не виконують; керівники органів прокуратури, які подекуди не здійснюють процесуальної діяльності тощо.

Судді мають показники середнього часу, необхідного для розгляду справ певного типу, що були розроблені ВРП¹³⁴⁶. Проте визначити показники середнього часу, необхідного для здійснення процесуального керівництва прокурором у кримінальному провадженні складніше з огляду на більшу кількість повноважень у прокурора на досудовому розслідуванні та судовому розгляді, а також необхідності спільної роботи зі слідчими (детективами), оперативними працівниками та іншими процесуальними суб'єктами.

Іншими словами, якщо система автоматизованого розподілу в суді може обрати з декількох суддів, які можуть розглянути справу, то в прокуратурі часто цей вибір обмежений внутрішнім поділом на відділи, спеціалізації, функції, наявність адміністративних повноважень тощо. Тому **впровадженню випадкового розподілу кримінальних проваджень має передувати оптимізація чисельності прокурорів та структури прокуратур, а також забезпечення рівномірного навантаження на прокурорів.** У разі впровадження системи випадкового розподілу без попереднього вжиття відповідних заходів, є ризик того, що така система буде застосовуватися формально і штучно коригуватися, що жодного позитивного ефекту не принесе.

З огляду на це треба звернути увагу на **питання автоматичності випадкового розподілу і роль керівника органів прокуратури в цьому.** Система випадкового розподілу сприймається так, що рішення ухвалюється автоматично без можливості коригування. Натомість повністю відмовитися від участі в цьому керівника органу прокуратури одразу неможливо, адже кількість значень, за якими може відбуватися добір надто велика, як порівняти з судами. Тож щонайменше в межах перехідного періоду необхідно залишити можливість, за якої керівник прокуратури може не погодитись з рішенням системи випадкового розподілу. У такому разі він має обґрунтувати свою незгоду та визначити іншого прокурора. Така інформація може зберігатися в системі та надалі бути предметом контролю відповідних підрозділів задля унеможливлення маніпуляцій та запобіганню корупційних ризиків.

Інша проблема — практика створення груп прокурорів¹³⁴⁷. Система випадкового розподілу кримінальних проваджень після визначення прокурора в кримінальному провадженні може також пропонувати кандидатури прокурорів, які можуть бути

1346 Про результати дослідження щодо визначення нормативів часу на розгляд судових справ різних категорій: рішення Вищої ради правосуддя від 24.11.2020 № 3237/0/15-20.; Проте навіть вони є недосконалими і надто усередненими, особливо, якщо брати до уваги діяльність слідчого судді. — Як застосовувати показники тривалості розгляду питань, що ставляться перед слідчим суддею? Justtalk 2020.

1347 Докладно — у підрозділі «Правовий статус прокурора та гарантії його незалежності».

включені в групу, наприклад, через рейтингування. Адже визначаючи найкращого прокурора для кримінального провадження під час обрахунку даних, ця система й так рейтингує кандидатів за наперед визначеними параметрами.

Проти теперішньої практики, за якої керівник органу прокуратури просто додає всіх прокурорів відповідного підрозділу, така система буде більш об'єктивною. Водночас складно вирахувати, який коефіцієнт навантаження на прокурора в групі, що не є старшим групи, буде застосований. В одному випадку прокурор може бути суто формально включений у групу і не залучений у діяльності в цьому кримінальному провадженні, а в іншому — замінити старшого групи на судових засіданнях або готувати проекти процесуальних документів, або виконувати іншу допоміжну роль залежно від ситуації.

Пов'язана з цим також **процесуальна неможливість оскарження рішення про відсторонення від процесуального керівництва кримінальним провадженням (зміну прокурора), включно з виключенням з групи прокурорів (зміну групи прокурорів)**. На поширеність такої практики усунення «нелояльних» прокурорів з конкретного кримінального провадження вказує GRECO у IV Раунді оцінювання (Рекомендація XVIII). Відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права¹³⁴⁸ в IV кварталі 2027 року планується ухвалення змін до законодавства, спрямованих на виконання цієї рекомендації в частині забезпечення можливості оскарження рішень про зміну прокурора.

Перелік цих проблем не є вичерпним, тому впровадження системи випадкового розподілу кримінальних проваджень потребує значного часу. До того ж **побіжний аналіз діяльності прокуратур країн-членів ЄС надає можливість дійти висновку, що системи випадкового розподілу не мають прикладів повністю автоматизованої та диджиталізованої системи розподілу кримінальних проваджень серед прокурорів**. Здебільшого автоматизований/випадковий розподіл діє лише в судах, а в прокуратурі це радше система, а в прокуратурі це радше система, що містить у собі набір даних щодо прокурорів, їхньої спеціалізації, навантаження тощо. Проте кінцеве рішення про призначення прокурора в кримінальному провадженні завжди залишається на розсуд керівника¹³⁴⁹.

Зважаючи на загрози для процесуальної незалежності прокурора¹³⁵⁰ та з огляду на набрання чинності Законом № 4555-IX (насамперед щодо змін до ст. 36 КПК України), необхідність впровадження системи випадкового розподілу залишається значною. Проте **ефективність системи випадкового розподілу буде перебувати під значним питанням допоки у Генерального прокурора наявні процесуальні повноваження з впливу на кримінальне провадження «в обхід» прокурора-процесуального керівника**. Іншими словами антикорупційна мета, з якою впроваджується система випадкового розподілу, відповідно до рекомендацій GRECO, не буде досягнута.

1348 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1349 E-tools for criminal case management within selected EU Member States, 2011.; Independence and Accountability of the Prosecution. ENCJ Report 2014–2016.; Analysis of Comparative Practices in Selected Council of Europe Member States regarding criteria for assessing the complexity of cases in relation to the work of public prosecutors, 2021.

1350 Докладно – у підрозділі «Незалежність прокурора».

Рекомендації

1. Поетапно впроваджувати систему електронного кримінального провадження «СМЕРЕКА» з огляду на заходи, передбачені в стратегічних документах та планах з їх виконання, зокрема Плані заходів до КСП та Дорожній карті з питань верховенства права.
2. Передбачити інтеграцію пов'язаних модулів до системи «СМЕРЕКА», насамперед E-Case (пілотний проєкт в антикорупційних органах, випадковий (автоматичний) розподіл кримінальних проваджень у прокуратурі, функціонування груп прокурорів та слідчих із встановлення запобіжника від неправомірної зміни групи в будь-який момент тощо).
3. Впровадити систему випадкового розподілу кримінальних проваджень в органах прокуратури, що зменшить ризик маніпуляцій з боку керівників органів прокуратури під час визначення прокурора в кримінальному провадженні та зменшить корупційні ризики в цьому процесі.
4. Скасувати зміни, внесені Законом № 4555-IX, що посягають на процесуальну незалежність прокурора, та ухвалити зміни до КПК України, які нададуть можливість процесуально оскаржувати рішення керівника про зміну прокурора у кримінальному провадженні відповідно до рекомендацій GRECO.

Національна система переслідування за вчинення міжнародних злочинів

Прогрес і проблеми

Розбудова інституційної спроможності національної системи переслідування за міжнародні злочини, спеціалізації прокурорів, реалізація Стратегії протидії міжнародним злочинам

Розслідування міжнародних злочинів віднесено до підсудності СБУ¹³⁵¹. Водночас за умов браку ресурсів та нових викликів для СБУ (масштабні злочини у сфері національної безпеки, контррозвідувальна діяльність, захист об'єктів критичної інфраструктури) міжнародні злочини здебільшого розслідуються НПУ. Проте слідчі СБУ також виконують значний обсяг роботи.

Виняткова підслідність СБУ у справах про міжнародні злочини не відповідає практиці, адже ці злочини розслідуються також НПУ. Існує побоювання, що докази, зібрані з «порушенням правил підслідності» (адже НПУ неуповноважена розслідувати ці злочини), надалі будуть визнані недопустимими під час судового розгляду¹³⁵².

1351 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216.

1352 Міжнародні злочини в Україні: огляд національного розслідування та судової практики. Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2023.

Натомість існує правова позиція ВС¹³⁵³, яка говорить про те, що має бути встановлено причинно-наслідковий зв'язок між порушенням правил підслідності та правами людини. Таких порушень у цій категорії провадження немає, адже слідчі НПУ та СБУ мають однаковий процесуальний статус та повноваження.

Процесуальне керівництво в таких справах здійснюють профільні підрозділи ОГП¹³⁵⁴ та обласні прокуратури¹³⁵⁵. При ОГП функціонує Міжвідомча робоча група військових радників¹³⁵⁶ з метою підвищення ефективності розслідування кримінальних проваджень за фактами порушення РФ законів і звичаїв війни.

Спеціалізація прокурорів визначена винятково внутрішніми документами органів прокуратури та правопорядку. У довгостроковій перспективі вона може бути вразлива до ситуативних рішень Генерального прокурора чи керівників органів правопорядку (СБУ, НПУ) щодо скасування такої спеціалізації та переведення слідчих, прокурорів на розслідування більш пріоритетних ділянок боротьби зі злочинністю.

На початку 2024 року Департамент протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, ОГП опублікував Звіт про свою діяльність¹³⁵⁷. Це перший комплексний звіт, що містить інформацію про діяльність цього Департаменту з 24 лютого 2022 року (хоча сам Департамент утворено у 2019 році). У Звіті наведено статистичну інформацію про діяльність підрозділу, інформацію про «магістральні» справи та пріоритети роботи ОГП за цим напрямом, інформацію про проведення координаційних нарад органів правопорядку тощо.

У 2024 році розроблено «Стандарти розслідування воєнних злочинів. Примусова депортація та переміщення», Пам'ятку щодо ідентифікації та розслідування окремих форм СНПК, Модельний обвинувальний акт «Напади на цивільне населення». У I кварталі 2025 року підготовлено стандарти розслідування воєнного злочину «Незаконна депортація або переміщення». Вони доповнюють «Стандарти розслідування воєнних злочинів. Загальна частина» та «Стандарти розслідування воєнних злочинів. Неза-

1353 Відповідно до правової позиції Верховного Суду, наданої у висновку Великої палати в постанові від 31.08.2022 у справі № 756/10060/17) у разі визнання доказів недопустимими суд має вмотивувати свої висновки про істотне порушення вимог кримінального процесуального закону, зазначивши, які саме й чий права і свободи було порушено і в чому це виражалось». Іншими словами — автоматичне визнання доказів недопустимими у зв'язку з порушенням правил підслідності неможливе, адже має бути встановлено причинно-наслідковий зв'язок між порушенням прав людини і розслідуванням кримінального провадження слідчими НПУ, а не СБУ.

1354 Департамент протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту — так званий Департамент війни; Спеціалізована екологічна прокуратура містить у своєму складі відділ організації процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях у сфері охорони навколишнього природного середовища, пов'язаних зі збройною агресією. Насамперед він відповідальний за переслідування за злочин екоциду (ст. 441 КК України). Злочинами незаконної депортації або переміщення дітей опікується Департамент захисту інтересів дітей та протидії домашньому насильству ОГП.

1355 Спеціалізовані підрозділи в 11 обласних прокуратурах загальною чисельністю понад 200 осіб. До цього числа також входять спеціалізовані прокурори з СНПК.

1356 Наказ Генерального прокурора від 24.05.2022 № 83, яким створено МРГ з метою підвищення ефективності розслідування кримінальних проваджень за фактами порушення РФ законів і звичаїв війни. Наказ не оприлюднено. Інформацію (слайд № 19) взято з: Результати роботи Департаменту протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту за 2024 рік. Офіс Генерального прокурора, 2025.

1357 Результати роботи Департаменту протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту за 2024 рік. Офіс Генерального прокурора, 2025.

конне позбавлення волі та катування», підготовлені у 2023 році¹³⁵⁸. Усі стандарти пройшли процедуру погодження Методичною радою¹³⁵⁹ при ОГП, надіслані прокурорам відповідних підрозділів і на них мають зважати прокурори у своїй діяльності. До розроблення відповідних документів залучалися представники експертної спільноти — організації «ЮрФем», «Truth Hounds», «JustGroup».

Ще у 2023 році ОГП затвердив *Стратегічний план щодо реалізації повноважень органів прокуратури у сфері кримінального переслідування за вчинення міжнародних злочинів на 2023–2025 роки*¹³⁶⁰. Цим документом ОГП намагається підвищити якість досудового розслідування, захистити потерпілих та свідків, розширити доступ до національного та міжнародного правосуддя.

Зasadничою вадою цього Стратегічного плану є те, що в ньому не знайшлося місця для опису проблем, які, на думку ОГП, існують у поточній практиці у справах про міжнародні злочини¹³⁶¹. Як наслідок, незрозуміло, як оцінювати стан реалізації Стратегічного плану, адже неможливо відштовхнутися від тих проблем, з огляду на які він був ухвалений. **На виконання Стратегічного плану не розроблено План заходів, тож оцінювати доводиться лише очікування, які є недостатньо конкретною ціллю у вимірюванні.**

У січні 2025 року НПУ презентувала стратегію Головного слідчого управління **«Управління розслідуванням міжнародних злочинів, скоєних у контексті збройного конфлікту»**¹³⁶². Документ розробили за підтримки Ради Європи у межах проєкту з посилення правоохоронних органів під час війни та в повоєнний період. Тексту документа у відкритому доступі немає, тож аналіз його змісту неможливий.

У першому півріччі 2025 року з метою формування єдиної практики керівникам обласних прокуратур скеровано **лист щодо особливостей застосування норм Римського статуту** в кримінальних провадженнях щодо воєнних злочинів на національному рівні із доданими до нього модельними обвинувальними актами щодо умисного спрямування нападу на цивільну особу, що спричинив загибель людини¹³⁶³.

Діяльність Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків

У 2023 році створено *Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків* (Координаційний центр) як окремий самостійний структурний підрозділ у складі ОГП. Він

¹³⁵⁸ Прокурори Офісу Генпрокурора спільно з експертами розробили стандарти розслідування воєнних злочинів. Офіс Генерального прокурора, 2023.

¹³⁵⁹ Методична рада діє при Офісі Генерального прокурора та є дорадчим органом, створеним з метою сприяння у дотриманні єдиної правозастосовної практики в органах прокуратури під час виконання функцій, покладених на них законодавством України, методичному забезпеченні прокурорської діяльності. Наказ Генерального прокурора від 15.10.2020 № 487 «Про затвердження Положення про методичну раду».

¹³⁶⁰ Затверджено наказом Генерального прокурора від 15.09.2023 на виконання пп. 2.1.1.4 Стратегії розвитку органів прокуратури на 2021–2023 роки, затвердженої наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489.

¹³⁶¹ Стратегічна загроза у Стратегічному плані. Т4Р, 2024.

¹³⁶² Нацполіція презентувала Стратегію Головного слідчого управління з розслідування міжнародних злочинів, скоєних у контексті війни: Національна поліція України, 2025.

¹³⁶³ Результати роботи з протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, за I півріччя 2025 року. Офіс Генерального прокурора, 2025.

розпочав свою діяльність 18 січня 2024 року. Станом на січень 2025 року Центр надає допомогу понад 1 100 потерпілим¹³⁶⁴.

Основна місія центру полягає в тому, щоб кожен потерпілий і свідок: відчував себе в безпеці, отримував належну повагу та повну інформацію про свої права та доступні послуги; отримував актуальну інформацію щодо свого провадження; отримав психологічну підтримку для запобігання повторній віктимізації; за потреби був перенаправлений до відповідних служб психологічної, медичної та соціальної підтримки. До складу Координаційного центру входять психологи, фахівці із соціальної роботи, юристи для забезпечення координації широкого спектра підтримки потерпілих від воєнних злочинів.

Координаційний центр впроваджує у своїй діяльності *Концепцію реалізації Механізму підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів*¹³⁶⁵, що затверджена у 2023 році.

У жовтні 2024 року затверджено нормативно-правове регулювання організації діяльності органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків¹³⁶⁶ — порядок взаємодії Координаційного центру з іншими підрозділами ОГП.

У 2024 році створено дев'ять регіональних відділів у Київській, Донецькій, Луганській, Запорізькій, Миколаївській, Херсонській, Сумській, Харківській та Чернігівській областях. У цих регіонах вже працюють 20 координаторів для взаємодії з потерпілими. Водночас відділи підтримки фактично запрацювали в листопаді 2024 року.

Протягом 2024 року Координаційний центр затвердив: Керівні принципи щодо взаємодії з постраждалими за різними видами злочинів, прокурорами/слідчими та судом, а також всередині колективу Центру; Стратегію комунікації в роботі з потерпілими і свідками воєнних та інших міжнародних злочинів. Також представники Координаційного центру взяли участь у розробленні Стандартів взаємодії органів прокуратури з інститутами громадянського суспільства у питаннях притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні воєнних злочинів. Ці Стандарти підписали представники понад 20 неурядових організацій разом із Меморандумом про взаєморозуміння та співпрацю ОГП з організаціями громадянського суспільства¹³⁶⁷.

За даними Національної соціальної сервісної служби України, за 12 місяців 2024 року 365 осіб звернулися за допомогою з приводу вчинення сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом (СНПК), із них 60% жінок¹³⁶⁸. Серед постраждалих — українські військовослужбовці та цивільні, зокрема діти, переселенці та люди з інвалідністю.

¹³⁶⁴ Підсумки роботи Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків за 2024 рік. Офіс Генерального прокурора, 2025.

¹³⁶⁵ Про організацію роботи органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів : наказ Генерального прокурора від 11.04.2023 № 103.

¹³⁶⁶ Про організацію діяльності органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків : наказ Генерального прокурора від 28.10.2024 № 263.

¹³⁶⁷ Підсумки роботи Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків за 2024 рік. Офіс Генерального прокурора, 2025.

¹³⁶⁸ Психологічна підтримка постраждалих від сексуального насильства під час війни. Національна соціальна сервісна служба України, 2025.

З них 234 особи звільнені з ворожого полону. Водночас постраждалих може бути набагато більше.

У листопаді 2024 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій»¹³⁶⁹. Закон набрав чинності 18 червня 2025 року.

Проблеми повторної та вторинної віктимізації у справах СНПК¹³⁷⁰, згадані у попередньому Тіньовому звіті, зменшилися. Насамперед з огляду на практичну діяльність Координаційного центру та усвідомлення проблеми самими прокурорами. З набранням чинності Закону № 4067-IX очікується більш фахова робота з потерпілими від СНПК, адже вони отримують нові гарантії захисту.

Ключовими напрямками розвитку Координаційного центру відповідно до інформації, наданої ним, є:

- розроблення Реєстру потерпілих;
- співпраця з Міжнародним реєстром збитків, створеним Радою Європи;
- розбудова загального реферального механізму;
- розбудова спроможності Координаційного центру та регіональних відділів.

Важливим також є посилення аналітичного компонента в діяльності Координаційного центру, адже дані, зібрані ним, можуть суттєво зрушити питання допомоги потерпілим від насильницьких злочинів — психологічної, медичної, соціальної підтримки та правничої допомоги. Наразі немає єдиної системи в цій сфері, а багато програм підтримки адмініструються організаціями громадянського суспільства. До того ж такі підрозділи можуть займатися Оцінкою потреб потерпілих¹³⁷¹.

Рекомендації

1. Внести зміни до ст. 216 КПК України, якими передбачити альтернативну підслідність НПУ щодо міжнародних злочинів.
2. Визначити спеціалізацію прокурорів та слідчих на рівні законів України «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України» та «Про Національну поліцію України» задля унеможливлення ситуації із браком ресурсів з боку Уряду, Парламенту на відновлення справедливості для жертв міжнародних злочинів у майбутньому.
3. Розробити та прийняти до кінця 2025 року новий Стратегічний план кримінального переслідування за міжнародні злочини на 2026–2028 роки (чи довший період) з більш конкретними заходами та очікуваними результатами.

¹³⁶⁹ Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією Російської Федерації проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій : Закон України від 20.11.2024 № 4067-IX.

¹³⁷⁰ Chovgan Vadym, Krapyvin Eugene. Support For Victims of War Crimes in Ukraine (2022).

¹³⁷¹ Докладно — у підрозділі «Процесуальні права» розділу «Захист основоположних прав і свобод».

4. Розвивати систему підтримки потерпілих і свідків від воєнних злочинів з метою отримання від них якісної інформації для подальшого доказування цих злочинів, водночас запобігаючи вторинній чи повторній віктимізації таких осіб.
5. Масштабувати досвід та інструменти діяльності Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків на інші категорії потерпілих. Розпочати можна з потерпілих і свідків від насильницьких злочинів, а надалі масштабувати залежно від рівня вразливості інших категорій потерпілих і свідків.

Особливості міжнародного співробітництва

Прогрес та проблеми

Співпраця з Міжнародним кримінальним судом

Україна підписала Римський статут 20 січня 2000 року, але не ратифікувала його. Після підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 році ратифікація цього міжнародного договору була одним із прямих міжнародних зобов'язань України¹³⁷². У 2014 році Україна визнала юрисдикцію Міжнародного кримінального суду (МКС) щодо подій Революції Гідності 2013–2014 років¹³⁷³, а у 2015 році¹³⁷⁴ — щодо збройної агресії Росії на Сході України, яка розпочалася у 2014 році.

Довгий час можливість ратифікації Римського статуту заперечувалася — спочатку у зв'язку з невизначеністю статусу «гібридної війни» на Сході України (до 2022 року), а після повномасштабного вторгнення військ РФ на територію України у 2022 році — у зв'язку із «необхідністю захистити українських військових від можливого переслідування за міжнародні злочини»¹³⁷⁵.

У 2024 році фахівцям у сфері міжнародної кримінальної юстиції нарешті вдалося переконати Уряд в тому, що політика затягування ратифікації Римського статуту є хибною та непродуктивною в далекій перспективі¹³⁷⁶.

У липні 2024 року Офісом Президента вперше озвучено¹³⁷⁷ про можливість ратифікації Римського статуту, а вже наприкінці серпня ухвалено відповідний ратифікаційний

1372 Шлях України до ратифікації Римського статуту. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

1373 Заява Верховної ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року (від 25.02.2014 № 790-VII).

1374 Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян»: постанова Верховної Ради України від 04.02.2015 № 145-VIII.

1375 Малюська пояснив, чому Україна не може ратифікувати Римський статут під час війни. Радіо Свобода, 2022.

1376 Наприклад, Ратифікувати чи не ратифікувати Римський статут: експертні коментарі. UPLAN, 2023.; Україна в позиції страуса щодо ратифікації Римського статуту. Zmīna, 2015; Шлях України до Брюсселя веде через Рим. Вкотре про «за» та «проти» ратифікації Римського статуту. T4P, 2023.

1377 Україна планує ратифікувати Римський статут до кінця року — Офіс Президента. Укрінформ, 2024.

Закон № 3909-IX¹³⁷⁸. Ратифікація відбулася із заявою за ст. 124 щодо позбавлення юрисдикції МКС щодо ст. 8 «Воєнні злочини» на сім років. **1 січня 2025 року Україна набула повноправного членства в МКС.**

У жовтні 2024 року з метою приведення національного законодавства у відповідність до ст. 8 Римського статуту внесено зміни до Кримінального кодексу України (КК України)¹³⁷⁹ з метою імплементації положень Статуту, зокрема:

- запроваджено злочини проти людяності як окремий вид злочину в КК України;
- конкретизовано командну відповідальність в окремій ст. 311 КК України;
- узгоджено склад злочину геноциду (ст. 442 КК України) із вимогами Римського статуту, що містить усталене визначення в сучасному міжнародному кримінальному праві.

Цим же Законом № 4012-IX вилучено з розділу IX² «Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом» КПК України позбавлену змісту з позиції міжнародного кримінального права примітку щодо того, що співпраця з МКС стосується лише міжнародних злочинів, вчинених суб'єктами збройної агресії проти України. Україна визнала юрисдикцію МКС за ст. 12 Римського статуту, яка надає можливість країні визнати юрисдикцію щодо певного злочину, але жодним чином не визначати заздалегідь суб'єктів переслідування.

Проте ці зміни не усувають усіх проблем нормативного регулювання, тож **наразі йдеться про імплементацію положень Римського статуту в українське законодавство в повному обсязі. З цією метою 14 січня 2025 року в ОГП створено Міжвідомчу робочу групу з питань гармонізації законодавства в контексті правозастосовчої практики у зв'язку з ратифікацією Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду¹³⁸⁰.** До її складу увійшли як національні, так і міжнародні експерти, а також представники профільних органів влади — ОГП, Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, ВС тощо. Ця робоча група має розробити зміни до законодавства у зв'язку з ратифікацією Україною Римського статуту, а також у зв'язку з приєднанням України до Люблянсько-Гаазької конвенції¹³⁸¹. Зміни стосуються як КК України, так і КПК України.

Завданням вказаної Міжвідомчої робочої групи є повна імплементація вимог Римського статуту до національного законодавства, що уможливить більш ефективну співпрацю між МКС та Україною. Щонайменше йдеться про те, що, попри зміну назви ст. 438 КК України на «Воєнні злочини», її зміст залишився незмінним, а склади злочинів визначені бланкетно, що ускладнює їх пошук у нормах міжнародного кримінального права. Склад злочину агресії, передбачений ст. 437 КК України, не відповідає

1378 Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України № 3909-IX.

1379 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України № 4012-IX.

1380 Про створення міжвідомчої робочої групи з питань гармонізації законодавства в контексті правозастосовчої практики у зв'язку з ратифікацією Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду : наказ Генерального прокурора від 14.01.2025 № 12.

1381 The Ljubljana — The Hague Convention on International Cooperation in the Investigation and Prosecution of Genocide, Crimes against Humanity, War Crimes and other International Crimes. 26 May, 2023.

складу злочину агресії, визначеному ст. 8bis Римського статуту (суб'єкт злочину загальний, а не військово-політичне керівництво; об'єктивна сторона злочину неповна).

До того ж потрібні зміни до процедури: в КПК України в частині регулювання заочного досудового розслідування і судового розгляду (in absentia) відсутнє безумовне право на перегляд судового рішення, ухваленого за відсутності обвинуваченого, якого не було належним чином повідомлено про таких розгляд, що може бути потенційним порушенням ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Наразі йдеться лише про апеляційне оскарження, хоча міжнародні стандарти вимагають нового розгляду в такому разі.

Спільні слідчі групи (JIT)

З початку повномасштабної війни Європейське агентство, що співпрацює з судовими та поліцейськими органами країн-членів ЄС (Євроюст) активно долучилося до переслідування за міжнародні злочини. У березні 2022 році Євроюст підтримав створення спільної слідчої групи (JIT)¹³⁸², яка зараз складається з України, шести країн-членів ЄС, за участю МКС та Агентства Європейського Союзу зі співробітництва органів правопорядку¹³⁸³. У 2023 році між Україною та Сполученими Штатами Америки укладено Меморандум про взаєморозуміння¹³⁸⁴.

14 квітня 2023 року члени JIT уклали угоду про розширення мандату розслідування, яке окрім воєнних злочинів також містить розслідування злочину геноциду¹³⁸⁵. 14 вересня 2024 року внесено зміни до зазначеної угоди в частині розширення можливості членів JIT щодо розслідування злочинів катувань та жорстокого поводження з цивільними та військовими¹³⁸⁶. **Діяльність JIT продовжена в лютому 2024 року ще на два роки (до 25 березня 2026 року)**¹³⁸⁷.

Водночас за наявною інформацією **Сполучені Штати Америки в березні 2025 року ухвалили рішення вийти з Міжнародного центру з переслідування за злочин агресії проти України (ICPA)**, надіславши відповідного листа на адресу Євроюсту¹³⁸⁸. **Ймовірно відповідне рішення стосується і JIT, проте офіційної інформації наразі немає.** За наявною в іноземних медіа інформацією, у квітні США звільнили з посади координатора, уповноваженого збирати дані про воєнні злочини, скоєні Росією проти України¹³⁸⁹.

Вихід Сполучених Штатів Америки з процесу переслідування за міжнародні злочини, включно з санкційною політикою чинної адміністрації Президента

1382 Joint investigation team into alleged crimes committed in Ukraine. Eurojust.

1383 Europol Joins JIT on International Crimes in Ukraine. Eucriim, 2023.

1384 США та країни-члени JIT підписали Меморандум про взаєморозуміння. Офіс Генерального прокурора, 2023.

1385 Міжнародне співробітництво Офісу Генерального прокурора. Ключові напрями та результати. Офіс Генерального прокурора, 2024.

1386 Учасники JIT підписали зміни до Угоди, які розширюють можливості членів Групи щодо розслідування злочинів катувань та жорстокого поводження з цивільними і військовими. Офіс Генерального прокурора, 2024.

1387 JIT in Ukraine Prolonged. Eucriim, 2024.

1388 U.S. to Withdraw From Group Investigating Responsibility for Ukraine Invasion. The New York Times, 2025.

1389 Trump administration unwinds efforts to investigate Russian war crimes. The Washington Post, 2025.

щодо МКС, ставить під загрозу ефективність діяльності JIT з міркувань політичної невідплатимості виділення ресурсів на таку діяльність іншими країнами, долученими до цього процесу.

Євроюст надає групі JIT юридичну та аналітичну експертну підтримку, а також матеріально-технічне й фінансове забезпечення. Також Євроюст підтримує координацію та співпрацю між усіма національними слідчими й прокурорськими органами, які розпочали розслідування окремих злочинів.

Євроюст також є адміністратором Баз даних доказів основних міжнародних злочинів (CICED)¹³⁹⁰. Робота з CICED на цьому етапі важлива тому, що вона надає можливість зберігати докази міжнародних злочинів за певними стандартами, які визнають усі країни-члени ЄС. Ці докази зберігатимуться там протягом тривалого часу, тобто їх можна буде використати за будь-якого сценарію розгортання подій з притягненням військово-політичного керівництва РФ до відповідальності. За словами представниці ОГП, попри побоювання деяких неурядових організацій щодо втрати доказів, ця системна робота на випередження вже зроблена¹³⁹¹.

Водночас чинний КПК України допускає лише можливість створення JIT, але не регламентує порядок їхньої діяльності. Так, КПК України тільки передбачає, що для проведення досудового розслідування обставин кримінальних правопорушень, вчинених на територіях декількох держав, або якщо порушуються інтереси цих держав, можуть створюватися спеціальні слідчі групи¹³⁹².

Фактично ж визначити склад спільної слідчої групи, зокрема старшого, який буде координувати її діяльність, неможливо. Так само не передбачена можливість членів спільної слідчої групи за письмовим погодженням зі старшим такої групи проводити слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії на території держави, де вчинено кримінальне правопорушення, або на території однієї з держав, компетентні органи якої є членами групи, якщо цього вимагають потреби досудового розслідування та судового провадження.

Станом на сьогодні в таких випадках **застосовуються положення КПК України за аналогією, що надалі може призвести до втрати результатів розслідування разом із визнанням зібраних доказів недопустимими.** Для розв'язання цієї проблеми розроблено законопроект № 7330¹³⁹³, який очікує свого розгляду в Парламенті.

12 лютого 2025 року розпочато створення електронної системи для міжнародного правового співробітництва ОГП. Розроблення здійснюється за фінансової підтримки Проекту ЄС «Право-Justice»¹³⁹⁴.

1390 Core International Crimes Evidence Database. Eurojust.

1391 Інформація надана прокуратурою Департаменту міжнародного співробітництва Офісу Генерального прокурора під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

1392 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 571.

1393 Про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності спільних слідчих груп : проект Закону України, реєстраційний № 7330 від 29.04.2022.

1394 Проект ЄС «Право-Justice» розпочинає розробку електронної системи для міжнародного правового співробітництва Офісу Генерального прокурора. Pravo-Justice, 2025.

Система EXILA стане єдиною цифровою платформою для опрацювання запитів щодо міжнародної правової допомоги та екстрадиції, гармонізації процесів із європейськими стандартами, а також взаємодії з міжнародними інституціями та правоохоронними органами України. Система допоможе забезпечити: збереження та систематизацію інформації щодо міжнародного співробітництва; швидкий пошук архівних і поточних даних; автоматизацію обробки запитів відповідно до міжнародних вимог; контроль за строками виконання запитів і дотриманням процедур; потужні аналітичні інструменти для обробки великих обсягів інформації.

Спеціальний трибунал щодо злочину агресії

25 червня 2025 року Україна та Рада Європи уклали Угоду про створення Спеціального трибуналу щодо злочину російської агресії проти України¹³⁹⁵, а 15 липня її ратифікувала Верховна Рада¹³⁹⁶.

Відповідно до Статуту¹³⁹⁷ Спеціальний трибунал створюється в межах Ради Європи з мандатом переслідувати високопосадовців за злочин агресії проти України. Трибунал зосередиться на високопоставлених політичних та військових лідерах, які відповідають за планування, підготовку, ініціювання та виконання злочину агресії проти України. До того ж Трибунал не обмежений винятково російським військово-політичним керівництвом, пособники агресії також можуть постати перед судом (наприклад, військово-політичне керівництво Білорусі чи Північної Кореї).

Трибунал може застосовувати процедуру *in absentia* (на відміну від МКС)¹³⁹⁸, проте «трійка» (чинний глава держави, голова уряду та міністр закордонних справ) має функціональний імунітет. Тобто ці особи можуть постати перед Спеціальним трибуналом лише у разі, якщо вони більше не перебувають при владі. Проте це не перешкоджає розслідуванню і збору доказів, підготовку обвинувальних актів тощо.

Очікується, що Спеціальний трибунал розпочне свою роботу в 2026 році за умови наявності фінансування та оперативної спроможності.

Рекомендації

1. Імплементувати положення Римського статуту до українського кримінального, кримінального процесуального законодавства.
2. Врегулювати процесуальні аспекти діяльності спільних слідчих груп (JIT) на території України.
3. Періодично публікувати інформацію про результати міжнародного співробітництва операційного рівня, насамперед про спільні слідчі групи (JIT) (за умови, що це не матиме негативного впливу на діяльність конкретної JIT).

1395 Ukraine and the Council of Europe sign Agreement on establishing a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine. Council of Europe, 2025.

1396 Про ратифікацію Угоди між Україною та Радою Європи про створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України : Закон України від 15.07.2025 № 4518-IX.

1397 CM(2025)103-final - [1532/2.3] Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine - Statute of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine.

1398 In absentia: як змінились погляди на заочне засудження після повномасштабного вторгнення? Watchers, 2025.

Реформа адвокатури



Протягом серпня 2024 року — березня 2025 року у сфері реформування адвокатури здійснено окремі кроки, зокрема щодо підготовки стратегічних документів на рівні Уряду та Офісу Президента України, які зважають на рекомендації, надані у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року¹³⁹⁹, а також певні точкові ініціативи від органів адвокатського самоврядування щодо підвищення кваліфікації адвокатів та дисциплінарної відповідальності. Утім, ці заходи мали обмежений характер і не викликали відчутного покращення ситуації у сфері, яка й надалі потребує системних змін відповідно до європейських стандартів.

У травні 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив Дорожню карту з питань верховенства права¹⁴⁰⁰, одним зі стратегічних результатів впровадження якої визначено функціонування прозорої, підзвітної та професійної адвокатури. Строк виконання передбачених Дорожньою картою заходів встановлено на IV квартал 2026 року.

Невирішення ключових проблем у зазначений період лише посилює їхній негативний вплив на систему правосуддя та на довіру до неї адвокатів та суспільства. У 2022 році закінчився строк повноважень органів адвокатського самоврядування, частина з яких була обрана у 2017 році, а частина — у 2012 (наприклад, Голова Національної асоціації адвокатів України, Ради адвокатів України). Незважаючи на завершення їхніх повноважень, жодних виборів із переобрання органів або оновлення складу керівництва не проведено. Адвокатура все ще не делегувала представників до Вищої ради правосуддя¹⁴⁰¹ та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів¹⁴⁰². Натомість у червні 2025 року Рада адвокатів України набуває право делегувати представника до комісії з обрання нових членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України¹⁴⁰³, адже завершуються повноваження міжнародних експертів у складі Конкурсної комісії.

1399 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1400 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1401 Склад Вищої ради правосуддя станом на 31.03.2025.

1402 Склад Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів станом на 31.03.2025.

1403 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 95¹.

Надалі вкрай необхідно забезпечити приведення законодавчої та інституційної бази, що регулює діяльність адвокатури, у відповідність до Конституції України, європейських стандартів та належних практик. У цьому контексті доцільно проводити інклюзивні та прозорі консультації за участю правничої спільноти та громадянського суспільства щодо реформ, на меті яких має бути незалежний, професійний, підзвітний та підконтрольний адвокатам і суспільству інститут адвокатури. Реформи мають передбачати:

- запровадження прозорих, зрозумілих і заснованих на принципах доброчесності процедур обрання та діяльності органів адвокатського самоврядування;
- суттєве удосконалення процедур допуску до професії та кваліфікаційних вимог;
- створення прозорого та підзвітного дисциплінарного механізму;
- ефективне та прозоре фінансове управління;
- модернізацію системи безперервного навчання адвокатів;
- посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності, включно з ефективними механізмами захисту адвокатів у випадках втручання в їхню професійну діяльність;
- розширення професійних прав адвокатів відповідно до європейських стандартів, зокрема у сфері доступу до інформації, представництва в судах і взаємодії з органами державної влади.

Здійснення цих заходів є критично важливим для посилення незалежності, доброчесності та професійності правничої професії, а також для зміцнення всієї системи правосуддя.

Адвокатура в стратегічних документах у сфері правосуддя

Стан справ

Питання реформування адвокатури поступово знаходить місце у ключових стратегічних документах, що визначають політику у сфері правосуддя в контексті євроінтеграції України. Це відповідає рекомендаціям Європейської комісії, зокрема висловленим у **звітах у межах Пакета розширення ЄС 2023¹⁴⁰⁴ та 2024¹⁴⁰⁵ років, де адвокатура визнається ключовим інституційним елементом системи доступу до правосуддя** та ефективного функціонування ринкової економіки.

У першому з вказаних звітів Європейська комісія зазначила, що **незалежна, професійна та підзвітна адвокатура** є важливою умовою демократичного розвитку, а система адвокатського самоврядування, фінансова звітність, дисциплінарні механізми та допуск до професії потребують суттєвого реформування. Однак вже у 2024 році Європейська комісія констатувала, що **протягом звітного періоду жодного прог-**

1404 2023 EU Enlargement Report on Ukraine. European Commission.

1405 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

ресу в реформі адвокатури досягнуто не було, і наголосила на необхідності **перезавантаження органів Національної асоціації адвокатів України (НААУ)**, вдосконалення процедур допуску до професії, кваліфікаційної системи, фінансового управління та безперервного професійного розвитку.

З огляду на ці зауваження органами державної влади наразі напрацьовуються декілька стратегічних документів, положення яких мають позитивно вплинути на удосконалення інституту адвокатури:

I. Дорожня карта з питань верховенства права

У травні 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив Дорожню карту з питань верховенства права¹⁴⁰⁶, яка передбачає перелік заходів, спрямованих на комплексне оновлення інституту адвокатури. Таке оновлення має, зокрема, полягати в увідповідненні законодавства про адвокатуру, а також актів адвокатського самоврядування, європейським стандартам та кращим практикам; реформування органів адвокатського самоврядування (ОАС); визначення чітких та відкритих конкурсних процедур обрання на керівні посади в ОАС та обов'язкове регулярне проведення таких виборів. У цьому акті акцентовано на доцільності підвищення прозорості та підзвітності ОАС, визначенні обов'язку ОАС національного рівня щорічно публікувати фінансову звітність, яка має бути попередньо перевірена незалежним аудитором. Решта положень цієї Дорожньої карти регламентують доцільність оновлення підходів у процедурах проведення З'їзду адвокатів України, складення іспиту для осіб, які виявили бажання стати адвокатом, підвищення кваліфікації адвокатів, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

Карта передбачає, що заходи щодо адвокатури мають бути виконані до **IV кварталу 2026 року**. Відповідальними інституціями за цим напрямом визначені **Міністерство юстиції України (Мін'юст), Верховна Рада України (Верховна Рада, Парламент) та НААУ**.

Водночас голова НААУ та Ради адвокатів України (РАУ) Лідія Ізовітова заявила, що затвердження Дорожньої карти з питань верховенства права відбулося без попередніх консультацій з НААУ. На її думку, справжня мета реформування «успішно функціонуючої системи» — це перешкодження вступу України до ЄС, а чинний Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (Закон № 5076-VI) повністю відповідає європейським стандартам¹⁴⁰⁷.

II. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства до 2029 року, яка наразі розробляється Офісом Президента України (Офіс Президента)¹⁴⁰⁸, також значну увагу приділяє реформі адвокатури, фокусуючись на:

- забезпеченні функціональної досконалості управління;
- цифровізації інструментів під час обрання керівництва;

1406 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1407 У НААУ закликали виконувати стандарти РЕ щодо професії адвоката. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

1408 XIII Судовий форум | 6 грудня 2024 1:48:00.; Інформація надана представником Офісу Президента України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

- удосконаленні доступу до професії та підтримці етичних стандартів;
- підвищенні ефективності дисциплінарних процедур;
- забезпеченні належного представництва адвокатів у Вищій раді правосуддя (ВРП) та Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів (КДКП);
- посиленні гарантій здійснення адвокатської діяльності та розширенні професійних прав адвокатів¹⁴⁰⁹.

Підготовка первинного варіанту проекту Стратегії здійснювалася Директоратом з питань правової політики Офісу Президента. На цьому першому етапі до написання Стратегії навчальні заклади або наукові інститути не залучалися¹⁴¹⁰.

Заступниця Керівника Офісу Президента Ірина Мудра у публічних заявах¹⁴¹¹ підкреслювала, що реформа адвокатури є одним зі **стратегічних завдань у межах євроінтеграції**, а відповідні законодавчі зміни мають мати комплексний характер. Після затвердження вказаної Стратегії Уряд матиме три місяці для затвердження плану її реалізації¹⁴¹². Уряд має забезпечити розроблення функціонування системи моніторингу стану виконання самої Стратегії, а також підготувати операційний план на виконання стратегії¹⁴¹³.

III. У Антикорупційній стратегії та Державній антикорупційній програмі на 2026–2030 роки передбачаються положення, пов'язані із мінімізацією корупції у сфері адвокатури. Під час розроблення концепції нової Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми в Національному агентстві з питань запобігання корупції (НАЗК) ретельно вивчали всі сфери публічної політики України. У 17 найбільш корумпованих сфер потрапила, зокрема, і діяльність у сфері адвокатури. Наразі проходить комплексне глибинне дослідження сфери адвокатури. Ті проблеми, які створюють найбільший інтерес для держави та завдають найбільшої шкоди, знайдуть відображення в наступній Стратегії та Програмі¹⁴¹⁴.

IV. 2 липня 2021 року РАУ затвердила Стратегію розвитку НААУ на 2021–2025 роки¹⁴¹⁵ (Стратегія розвитку НААУ), що є ключовим документом, покликаним визначити головні вектори руху цієї організації, її бачення, місію, цінності, стратегічні цілі та завдання. Так, однією із місій НААУ є підвищення довіри до професії адвоката зі сторони українського суспільства, а законність, неприпустимість конфлікту інтересів, верховенство права, професійну доброчесність, а також прозорість і відкритість названо її цінностями.

1409 Ірина Мудра: «Незабаром відбудеться презентація проекту Стратегії розвитку системи правосуддя до 2029 року». Судово-юридична газета, 2024.; Інформація надана представником Офісу Президента України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

1410 Ірина Мудра: «Незабаром відбудеться презентація проекту Стратегії розвитку системи правосуддя до 2029 року». Судово-юридична газета, 2024.

1411 Там само.

1412 XIII Судовий форум | 6 грудня 2024 1:49:20.

1413 Інформація надана представником Офісу Президента України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

1414 Інформація надана представником Національного агентства з питань запобігання корупції під час інтерв'ю, проведеного 14.04.2025.

1415 Про затвердження Стратегії розвитку Національної асоціації адвокатів України на 2021–2025 роки: рішення Ради адвокатів України від 02.07.2021 № 38.

Серед ключових завдань НААУ, які згадуються у Стратегії розвитку НААУ, треба окремо згадати:

- удосконалення роботи системи ОАС в Україні через більш активне залучення до них адвокатів;
- підвищення вимог до здійснення адвокатської діяльності через більш прискіпливе ставлення до кандидатів у адвокати та посилення дисциплінарного контролю за професією;
- удосконалення процедур доступу до професії адвокатів;
- забезпечення максимальної прозорості діяльності інституту адвокатури для адвокатів та зовнішніх реципієнтів¹⁴¹⁶.

Прогрес та проблеми

Положення Дорожньої карти з питань верховенства права та Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства до 2029 року спрямовані на вирішення проблем адвокатури та демонструють узгоджене бачення напрямів її реформи.

Наявність таких документів, що визнають нагальність реформування адвокатури, є важливим кроком уперед. Водночас вирішальним фактором стане **політична воля та ефективність їх реалізації**, а також залучення правничої спільноти, громадянського суспільства та міжнародних партнерів до розроблення плану реалізації обох стратегічних документів та імплементації запланованих змін.

Якщо Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства до 2029 року, нова Антикорупційна стратегія і відповідна Державна антикорупційна програма не будуть затверджені або їхні положення щодо адвокатури будуть прийняті у звуженому вигляді (на відміну від їх стану на березень 2025 року), це може мати низку серйозних наслідків. Передусім залишиться неврегульованою низка системних проблем, зокрема відсутність прозорих процедур обрання керівництва, фінансова непрозорість, слабкі механізми підзвітності, неефективна дисциплінарна система, нерівний доступ до професії тощо. Це не лише зведе нанівець спроби реформування інституту адвокатури, а й поглибить її негативний вплив на всю систему правосуддя. Збереження статус-кво означатиме збереження адвокатури в її нинішньому вразливому до зловживань вигляді, що унеможливить формування справді незалежної, професійної та підзвітної правничої спільноти та не дасть змогу завершити реформу системи правосуддя.

Стратегія розвитку НААУ є комплексним документом, яка за умови ефективної її реалізації могла б вирішити низку проблем у сфері адвокатури, на які звертала увагу громадськість у Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році (Тіньовий звіт до розділу 23)¹⁴¹⁷. Водночас інформація щодо проміжного стану реалізації цієї Стратегії

¹⁴¹⁶ Там само.

¹⁴¹⁷ Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 151–195.

у публічній площині відсутня. Експертами під час проведення моніторингу та оцінки щодо прогресу України у цій сфері направлено запит¹⁴¹⁸ до НААУ щодо стану реалізації Стратегії розвитку НААУ, однак відповіді наразі не отримано.

Рекомендації

1. Після затвердження Дорожньої карти з питань верховенства права на національному рівні необхідно невідкладно прийняти докладний план дій з її реалізації, передбачивши чіткі строки, відповідальних виконавців і механізми моніторингу. На всіх етапах розроблення, реалізації та оцінювання цього плану треба забезпечити широке залучення громадянського суспільства та інклюзивне включення адвокатської спільноти.
2. Президент України (Президент) має затвердити Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства до 2029 року з огляду на публічні консультації, експертні обговорення та інституалізовану участь представників адвокатської спільноти та неурядових організацій. Після затвердження Стратегії треба сформулювати прозорий механізм залучення заінтересованих сторін до її реалізації та моніторингу.
3. НАЗК має розробити проекти Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми на 2026–2030 роки, що міститимуть положення щодо мінімізації корупції в адвокатурі. Їх зміст має ґрунтуватися на висновках глибокого дослідження, проведеного за участі експертної та адвокатської спільнот.
4. НААУ та РАУ мають:
 - після завершення дії Стратегії розвитку НААУ провести оцінку реалізації цієї Стратегії, зокрема із залученням правничої спільноти та громадськості, та опублікувати відповідний звіт;
 - запровадити регулярне публічне звітування щодо стану виконання стратегічних документів у сфері адвокатури за участі професійних асоціацій та наукових установ.

Адвокатське самоврядування

Прогрес та проблеми

Виборність ОАС — це ключовий елемент інституційної незалежності адвокатури, а отже, і однієї з базових гарантій верховенства права та доступу до правосуддя. Система обрання ОАС має ключове значення, оскільки саме ці органи визначають правила функціонування професії в Україні. Закон № 5076-VI¹⁴¹⁹ має переважно рамковий характер і делегує широкі повноваження ОАС щодо регулювання дисциплінарних процедур, кваліфікаційного доступу, підвищення кваліфікації, розподілу фінансів тощо.

1418 Лист ГО «Адвокат майбутнього» від 14.04.2025 № 14-04/4/2025.

1419 Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 43.

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 21 про свободу здійснення професії адвоката¹⁴²⁰ наголошується, що адвокатам треба дозволяти та спонукати їх до створення й приєднання до місцевих, національних і міжнародних професійних об'єднань, які власними силами або разом з іншими органами опікуватимуться посиленням професійних стандартів і забезпеченням захисту незалежності та інтересів адвокатів.

Відповідно до законодавства строк повноважень в ОАС становить п'ять років із чіткою заборонаю на зайняття посад понад два строки поспіль¹⁴²¹. Проте ОАС, сформовані на установчих конференціях та з'їзді адвокатів у 2012 році та частково переобрані у 2017 році, продовжують здійснювати свої повноваження у звітному періоді. У 2022 році вплив строк повноважень більшості членів ОАС, які, попри вимоги Закону, продовжують обіймати посади безперервно понад 13 років, зокрема Голова НААУ та РАУ, яка поєднує ці дві посади відповідно до Закону № 5076-VI¹⁴²². Голова НААУ та РАУ також очолює Експертну раду з питань акредитації та сертифікації НААУ¹⁴²³. Незважаючи на завершення повноважень, жодних виборів із переобрання органів або оновлення складу керівництва ОАС не проведено, посилаючись на неможливість цього під час воєнного стану¹⁴²⁴. Водночас схожі за структурою вибори вже двічі проведені під час воєнного стану органами прокурорського самоврядування¹⁴²⁵. Відбувалися й з'їзди суддів та представників інших самоврядних організацій.

Це створює ситуацію правової невизначеності та суперечить принципу періодичної ротації керівних посад, що є стандартом належного врядування і широко застосовується в більшості країн Європи, де строки повноважень зазвичай обмежуються одним-трьома роками¹⁴²⁶. Недотримання вимог щодо строків повноважень не лише підриває довіру до органів самоврядування, а й викликає обґрунтовану критику професійної спільноти, міжнародних партнерів¹⁴²⁷, представників Мін'юсту¹⁴²⁸ та Офісу Президента¹⁴²⁹ попри принцип континуїтету, на який все ще посилається НААУ¹⁴³⁰.

Порядок формування ОАС визначено Законом № 5076-VI та низкою актів, ухвалених органами самоврядування. Вищим органом є З'їзд адвокатів України, делегати до якого обираються на конференціях адвокатів регіонів за квотами.

1420 Рекомендація № R (2000) 21 Комітету міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 727 засіданні заступників міністрів 25.10.2000.

1421 Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 43.

1422 Там само, ст. 56.

1423 Положення про Експертну раду з питань акредитації та сертифікації Національної асоціації адвокатів України : розпорядженням Голови Національної асоціації адвокатів України, Ради адвокатів України від 30.12.2024 № 226.

1424 «Діюче адвокатське самоврядування стало головним щитом незалежності професії». Національна асоціація адвокатів України, 2025.

1425 Всеукраїнська конференція прокурорів обрала двох членів Вищої ради правосуддя. Рада прокурорів України, 2023.

1426 Коментарі до проекту Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», розробленого Радою з питань судової реформи, п. 39, 2016.

1427 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1428 Інформація надана представником Міністерства юстиції під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

1429 Інформація надана представником Офісу Президента України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

1430 Діюче адвокатське самоврядування стало головним щитом незалежності професії. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

На регіональному рівні ключовими органами є:

- Конференція адвокатів регіону (КАР) — вищий орган самоврядування в області, м. Києві, м. Севастополі та Автономній Республіці Крим, який обирає Раду адвокатів регіону (РАР) та Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію регіону (КДКА);
- РАР — виконує повноваження між конференціями та є підзвітною і підконтрольною КАР;
- КДКА та Ревізійна комісія адвокатів регіону — обираються КАР і є підзвітними та підконтрольними їй.

На національному рівні:

- З'їзд адвокатів України обирає голову і заступників РАУ, Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури (ВКДКА), склад Вищої ревізійної комісії адвокатури (ВРКА).
- РАУ складається з 30 членів: по одному представнику від кожного регіону (обраних на регіональних конференціях) та голови з двома заступниками (обраних на З'їзді адвокатів України). РАУ підзвітна і підконтрольна З'їзду адвокатів України.
- ВКДКА формується аналогічно до РАУ.
- ВРКА обирається повністю З'їздом адвокатів України.

Однією з ключових системних проблем чинної моделі виборності в ОАС є централізована монополія РАУ на ініціювання виборчих процесів та квотування. Саме РАУ визначає квоту представництва та затверджує порядок висування й обрання делегатів як на КАР, так і на З'їзд адвокатів України¹⁴³¹. Попри те, що ст. 47 Закону № 5076-VI передбачає можливість скликання конференції РАР щонайменше раз на рік, а також за ініціативою не менш як 10% адвокатів регіону, без встановлення квот РАУ цей механізм не працює. Прецеденти, коли регіональні ради намагались ініціювати конференції самостійно, завершувалися невизнанням їх повноважності РАУ¹⁴³².

Прикладом такої централізованої блокади може стати ситуація з Хмельницькою областю. Так, 21 лютого 2024 року Рада адвокатів Хмельницької області звернулася до РАУ¹⁴³³ з проханням затвердити квоту представництва, порядок висування та обрання делегатів Конференції адвокатів Хмельницької області. Цьому передувало рішення цієї ж Ради¹⁴³⁴, яким було **ухвалено рішення про скликання КАР** відповідно до ст. 47 Закону № 5076-VI.

У зверненні Ради адвокатів Хмельницької області зазначалося, що проведення конференції має на меті **вирішення нагальних питань адвокатського самоврядування**, які належать до **виключної компетенції КАР**. Основні пункти порядку ден-

1431 Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 47, 54.

1432 РАУ роз'яснила підстави невизнання статусу конференції адвокатів Київської області. Національна асоціація адвокатів України, 2016.

1433 Лист Ради адвокатів Хмельницької області від 21.02.2024 № 19/0/2-24.

1434 Про скликання Конференції адвокатів Хмельницької області : рішення Ради адвокатів Хмельницької області від 14.02.2024 № 3-7/24.

ного конференції містили: звіти (Ради адвокатів, КДКА, представників в РАУ та ВКДКА, ревізійної комісії), планування (затвердження кошторисів та штатних розписів Ради та КДКА на 2024–2025 роки), кадрові питання (обрання голів і складу Ради адвокатів, КДКА, ревізійної комісії, представників до РАУ та ВКДКА) тощо.

У зверненні **аргументовано зазначалося**, що жодна норма чинного законодавства не забороняє проведення конференцій адвокатів у період дії воєнного стану. Щобільше, **РАУ не має повноважень вводити такі заборони** — це не віднесено до її компетенції. Відтак правові підстави для проведення конференції в регіоні наявні.

З метою гнучкого та безпечного підходу, Рада адвокатів Хмельницької області запропонувала, за потреби, передбачити можливість проведення зборів адвокатів для обрання делегатів, а також самої конференції — **у форматі відеоконференції** в режимі реального часу. Рада гарантувала повну організацію і технічне забезпечення такого онлайн-засідання з дотриманням вимог законодавства та заходів безпеки, зумовлених воєнним станом.

8 червня 2024 року РАУ розглянула звернення Ради адвокатів Хмельницької області та відмовила в його задоволенні¹⁴³⁵, оскільки під час дії воєнного стану в Україні, який було черговий раз продовжено з 14 травня 2024 року, залишалася підвищена загроза для життя та безпеки громадян, зокрема на території Хмельницької області. Як обґрунтування наводилися статистичні дані про понад 690 повітряних тривог і 90 підтверджених випадків вибухів у регіоні з початку повномасштабного вторгнення.

Окрім посилань на безпекову ситуацію, РАУ наголосила, що раніше вже були ухвалені загальні рішення щодо регламенту конференцій, порядку висування делегатів та квот представництва (у 2022–2023 роках), і додаткового затвердження таких рішень для окремого регіону не передбачається. РАУ проігнорувала пропозиції щодо використання онлайн-інструментів під час конференції.

Водночас у червні 2025 року, всього через рік після ухвалення рішення про неможливість проведення конференції адвокатів у Хмельницькій області, сама РАУ планово провела виїзне засідання на території цього ж регіону¹⁴³⁶. Така обставина викликає закономірні питання щодо послідовності застосування безпекових критеріїв і рівня об'єктивності в ухваленні рішень, які впливають на реалізацію адвокатами свого права на самоврядування.

Формальна відмова в задоволенні звернення РАУ, попри відсутність законодавчих заборон на проведення конференцій навіть під час воєнного стану, та ігнорування конкретного рішення регіональної Ради про скликання конференції відповідно до вимог Закону підтверджує збереження моделі централізованого контролю РАУ над виборчим циклом. Це ще раз актуалізує питання про потребу реального забезпечення децентралізації в адвокатському самоврядуванні.

У зв'язку з цим **регіональні адвокатські спільноти фактично позбавлені можливості самостійно ініціювати вибори ОАС** на місцях, навіть у випадках очевидного впливу строків повноважень таких органів. Як наслідок, станом на тепер у низці

1435 Про результати розгляду звернення Голови Ради адвокатів Хмельницької області Вагіної Н.А. щодо проведення Конференції адвокатів Хмельницької області : рішення Ради адвокатів України від 08.06.2025 № 40.

1436 Рада адвокатів України спростила форму ордеру. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

регіонів продовжують діяти ради адвокатів та КДКА з перевищеним строком повноважень, а в деяких областях КДКА не здійснюють повноважень за з огляду на відсутність законодавчо визначеного мінімального складу, необхідного для визнання комісії повноважною, зокрема у зв'язку із добровільним складанням повноважень, мобілізацією тощо¹⁴³⁷.

Таке законодавче регулювання та його поточна реалізація створює системну правову невизначеність, підриває принцип періодичної ротації ОАС та сприяє консервації владних структур, знижуючи довіру до інститутів самоврядування серед адвокатської спільноти та інших інститутів правосуддя, куди не делегуються представники адвокатури. Відсутність механізму ініціювання виборів на рівні регіонів без втручання центрального органу є суттєвим обмеженням автономності та демократичності самоврядної моделі.

Додатково сама процедура встановлення квот є закритою та непрозорою: не передбачено жодної методології чи формули, а рішення РАУ не підлягають оскарженню або погодженню з регіональними органами. Це створює ризики маніпулювання виборчим процесом, підриває довіру до ОАС та дискредитує принцип виборності як гарантію незалежності адвокатури.

Ще однією суттєвою прогалиною чинного законодавства є **відсутність вимоги щодо таємного голосування під час обрання керівних ОАС**. Закон передбачає, що рішення З'їзду адвокатів України та конференцій адвокатів регіонів ухвалюються більшістю голосів делегатів, які беруть участь у засіданні. Водночас жодна норма не встановлює, що обрання посадових осіб має відбуватися шляхом таємного голосування, як це прямо передбачено, наприклад, у Законі України «Про прокуратуру»¹⁴³⁸ — де делегати на Всеукраїнську конференцію прокурорів обираються таємним голосуванням простою більшістю голосів з-поміж вільно висунутих альтернативних кандидатів.

Як результат, на практиці голосування на з'їздах адвокатів України відбувається у відкритій формі, що суперечить принципам демократії, створює простір для тиску, групового впливу та позбавляє делегатів свободи волевиявлення. Така процедура фактично дискредитує виборчий процес, оскільки не забезпечує необхідного рівня неупередженості, прозорості та захисту вибору від зовнішніх чинників. В умовах, коли обираються особи, наділені повноваженнями представляти інтереси всієї професійної спільноти, таємне голосування має бути обов'язковою гарантією чесності виборів.

Нинішня модель формування ОАС не відповідає ключовим засадам доброго врядування та європейським стандартам професійної автономії та демократії. Вона характеризується закритістю, централізованістю, слабкою конкуренцією, відсутністю належного представництва та контролю з боку адвокатської спільноти.

Запровадження онлайн-голосування може не лише розблокувати адвокатське самоврядування, а й сприяти демократизації виборчих процесів. Онлайн-інструменти

¹⁴³⁷ Інформація надана представником Комітету Верховної Ради України з питань правової політики під час інтерв'ю, проведеного 07.04.2025.

¹⁴³⁸ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 No. 1697-VII, ст. 65.

також можна використовувати для проведення засідань РАУ та ВКДКА, які нині переважно відбуваються фізично, що створює додаткові витрати.

Водночас ключовою передумовою довіри до виборчого процесу є забезпечення прозорості та конкурентної процедури висунення кандидатів, відкритого доступу до інформації про них, рівних можливостей для представлення програм та дебатів.

Добір кандидатів у члени Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за квотою РАУ

Попри невиконання конституційного обов'язку перед суддівським самоврядуванням, з червня 2025 року РАУ отримала право делегувати свого представника до Конкурсної комісії, яка формуватиме склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (Конкурсна комісія). Така ситуація кидає тінь не лише на ефективність адвокатського самоврядування, а й на відчуття вибіркової в інституційній поведінці.

Раніше Конкурсну комісію формували судді, делеговані Радою суддів України, а також міжнародні експерти, запропоновані партнерами України. Їхні повноваження завершилися 1 червня 2025 року. 22 липня 2025 року Вища рада правосуддя (ВРП) оголосила про початок конкурсу на зайняття вакантних посад членів Конкурсної комісії¹⁴³⁹ та згодом оприлюднила Методику оцінювання відповідності кандидата¹⁴⁴⁰.

25 липня 2025 року РАУ оголосила про початок приймання документів від адвокатів, які прагнуть увійти до цієї комісії¹⁴⁴¹. Водночас оприлюднене рішення РАУ не містить ані методики відбору, ані критеріїв оцінювання, що суперечить принципу правової визначеності та не дає кандидатам чіткого розуміння умов і вимог до добору. Це, своєю чергою, створює ризик ухвалення непрозорих або упереджених рішень. Документ містить лише правові підстави проведення конкурсу, організаційні аспекти (зокрема строки подачі) та перелік додаткових документів, які має надати кандидат — понад ті, що вимагаються рішенням ВРП.

Обговорюючи нову модель формування Конкурсної комісії, не можна оминати увагою висновок Венеційської комісії 2020 року¹⁴⁴², де остання схвально сприйняла залучення міжнародних експертів до процесу добору Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Водночас Венеційська комісія наголосила, що «такі органи мають бути створені виключно в межах перехідного періоду **до досягнення запланованих результатів**. Постійна система може порушити питання конституційного суверенітету». У зв'язку з цим постає логічне запитання: чи досягла українська система правосуддя, зокрема адвокатура, яка тривалий час залишалася без суттєвих змін, того рівня розвитку, що дає змогу відмовитися від участі міжнародних експертів і повернутися

1439 Про початок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад членів Конкурсної комісії : рішення Вищої ради правосуддя від 22.07.2025 № 1543/0/15-25.

1440 Про затвердження Методики оцінювання відповідності кандидата на посаду члена Конкурсної комісії вимогам бездоганної ділової репутації, високим професійним якість, суспільного авторитету та критерію доброчесності : рішення Вищої ради правосуддя від 22.07.2025 № 1542/0/15-25.

1441 Про висунення кандидатів у члени Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів за квотою Ради адвокатів України : рішення Ради адвокатів України від 25.07.2025 № 78.

1442 Спільний висновок Венеційської комісії і генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи (гд - і)

до повністю національного механізму формування ключових органів суддівського врядування.

З огляду на це виникає питання щодо легітимності РАУ, повноваження якої закінчилися ще у 2022 році. Визнання її делегатів до конкурсної комісії фактично легітимізує як саму РАУ, так і практику ігнорування З'їзду адвокатів України — що створює небезпечний прецедент.

За рішенням РАУ на підтвердження надання кандидатом правничої допомоги в судах та інших органах є довідка Секретаріату НААУ, РАУ про кількість сформованих **ордерів кандидатом за період часу з 2024–2025** роки або довідка уповноваженого органу про видачу кандидату доручень центру з надання безоплатної правничої допомоги на безоплатну правничу допомогу (БПД) за період часу з 2024 по 2025 роки (за наявності). Таке визначення викликає низку концептуальних та правозастосовних застережень.

1. Обмеження часових меж як штучне звуження доказової бази. Запровадження критерію, відповідно до якого підтвердження досвіду надання правничої допомоги приймається виключно у вигляді довідки Секретаріату НААУ/РАУ про кількість сформованих ордерів у період 2024–2025 років або ж довідки центру з надання БПД за той самий період, фактично звужує можливості для участі в конкурсі широкого кола кваліфікованих адвокатів. Подібне часове обмеження не лише суперечить принципу рівності доступу для всіх адвокатів, а й не відповідає критерію репрезентативності професійного досвіду, оскільки адвокатська діяльність є сукупністю практики, що формується протягом тривалого періоду. Зокрема, з правової точки зору, запровадження виключного дворічного періоду без обґрунтованої потреби скидається на непропорційний та дискримінаційний захід, що не базується на об'єктивних критеріях добору.

2. Порушення прав адвокатів, які перебувають на військовій службі. Додатково, таке обмеження фактично унеможливує участь у конкурсі адвокатів, які з 2022 року проходять військову службу у Збройних силах України чи інших військових формуваннях, що призвело до призупинення дії їхніх свідоцтв про право на заняття адвокатською діяльністю згідно з чинним законодавством. Отже, ці особи з об'єктивних причин не мали можливості формувати ордери чи отримувати доручення системи надання БПД у визначений дворічний період, однак мають значний досвід надання правничої допомоги до початку служби. Ігнорування цього аспекту суперечить принципам недискримінації та забезпечення рівних прав військовослужбовців, які в мирний час були повноцінними учасниками правничої професії та володіють найвищими моральними та етичними стандартами.

3. Виключна довідка про ордери як необґрунтоване звуження джерел доказу досвіду. Окреме застереження викликає обмеження переліку допустимих доказів виключно довідкою про кількість сформованих ордерів або довідкою про видачі доручення в межах БПД. Такий підхід не лише звужує спектр допустимих джерел інформації про професійну активність адвоката, а й суперечить прямим положенням процесуального законодавства України, відповідно до яких повноваження адвоката можуть бути підтверджені договором про надання правничої допомоги. Ордер у цьому випадку є лише однією з форм підтвердження, але не виключною. З огляду на це, звуження доказової бази лише до ордерів/доручень є не лише

необґрунтованим, але й дискримінаційним щодо адвокатів, які надають правничу допомогу за договорами без оформлення ордеру, що допускається чинним процесуальним законодавством.

Варто констатувати, що встановлення РАУ обмеженого переліку документів на підтвердження адвокатської діяльності у формі довідок виключно за 2024–2025 роки, та лише у формі ордерів або доручень є юридично вразливим з позиції конституційних принципів рівності, пропорційності, недискримінації та належного врахування об'єктивних обставин. Такий підхід потребує перегляду в бік розширення переліку допустимих доказів, з урахуванням специфіки адвокатської професії та практики інших органів публічного врядування.

Також насторожує **різниця щодо документарного підтвердження щодо дисциплінарних проступків у формулюваннях у згаданій Методиці ВРП та вимогах до документів у рішенні РАУ**. Так, критерії ВРП містять пункт «не допускав дисциплінарних проступків або неетичної поведінки, які були встановлені уповноваженими органами державної влади». Натомість у своєму рішенні РАУ вимагає подання довідки Секретаріату НААУ, РАУ про наявність/відсутність в Єдиному реєстрі адвокатів України (ЄРАУ) інформації про притягнення кандидата до дисциплінарної відповідальності за період часу з 2012 по 2025 рік.

Вимога РАУ надати довідку про наявність/відсутність запису в ЄРАУ за 2012–2025 роки створює ризик формальної відмови кандидатам, навіть у випадках, коли дисциплінарне стягнення було надалі скасоване судом, але запис про нього зберігся. Такий підхід не відповідає критеріям ВРП, які фокусуються лише на встановлених проступках, підтверджених уповноваженими органами.

Рекомендації

1. У законодавстві у сфері адвокатури та адвокатської діяльності передбачити:
 - виключний перелік підстав, за яких попередній склад ОАС продовжуватиме виконання повноважень понад встановлений строк, на який їх було обрано, але в будь-якому разі не більше, ніж протягом одного року;
 - початок проведення процедури добору нових членів ОАС обов'язково має відбуватися відповідно до вимог закону та не потребуватиме окремого рішення РАУ;
 - обов'язкову періодичну ротацію ОАС, чітко обмеживши можливість обіймання посад не більш ніж двох строків поспіль, із автоматичним початком виборчої процедури у разі завершення строку повноважень;
 - загальний строк перебування на посадах в ОАС від одного до трьох років відповідно до європейських стандартів;
 - можливість ініціювання виборів ОАС як центрального, так і регіонального рівня регіонами;
 - пряму норму про обов'язковість таємного голосування під час обрання посадових осіб ОАС (на конференціях адвокатів регіонів та З'їзді адвокатів України) за аналогією з законодавством у суміжних правничих професіях;

- » положення про електронне голосування за принципом «один адвокат — один голос», із використанням незалежних від НААУ онлайн-платформ (наприклад, Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ЄСІТС) або інше технологічне рішення, що може бути розроблене Міністерством з питань цифрової трансформації України або одним із органів системи правосуддя) як на регіональному, так і на національному рівні;
 - » вимоги до прозорості та конкурентної процедури висування кандидатів з обов'язковою публікацією їхніх програм, проведенням дебатів і відкритим доступом до інформації;
 - » нагляд за виборами через створення виборчих комісій з адвокатської спільноти, механізмів оскарження та регулярної звітності про перебіг виборчого процесу.
2. Розглянути можливість продовження дії моделі формування Конкурсної комісії з добору членів ВККС, що застосовувалася до червня 2025 року. Така модель передбачала участь міжнародних експертів, делегованих міжнародними партнерами України, та суддів, обраних Радою суддів України, і була схвалена Венеційською комісією як тимчасове, але обґрунтоване рішення для перехідного періоду.
 3. Гармонізувати виборчу систему адвокатури з міжнародними стандартами, як-от Рекомендація № R (2000) 21 Ради Європи та принципи Ради адвокатів та правових товариств Європи, через закріплення принципів демократичності, саморегулювання та професійної автономії в законі.

Доступ до професії адвоката

Прогрес та проблеми

Доступ до професії адвоката є ключовим етапом на шляху до формування якісного та доброчесного адвокатського корпусу, на якому закладаються стандарти професійної компетентності, етичної відповідальності та спроможності забезпечувати ефективний захист прав і свобод людини. У Рекомендації № R (2000) 21 Комітету міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів також йдеться про необхідність вживати всіх необхідних заходів для забезпечення високого рівня правової підготовки і моральності як передумови приєднання до професії¹⁴⁴³.

Однак якісні зміни до нормативного регулювання доступу до професії адвоката, зокрема щодо вимог до осіб, які прагнуть набути цей статус, процедури складання іспиту та проходження стажування, протягом тривалого часу не запроваджувалися.

Незважаючи на нагальну потребу в оновленні підходів до регулювання доступу до адвокатської професії, **Порядок допуску до складання кваліфікаційного іспиту**¹⁴⁴⁴,

¹⁴⁴³ Рекомендація № R (2000) 21 Комітету міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 727 засіданні заступників міністрів 25.10.2000.

¹⁴⁴⁴ Порядок допуску до складання кваліфікаційного іспиту, порядок складання кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання результатів складання кваліфікаційного іспиту для набуття права на заняття адвокатською діяльністю в Україні: рішення Ради адвокатів України від 17.12.2013 № 270.

процедура його складання, а також зміст програми складання кваліфікаційного іспиту¹⁴⁴⁵ **залишаються без змін і містять ризики для зловживань, зокрема через технічну застарілість процесу**, що свідчить про відсутність реального прогресу у цій сфері. Водночас, згідно зі Стратегією розвитку НААУ, удосконалити процедури доступу до професії адвокатів планувалося ще у 2021 році¹⁴⁴⁶.

НААУ в своїй Офіційній позиції щодо Тіньового звіту до розділу 23 вказала, що робота над впровадженням нової процедури складання кваліфікаційного іспиту ведеться на основі Концепції реформування процедури складання кваліфікаційного іспиту¹⁴⁴⁷. Відповідна Концепція передбачала запровадження нової процедури ще з 1 вересня 2018 року, однак процедура складання іспиту досі залишається у тому ж вигляді, що і сім років тому, та не відповідає технічним вимогам та можливостям часу, а головне — рівню прозорості, як тому відповідають процедури доступу до професії судді та прокурора.

Станом на 19 березня 2024 року в наборі даних з ЄРАУ, що містяться у відкритому доступі на сайті Дія¹⁴⁴⁸, зафіксовано 68 510 записів про видачу адвокатського свідоцтва. Провівши аналіз, що охоплює період 2021–2024 років (дія чинного Закону № 5076-VI), лідерами за відносним показником видачі свідоцтв адвокатів стали: Київська, Дніпропетровська, Полтавська, Одеська, Львівська, Закарпатська, Запорізька, Донецька, Рівненська області та м. Київ. Серед 10 регіонів-лідерів за кількістю виданих свідоцтв на 100 тис. мешканців є Київська, Полтавська, Закарпатська, Чернігівська, Одеська, Запорізька, Миколаївська, Рівненська, Львівська та Дніпропетровська області.

Ці результати вказують на аномальну концентрацію нових адвокатів у низці малих за населенням регіонів, особливо у випадку Полтавської, Закарпатської та Чернігівської областей. Така диспропорція може свідчити як про нерівномірність процедур доступу до професії, так і про наявність «міграції» кандидатів між регіонами для отримання свідоцтв в умовах меншого конкурсного чи процедурного навантаження.

На цьому тлі державні інституції — Мін'юст та Офіс Президента — демонструють чітке бачення необхідних змін на євроінтеграційному шляху. Представники обох інституцій підтримують позицію щодо впровадження стандартизованого цифровізованого кваліфікаційного іспиту, який має проводитися на регулярній основі з метою забезпечення прозорості, об'єктивності та рівного доступу всіх кандидатів до професії адвоката¹⁴⁴⁹.

Представник Комітету Верховної Ради з питань правової політики також наголошував **на необхідності прозорі цифровізованої моделі кваліфікаційного іспиту**, що за

1445 Програма складання кваліфікаційного іспиту: рішення Ради адвокатів України від 21.09.2019 № 113.

1446 Про затвердження Стратегії розвитку Національної асоціації адвокатів України на 2021–2025 роки: рішення Ради адвокатів України від 02.07.2021 № 38, п. 6.6. розд. 6.

1447 Про затвердження Офіційної позиції Національної асоціації адвокатів України щодо Тіньового звіту до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році: рішення Ради адвокатів України від 21.09.2024 № 65.

1448 Єдиний реєстр адвокатів.

1449 Інформація надана представником Міністерства юстиції України під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025, та представником Офісу Президента України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

своєю логікою та технічними параметрами може базуватися на алгоритмах зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО). Такий підхід надасть можливість уніфікувати процедуру, мінімізувати корупційні ризики щодо впливу на результати та забезпечити їх справедливість¹⁴⁵⁰.

Також важливо зважати під час реформування чинної процедури складання кваліфікаційного іспиту на негативний досвід, що був отриманий під час організації та проведення іспитів для суддів, прокурорів і нотаріусів. Варто говорити про окремі умови для доступу для правників, що мають підтверджений досвід безпосередньо у сфері правосуддя. Також необхідно створювати такі моделі адвокатського іспиту, які унеможливають або мінімізують ризики будь-якого втручання ззовні та забезпечать довіру до його результатів як серед кандидатів, так і в суспільстві загалом¹⁴⁵¹.

У ситуації, коли ОАС декларують наміри реформування, але роками не вживають реальних кроків для змін, ініціатива з боку держави стає визначальною. Узгоджена позиція Мін'юсту, Офісу Президента та профільного парламентського комітету щодо впровадження цифровізованого, стандартизованого, прозорого іспиту демонструє чіткий напрям очікуваних реформ. Така модель здатна не лише забезпечити відкритість і об'єктивність доступу до професії, а й відновити довіру до адвокатури як до саморегульованої інституції, що діє в інтересах суспільства та відповідно до високих професійних стандартів. Запровадження нової процедури складання кваліфікаційного іспиту має стати одним із пріоритетних кроків у реформуванні доступу до адвокатської професії в Україні.

Формування професійного, компетентного та доброчесного інституту адвокатури безпосередньо залежить від якості процедур доступу до професії, а отже, і від **кваліфікаційних та морально-етичних вимог, що ставляться до кандидатів**. В умовах трансформації системи правосуддя та зростання вимог суспільства до якості правничої допомоги виникає об'єктивна потреба в перегляді чинних підходів до визначення вимог до майбутніх адвокатів.

Закон № 5076-VI визначає, що адвокатом може бути особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менш ніж два роки, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків, визначених Законом), склала присягу адвоката та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю¹⁴⁵².

Наразі до складання кваліфікаційного іспиту допускаються особи, які мають повну вищу освіту за спеціальностями «Право», «Міжнародне право» та «Правоохоронна діяльність». Проте існує позиція, що до іспиту мають допускатися виключно особи, які здобули вищу освіту саме за спеціальністю «Право», адже освітні програми за вказаними спеціальностями є суттєво різними за структурою, змістом і цілями підготовки. У програмі «Міжнародне право» відсутні окремі ключові курси з національного права, зокрема з цивільного чи кримінального права в українському контексті. Аналогічні застереження стосуються й спеціальності «Правоохоронна

1450 Інформація надана представником Комітету Верховної Ради України з питань правової політики під час інтерв'ю, проведеного 07.04.2025.

1451 Інформація, отримана під час інтерв'ю з представником Офісу Президента України, проведеного 03.04.2025.

1452 Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI.

діяльність», де акценти навчання не відповідають тим знанням і навичкам, які очікуються від адвоката, що практикує в українській правовій системі¹⁴⁵³. Такий підхід спрямований на уніфікацію освітньої бази адвокатів та підвищення загального рівня юридичної компетентності кандидатів.

На відміну від інших правничих професій, де вимоги до стажу є суттєво вищими (наприклад, для суддів — п'ять років¹⁴⁵⁴, для нотаріусів — шість років¹⁴⁵⁵), у адвокатурі встановлено мінімальний стаж у два роки, що не завжди надає можливість кандидату набутти достатнього практичного досвіду. Відтак представник Комітету Верховної Ради з питань правової політики наголосив на доцільності перегляду цього критерію у бік його посилення¹⁴⁵⁶.

Проблемною залишається відсутність належного механізму первинної перевірки морально-етичної доброчесності кандидатів на здобуття права на заняття адвокатською діяльністю. Представником Комітету Верховної Ради з питань правової політики обґрунтовано порушується питання про необхідність обговорення спільнотою можливого покладення на кваліфікаційно-дисциплінарні комісії обов'язку здійснювати базову перевірку таких осіб, зокрема через аналіз інформації про факти притягнення до адміністративної відповідальності, дотримання стандартів професійної етики у попередній діяльності, а також оцінки загальної репутації кандидата¹⁴⁵⁷.

Отже, удосконалення кваліфікаційних та морально-етичних вимог до осіб, які прагнуть отримати право на заняття адвокатською діяльністю, має стати одним із пріоритетних напрямів реформи доступу до професії адвоката, що дасть змогу підвищити якість правничої допомоги, зміцнити авторитет адвокатури та забезпечити відповідність європейським стандартам.

У Тіньовому звіті до розділу 23 серед найбільш чутливих проблем виокремлено тенденцію до отримання свідоцтв на заняття адвокатською діяльністю **чинними державними службовцями, представниками правоохоронних органів, органів прокуратури та суддями**.

Відповідну прогалину в процедурі доступу взято до уваги Офісом Президента в межах підготовки Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства до 2029 року. Так, за інформацією Офісу Президента, питання набуття права на заняття адвокатською діяльністю особами, які перебувають під іншою професійною присягою, зокрема державного службовця, судді або прокурора, потребує врегулювання з обов'язковим урахуванням європейських стандартів доступу до правничих професій¹⁴⁵⁸. Такий підхід свідчить про прагнення забезпечити рівні та об'єктивні умови доступу до адвокатури, а також мінімізувати ризики формального чи політично вмотивованого переходу з державної служби у правозахисну діяльність.

1453 Інформація надана представником Комітету Верховної Ради України з питань правової політики під час інтерв'ю, проведеного 07.04.2025.

1454 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

1455 Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII.

1456 Інформація надана представником Комітету Верховної Ради України з питань правової політики під час інтерв'ю, проведеного 07.04.2025.

1457 Там само.

1458 Там само.

Стажування є важливою ланкою в системі доступу до адвокатської професії, що покликане відігравати ключову роль у формуванні практичних навичок, необхідних для самостійного здійснення адвокатської діяльності. Мета стажування, відповідно до положень Закону № 5076-VI, полягає в перевірці готовності особи, яка успішно склала кваліфікаційний іспит, до самостійної адвокатської практики¹⁴⁵⁹. Однак **чинна модель стажування не надає можливість повною мірою досягти цієї мети.**

На практиці стажування часто має формальний характер і не виконує своєї навчальної, підготовчої чи оцінювальної функції¹⁴⁶⁰. Це пов'язано, зокрема, з тим, що строк стажування становить лише шість місяців, а також із тим, що воно часто здійснюється у вільний від основної роботи час, що суттєво знижує його інтенсивність, ефективність і якісне наповнення. Як результат, кандидат нерідко позбавлений можливості глибоко зануритися у специфіку адвокатської діяльності, працювати під належним професійним супроводом чи отримувати системний зворотний зв'язок.

У низці країн Європейського Союзу (зокрема, Німеччині, Австрії, Нідерландах, Франції) стажування передуює складанню кваліфікаційного іспиту, що надає можливість кандидату спершу здобути практичний досвід, оцінити реалії професійної діяльності та лише після цього підтвердити свою готовність до набуття статусу адвоката в межах стандартизованого іспиту.

Водночас удосконалення процедури стажування є неможливим без внесення відповідних змін до чинного Закону № 5076-VI, оскільки саме на рівні Закону закріплено ключові положення щодо мети, тривалості та загальних умов проходження стажування, які потребують концептуального оновлення.

Залишається чинним рішення РАУ, відповідно до якого встановлено **плату за надання КДКА витягу (довідки) з Реєстру осіб**, які виявили бажання скласти кваліфікаційний іспит з метою отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, у розмірі 0,5 мінімальної заробітної плати, визначеної законом на день подання заяви про допуск до іспиту¹⁴⁶¹. Зазначений платіж не передбачений Законом № 5076-VI та продовжує створювати додатковий фінансовий тягар для особи, яка, крім того, зобов'язана сплатити внесок за складання самого кваліфікаційного іспиту. Водночас відповідним рішенням також доручено Голові НААУ, РАУ затвердити Порядок ведення Реєстру осіб, які виявили бажання скласти іспит з метою отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, та форму відповідного витягу/довідки. Однак зазначені документи відсутні на офіційному вебсайті НААУ.

Рекомендації

З огляду на збереження низки системних проблем у сфері доступу до професії адвоката, доцільним вбачається:

¹⁴⁵⁹ Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ч. 1 ст. 10.

¹⁴⁶⁰ Інформація отримана під час інтерв'ю, проведеного 07.04.2025 із уповноваженим представником Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

¹⁴⁶¹ Про встановлення плати за отримання витягу/довідки з Реєстру осіб, які виявили бажання скласти іспит з метою отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю: рішення Ради адвокатів України від 16-17.11.2022 № 143.

1. Внести зміни до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», зокрема з метою:
 - забезпечення функціонування прозорості та об'єктивної процедури доступу до професії адвоката через запровадження стандартизованого цифровізованого кваліфікаційного іспиту;
 - підвищення вимог до набуття права на здійснення адвокатської діяльності, зокрема через уточнення критеріїв щодо наявності повної юридичної освіти, відповідного професійного стажу у сфері права, а також запровадження чітких стандартів доброчесності кандидатів;
 - запровадження декларації доброчесності як додаткового механізму оцінювання відповідності кандидата етичним стандартам, що має стати інструментом персональної відповідальності кандидата і містити підтвердження відсутності обставин, що можуть свідчити про порушення норм професійної етики, конфлікт інтересів, корупційні ризики чи інші факти, несумісні з адвокатською діяльністю.
2. Урегулювати механізм доступу до адвокатської професії для осіб, які перебувають під іншою професійною присягою (судді, прокурори та інші).
3. Удосконалити процедуру стажування через врахування найкращого досвіду країн ЄС, аби запобігти її формалізації та забезпечити баланс між навчальним, практичним та етичним складниками стажування.
4. Скасувати не передбачену Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» плату за організаційно-технічне забезпечення ведення електронного реєстру осіб, які склали/не склали кваліфікаційний іспит.

Постійний професійний розвиток

Підвищення професійного рівня адвокатів є необхідною передумовою для забезпечення надання якісної правничої допомоги, що своєю чергою гарантує ефективний захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Водночас ця сфера досі не відображена у Законі № 5076-VI та регулюється виключно актами ОАС, що породжує низку практичних та правових проблем. Водночас постійний професійний розвиток залишається одним із ключових обов'язків адвоката в Україні, а його невиконання на практиці слугує підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Система підвищення кваліфікації адвокатів в Україні продовжує функціонувати зі збереженням раніше виявлених системних недоліків, без запровадження суттєвих інституційних або нормативних змін.

Прогрес і проблеми

З 1 січня 2025 року набрав чинності новий Порядок підвищення професійного рівня адвокатів України¹⁴⁶². Обґрунтовуючи необхідність викладення Порядку в

¹⁴⁶² Порядок підвищення професійного рівня адвокатів України: рішення Ради адвокатів України від 13.12.2024 (зі змінами згідно із рішенням Ради адвокатів України від 14.03.2025 № 30).

новій редакції, РАУ зазначила про важливість урахування Рекомендацій Ради адвокатських асоціацій та правових товариств Європи щодо безперервного професійного навчання адвокатів як ключової умови забезпечення якісної правничої допомоги та дотримання стандартів правничої професії. Також РАУ акцентувала на тому, що обов'язок постійного підвищення кваліфікації покладається не лише на адвокатів, але й на інших учасників системи правосуддя — суддів і прокурорів, що зумовлює потребу у встановленні співмірного рівня професійної підготовки для адвокатів¹⁴⁶³. Зокрема, йдеться про визначення мінімальної кількості залікових (академічних) годин безперервного навчання, яка не має бути нижчою за ту, що передбачена для представників суміжних правничих професій. Відтак з 2025 року всі адвокати, незалежно від тривалості їхньої адвокатської діяльності, зобов'язані щорічно проходити **не менше 15 залікових (академічних) годин** навчання.

Попередня редакція цього Порядку закріплювала диференційований підхід до визначення обсягу обов'язкового щорічного професійного навчання. Адвокати, які здійснювали адвокатську діяльність протягом перших трьох років, були зобов'язані підвищувати професійний рівень в обсязі **не менше 16 залікових годин на рік**, водночас для адвокатів зі стажем понад три роки така вимога становила **не менше 10 залікових годин на рік**.

Попри задеклароване прагнення врахувати Рекомендації Ради адвокатських асоціацій та правових товариств Європи, фактичним імпульсом до внесення змін до Порядку підвищення кваліфікації адвокатів стало рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 10 грудня 2024 року у справі № 640/1859/22, яким визнано протиправними та скасовано пп. 18, 19, 20, п. 2 розд. IV «Перехідні положення» Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України. Ці норми стосувалися посиленних вимог до професійного навчання адвокатів із досвідом діяльності менш як три роки¹⁴⁶⁴. Адвокати, до досягнення ними трирічного стажу, зобов'язувалися пройти Модульну програму «Молодий адвокат», яку розробляла та реалізовувала Вища школа адвокатури НААУ (ВША НААУ), та підвищувати свій професійний рівень не менше 16 годин щороку. Натомість інші адвокати були зобов'язані підвищувати кваліфікацію на рівні 10 годин на рік.

Скасовуючи відповідні норми Порядку підвищення кваліфікації адвокатів, суд дійшов висновку, що Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не містить жодної градації в розрізі наявного адвокатського стажу та не створює поділу адвокатів на «Молодий», тобто стаж адвокатської діяльності яких менш як три роки, та інших, стаж адвокатської діяльності яких перевищує цю межу. У зв'язку з цим незрозуміло, за яким принципом РАУ вирішила, що після досягнення трирічного стажу підвищення професійного рівня в обсязі 10 годин на рік буде достатнім, водночас адвокату із меншим стажем таке підвищення необхідне на рівні 16 годин.

Наразі Верховним Судом здійснюється розгляд касаційної скарги, поданої НААУ (до якої приєдналася ВША НААУ) на постанову Шостого апеляційного адміністративного суду¹⁴⁶⁵. Попри наявність касаційного провадження, зазначена постанова

1463 Про затвердження Порядку підвищення професійного рівня адвокатів України в новій редакції: рішення Ради адвокатів України від 13.12.2024 № 90.

1464 Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 10.09.2024 у справі № 640/1859/22.

1465 Ухвала Верховного Суду від 05.12.2024 у справі № 640/1859/22.

набрала законної сили з моменту її ухвалення, що мало безпосередні правові наслідки для функціонування системи підвищення кваліфікації. Однак РАУ вже ухвалено нову редакцію Порядку підвищення кваліфікації адвокатів, і результати касаційного розгляду в зазначеній справі не матимуть реального впливу на чинне нормативне регулювання. Такі дії РАУ не є поодинокими, адже в Тіньовому звіті до розділу 23 вже згадувався інцидент, у якому після скасування Шостим апеляційним адміністративним судом плати за подання і розгляд заяв (скарг) до кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури щодо поведінки адвокатів відповідна плата повторно запроваджувалася РАУ¹⁴⁶⁶.

Оновлений Порядок **зберіг за ВША НААУ статус адміністратора процесу підвищення професійного рівня адвокатів в Україні**. Як і в попередній редакції, за ВША НААУ залишено всі ключові повноваження, зокрема організацію та проведення заходів з підвищення професійного рівня, акредитацію операторів та освітніх програм, сертифікацію лекторів, ведення обліку залікових годин та узагальнення інформації про щорічне підвищення кваліфікації адвокатами. Крім того, у Порядку підвищення кваліфікації адвокатів відтворено положення, відповідно до якого адвокат зобов'язаний протягом одного місяця з дня отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю та складання присяги зареєструвати особистий електронний кабінет на платформі Центру акредитації та сертифікації ВША НААУ, незважаючи на те, що відповідна вимога відсутня в Законі № 5076-VI.

Також вказаний Порядок передбачає **обов'язок отримати не менше 50% залікових годин підвищення професійного рівня виключно під час заходів ВША НААУ або організованих акредитованими ВША НААУ операторами**. Інша частина балів може бути отримана у формі викладання чи навчання у вищих навчальних закладах, роботи в ОАС, здобуття наукового ступеня тощо).

Беручи до уваги концентрацію всіх організаційних, контрольних та аналітичних функцій у руках однієї інституції, **ВША НААУ зберігає свій статус штучно створеного монополіста у сфері постійного професійного розвитку адвокатів в Україні**.

Проблема монополізації ВША НААУ є предметом критики з боку адвокатської спільноти, зокрема в межах організованого Асоціацією правників України XIII Судового форуму, що відбувся 05–06 грудня 2024 року. Наприклад, адвокат Денис Бугай звернув увагу на те, що цифровізація відкриває широкі можливості для реалізації принципу безперервного професійного розвитку адвокатів, і поставив логічне запитання щодо причин, чому саме ВША НААУ акумулює всі ключові повноваження у цій сфері, незважаючи на потенціал інших суб'єктів та наявність технічних умов для розвитку конкурентного освітнього середовища¹⁴⁶⁷.

Дивним виглядає така монополія і в аспекті порівняння з практикою в країнах ЄС. Порівняльний аналіз діяльності адвокатських асоціацій та правничих товариств в окремих європейських юрисдикціях демонструє, що постійне підвищення кваліфікації є обов'язковою в більшості країн, за винятком Чеської Республіки та Іспанії, але здебільшого немає зобов'язань щодо спеціалізованої підготовки, за винятком Болгарії

1466 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України. С. 187.

1467 Запис організованого Асоціацією правників України XIII Судового форуму, що відбувся 05–06.12.2024.

та Англії й Уельсу. У більшості обраних юрисдикцій асоціації адвокатів входять до числа провайдерів навчання, але зазвичай не є єдиним провайдером навчання¹⁴⁶⁸.

Ця проблема постає і в межах стратегічного планування державної політики, зокрема в межах проекту Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства до 2029 року. Окремий акцент робиться на критичній необхідності забезпечення адвокатам вільного вибору заходів та операторів підвищення кваліфікації, а також на докорінному перегляді моделі, яка надала можливість ВАШ НААУ утримувати фактично монопольне становище у сфері професійного навчання¹⁴⁶⁹.

30 грудня 2024 року Експертною радою з питань акредитації та сертифікації НААУ затверджено новий **Порядок акредитації та сертифікації**¹⁴⁷⁰, який встановлює **критерії, вимоги та процедуру акредитації операторів підвищення професійного рівня адвокатів України**, акредитації відповідних навчальних програм і заходів, а також сертифікації осіб, залучених операторами до процесу підвищення професійного рівня адвокатів як лекторів, доповідачів, експертів.

Ухвалення нового Порядку акредитації та сертифікації не призвело до спрощення процедури проходження атестації, яка, як і раніше, залишається складною, зарегульованою та непрозорою для потенційних операторів підвищення професійного рівня адвокатів. Акредитаційні матеріали залишаються однаковими і для первинної акредитації, і для повторної, та містять у собі три групи документів:

- 1) установчі та реєстраційні документи (Статут, Витяг з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, наказ про призначення директора, документи, що підтверджують статус платника податків, відкриття банківських рахунків тощо);
- 2) нормативні документи щодо здійснення процесу підвищення професійного рівня адвокатів (відомості про матеріально-технічне забезпечення, копії документів на право власності, оренди тощо);
- 3) нормативні документи, які визначають зміст навчання і регламентують організацію процесу підвищення кваліфікації (положення про організацію процесу, план заходів з підвищення професійного рівня адвокатів на термін дії акредитації, лекторські справи, порядок контролю якості та критеріїв оцінки тощо).

Попередній Порядок підвищення професійного рівня адвокатів встановлював фіксований щорічний внесок для сторонніх операторів акредитації у розмірі 50 мінімальних заробітних плат (355 тис. грн станом на 2024 рік), а також адміністративний внесок за опрацювання та облік залікових балів та видачу сертифікатів, що розраховувався в розмірі 1% від мінімальної заробітної плати станом на 1 січня кожного року. Натомість чинною редакцією передбачено, що **розмір відповідних внесків визначається рішенням Експертної ради НААУ**.

Наразі рішення Експертної ради НААУ про встановлення конкретного розміру таких внесків не оприлюднене ні на офіційному сайті НААУ, ні на сайті Центру акредитації

¹⁴⁶⁸ Comparative analysis of bar associations and law societies in select european jurisdictions, 2017.

¹⁴⁶⁹ Інформація надана представником Офісу Президента України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

¹⁴⁷⁰ Порядок акредитації та сертифікації, затверджений Головою Експертної ради з питань акредитації та сертифікації Національної асоціації адвокатів України 30.12.2024.

ВША НААУ, так само як і методологія розрахунку відповідних внесків. У відповідь на офіційний запит громадської організації «Адвокат майбутнього» Експертна рада НААУ повідомила, що у 2025 році не здійснювала акредитацію та сертифікацію сторонніх операторів підвищення кваліфікації адвокатів у зв'язку з відсутністю відповідних акредитаційних справ. Водночас Рада не ухвалювала жодного рішення щодо встановлення розміру щорічного внеску за акредитацію сторонніх операторів, а також адміністративного внеску за опрацювання, облік залікових годин та видачу сертифікатів. Як зазначено у відповіді, у разі надходження акредитаційних справ Рада ухвалює рішення про визначення розміру внесків на власний розсуд, у межах дискреційних повноважень, з огляду на окремі критерії, зокрема «загальну кількість адвокатів, відомості про яких містяться в ЄРАУ»¹⁴⁷¹.

Такий підхід спричиняє обґрунтоване занепокоєння, оскільки свідчить про відсутність чітко визначеної методології, прозорих правил та об'єктивних критеріїв для встановлення відповідних внесків. Зокрема, незрозумілою є логіка залежності розміру щорічного внеску за акредитацію від кількості адвокатів у ЄРАУ. Відсутність нормативно закріпленої процедури та передбачуваного механізму визначення внесків створює ризики правової невизначеності, необґрунтованого дискримінаційного підходу до різних суб'єктів, а також підриває довіру до процедур акредитації та управлінських рішень у цій сфері.

Незважаючи на затвердження нового Порядку акредитації та сертифікації та ухвалення нової редакції Порядку підвищення професійного рівня адвокатів, **перелік акредитованих операторів**, оприлюднений на офіційному сайті Центру акредитації та сертифікації ВША НААУ, **залишається незмінним**, що свідчить про відсутність реальних змін у напрямку відкритості та конкуренції у сфері надання освітніх послуг для адвокатів.

Монопольне становище ВША НААУ, обмежений доступ до процедури акредитації та відсутність ефективної конкуренції серед провайдерів освітніх послуг безпосередньо впливають на **якість і доступність заходів з підвищення професійного рівня адвокатів**. Переважна більшість таких заходів — як від самої ВША НААУ, так і від акредитованих операторів — є платними, а безплатні програми на практиці забезпечуються виключно РАР для відповідних адвокатів цього регіону. З огляду на відсутність прямої законодавчої норми, яка б зобов'язувала РАР до проведення певної кількості освітніх заходів, їхня інтенсивність суттєво варіюється, що своєю чергою ставить адвокатів з різних регіонів у нерівне становище щодо можливостей виконання обов'язку з підвищення професійного рівня. Беручи до уваги, що в Україні понад 70 тис. адвокатів, а відповідно до чинного Положення навіть ті адвокати, які призупинили дію своїх адвокатських свідоцтв, мають підвищувати кваліфікацію, це значне навантаження і на РАР, і на ВША НААУ. Особливу увагу варто приділити проблемі заходів з підвищення кваліфікації для адвокатів Києва, адже наразі в Києві фактично відсутні повноважні органи самоврядування¹⁴⁷².

З метою отримання об'єктивної інформації про реальну кількість платних та безоплатних заходів з підвищення професійного рівня адвокатів, проведених упродовж 2024

1471 Лист Національної асоціації адвокатів України від 22.04.2025 (щодо проведення акредитації та сертифікації операторів підвищення професійного рівня адвокатів)

1472 Рішення Ради адвокатів України від 21.01.2022 № 6.

року та I кварталу 2025 року, а також щодо кількості скарг, поданих у цей період до дисциплінарних органів адвокатури за невиконання відповідного обов'язку, громадською організацією «Адвокат майбутнього» направлено відповідний інформаційний запит до ВША НААУ. Однак у наданні запитуваних відомостей ВША НААУ відмовлено на підставі того, що вона є установою приватної форми власності та не входить до переліку розпорядників публічної інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»¹⁴⁷³.

Незважаючи на те, що Порядок підвищення професійного рівня адвокатів передбачає різноманітні форми підвищення професійного рівня адвокатів, зокрема участь у навчальних заходах, видання монографій та наукових публікацій, здобуття наукових ступенів, а також виконання функцій в ОАС, основним способом реалізації цього обов'язку залишається участь в освітніх заходах (вебінарах), які організовуються ВША НААУ або акредитованими нею операторами. Інші передбачені форми практично не реалізуються на системному рівні та мають поодинокий характер.

Водночас у соціальних мережах адвокати продовжують залишати критичні відгуки про якість освітніх заходів, що організовуються ВША НААУ та акредитованими структурами, зокрема висловлюються сумніви щодо актуальності тем заходів або професійної компетентності окремих сертифікованих лекторів¹⁴⁷⁴. Водночас відкрита критика таких заходів або невиконання формального обов'язку з підвищення професійного рівня часто стає підставою для ініціювання дисциплінарних проваджень щодо адвокатів¹⁴⁷⁵.

Замість забезпечення якісної, доступної та різноманітної системи безперервного професійного розвитку, чинна модель підвищення кваліфікації продовжує створювати ризики формального підходу, зниження довіри до змісту навчання та викривлення самого призначення професійного вдосконалення адвокатів як інструменту гарантування якісної правничої допомоги.

Відповідно до чинного Положення, на помічника адвоката покладено обов'язок з підвищення професійного рівня на рівні 10 залікових годин на кожен звітний рік¹⁴⁷⁶. Помічнику адвоката, який виконав вимоги щодо підвищення професійного рівня, ВША НААУ видається відповідний сертифікат, який вноситься до особистого електронного кабінету з професійного рівня на платформі Центру акредитації та сертифікації ВША НААУ.

У практичній реалізації відповідних змін до Положення про помічника адвоката виникають суттєві труднощі. Насамперед на офіційному сайті Центру акредитації ВША НААУ та у відповідних нормативних актах відсутній чіткий та зрозумілий механізм реєстрації й авторизації помічників адвокатів для участі в заходах з підвищення професійного рівня. Відсутність будь-яких публічних роз'яснень або офіційної

1473 Лист Вищої школи адвокатури Національної асоціації адвокатів України від 04.04.2025 вих. № 715/0/02-2 (щодо отримання інформації про заходи з підвищення професійного рівня).

1474 Наприклад, Як соратники Медведчука готуються до виборів в Національній асоціації адвокатів України. Еспресо, 2024.; Коментарі до публікації Фондації DEJURE в соціальній мережі Facebook.

1475 Адвокат Ілля Костін заявив про тиск через критику членів органів адвокатського самоврядування. ZMINA, 2023.; Пост адвоката Артема Донця в соціальній мережі Facebook, 2024.

1476 Положення про помічника адвоката: рішення Ради адвокатів України від 25.09.2015 № 113 (зі змінами, внесеними рішенням Ради адвокатів України від 13.12.2024 № 90).

інформації з боку НААУ чи ВША НААУ щодо порядку дій для таких осіб спричиняє обґрунтовані питання у спільноти помічників адвокатів та створює перешкоди для реалізації формально покладеного на них обов'язку.

Чинне законодавство України, зокрема Закон № 5076-VI, Положення про помічника адвоката та акти ОАС, не містить норм, які б передбачали дисциплінарну відповідальність помічників адвокатів за невиконання обов'язку щодо підвищення професійного рівня. Тому, попри формальне покладення на помічників адвокатів обов'язку з підвищення професійного рівня, відсутність належного нормативного, процедурного та інституційного забезпечення унеможливорює ефективну реалізацію цього обов'язку на практиці. Подібне регулювання може переслідувати не стільки освітні чи професійні цілі, скільки створювати додаткове джерело фінансових надходжень для ВША НААУ, яка залишається єдиною інституцією, уповноваженою адмініструвати процес постійного професійного розвитку та видавати відповідні сертифікати.

Попри ухвалення нової редакції Порядку підвищення професійного рівня адвокатів, проблема **обмеження доступу до системи підвищення кваліфікації** залишилася невирішеною, оскільки право на участь у відповідних заходах, як і раніше, надається виключно адвокатам, які не мають заборгованості зі сплати щорічних внесків на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування. Такий підхід фактично унеможливорює реалізацію обов'язку постійного професійного розвитку для частини адвокатів та створює штучні перешкоди для підвищення адвокатами кваліфікації.

Крім того, у новій редакції цього Порядку РАУ фактично закріпила **обов'язок адвоката пройти додаткове підвищення професійного рівня з питань адвокатської етики** у ВША НААУ тривалістю чотири залікові (академічні) години в разі притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності за порушення Правил адвокатської етики¹⁴⁷⁷. Раніше передбачалося лише **право** КДКА та ВКДКА встановлювати обов'язок з проходження спеціалізованого додаткового підвищення кваліфікації з питань адвокатської етики, без конкретизації кількості залікових годин (балів).

Закон № 5076-VI також не передбачає відповідного обов'язку з проходження додаткового навчання з питань етичних правил адвокатської професії в разі притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності, а вимога про проходження такого спеціалізованого навчання виключно у ВША НААУ є додатковим свідченням фактичного монопольного становища цієї організації у сфері підвищення професійного рівня адвокатів та обмежує їхнє право на вільний вибір надавача освітніх послуг.

Рекомендації

З метою вдосконалення інституційної моделі постійного професійного розвитку адвокатів в Україні та усунення системних проблем у відповідній сфері варто:

1. Внести до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зміни та доповнення щодо системи підвищення професійного рівня адвокатів в Україні з метою забезпечення права адвокатів на вільний вибір форм та провайдерів освітніх послуг з підвищення кваліфікації, включно із можливістю проходження

¹⁴⁷⁷ Порядок підвищення професійного рівня адвокатів України: рішення Ради адвокатів України від 13.12.2024 (зі змінами згідно із рішенням Ради адвокатів України від 14.03.2025 № 30), п. 21 розд. II.

навчання за межами України та/або в іноземних провайдерів освітніх послуг (за винятком держав, визнаних державою-агресором).

2. Розробити окрему процедуру підвищення кваліфікації помічників адвокатів з огляду на особливості їхнього професійного статусу, потреб практичної підготовки та перспектив подальшого доступу до адвокатської професії.
3. Розробити прозору та нормативно врегульовану процедуру акредитації заходів підвищення професійного рівня адвокатів та суб'єктів, які надають освітні послуги у сфері підвищення професійного рівня адвокатів, а також сертифікації осіб, що допускаються до проведення заходів з постійного професійного розвитку адвокатів (доповідачів, лекторів, тренерів, експертів тощо).
4. Скасувати сплату не передбачених Законом № 5076-VI внесків за акредитацію сторонніх операторів, адміністративного внеску за опрацювання та облік залікових годин і видачу відповідних сертифікатів.
5. Надати доступ до системи підвищення професійного рівня всім адвокатам, зокрема і тим, які мають заборгованість зі сплати щорічних внесків на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування.

Дисциплінарна відповідальність

Інститут дисциплінарної відповідальності в адвокатурі покликаний забезпечити дотримання професійних стандартів, принципів адвокатської етики та зміцнення суспільної довіри до адвокатської професії. Водночас він має не лише реагувати на порушення, а й виконувати превентивну, етичну та репутаційну функції, підтримуючи баланс між незалежністю адвокатури та її підзвітністю суспільству.

У Тіньовому звіті до розділу 23 було приділено увагу низці глибоко вкорінених проблем, які наявні в цій системі від моменту набрання чинності Законом № 5076-VI¹⁴⁷⁸. У Звіті про прогрес України у 2024 році¹⁴⁷⁹ Європейська комісія наголосила на необхідності вдосконалення дисциплінарної процедури. Натомість Вища кваліфікаційна комісія адвокатів України вважає, що дисциплінарна процедура нині має всі ознаки прозорості та ефективності¹⁴⁸⁰.

Прогрес і проблеми

Проблемою залишається строк повноважень всіх органів ОАС, зокрема і КДКА регіонів. Розгляд дисциплінарних проваджень продовжує здійснюватися членами ОАС, строк повноважень яких минув, у зв'язку з чим виникла проблема з ухваленням дисциплінарних рішень. Також в окремих регіонах КДКА не виконує свої повнова-

1478 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 179.

1479 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1480 Запис організованого Асоціацією правників України XIII Судового форуму, що відбувся 05–06 грудня 2024 року; інформація надана представником Комітету Верховної Ради України з питань правової політики під час інтерв'ю, проведеного 07.04.2025.

ження з огляду на відсутність законодавчо визначеного мінімального складу, необхідного для визнання комісії повноважною, зокрема у зв'язку із добровільним складанням повноважень, мобілізацією тощо, через що скарги для розгляду перенаправляються до КДКА інших регіонів¹⁴⁸¹.

З метою підтвердження відповідних даних до ВКДКА та НААУ було направлено запити щодо кількості КДКА, які не можуть здійснювати повноваження (із зазначенням регіону). ВКДКА у своїй відповіді зазначили про відсутність такої інформації, оскільки КДКА не підконтрольні та не підзвітні ВКДКА, через що відповідні запити направлено у КДКА регіонів¹⁴⁸².

Натомість НААУ надала відповідь, що станом на 1 березня 2025 року не здійснюють свої повноваження лише КДКА Автономної Республіки Крим та КДКА м. Севастополя у зв'язку з тимчасовою окупацією півострова. Крім того, не виконує своїх повноважень КДКА м. Києва, оскільки у зв'язку із запровадженням воєнного стану на території України з 24 лютого 2022 року проведення виборів голови та членів КДКА м. Києва є неможливим¹⁴⁸³. Зазначені у відповіді НААУ твердження відрізняються від інформації, отриманої під час опитування окремих представників та членів ОАС, що може свідчити про приховування НААУ дійсних обставин або про необізнаність асоціації щодо реального стану здійснення повноважень КДКА в окремих регіонах.

Закон № 5076-VI встановлює п'ятирічний строк перебування на посадах в ОАС. Водночас він забороняє перебувати на таких посадах понад два строки поспіль¹⁴⁸⁴. Чинні ОАС, серед яких — КДКА та ВКДКА, сформовано на установчих конференціях адвокатів регіонів та установчому з'їзді адвокатів у 2012 та 2017 роках.

Громадська організація «Адвокат майбутнього» ініціювала проведення інтерв'ю з чинними членами ВКДКА для отримання фахових коментарів щодо функціонування дисциплінарної процедури та повноважень ОАС, на що відповідний орган повідомив про можливість співпраці виключно у форматі спільних публічних заходів. Члени ВКДКА висловили думку щодо недоцільності участі в зазначеному опитуванні у зв'язку зі стислими строками та відсутністю завчасно направлених їм питань, відомостей про експертів, які братимуть участь в опитуванні від громадськості, з підтвердженням їхнього досвіду у сфері адвокатури та неупередженості тощо¹⁴⁸⁵.

Окрему увагу в цьому контексті привертає ситуація зі зміною голови ВКДКА у листопаді 2024 року. РАУ задовольнила заяву Сергія Вилкова про складення повноважень голови ВКДКА. Окрім звільнення Вилкова С., РАУ, всупереч вимогам Закону № 5076-VI¹⁴⁸⁶, призначила Андрія Місяця виконувачем обов'язків Голови цієї комісії. Тобто рішення РАУ виходить за межі її повноважень і суперечить вимогам законодавства, що ставить під сумнів як правомірність такого призначення, так і легітимність подальших дій ВКДКА під новим керівництвом.

1481 Там само.

1482 Лист Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури від 16.04.2025 вих. № 2555

1483 Лист Секретаріату Національної асоціації адвокатів України від 22.04.2025 (щодо повноважності КДКА в Україні)

1484 Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ч. 2 ст. 50, ч. 3 ст. 52.

1485 Лист Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури від 03.04.2025 вих. № 2099.

1486 Ст. 52 Закону передбачено, що голова і два заступники голови Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури обираються шляхом голосування З'їздом адвокатів України.

Дисциплінарна процедура все частіше піддається обґрунтованій критиці з огляду на **відсутність прозорості та наявність недоліків правового регулювання відповідної процедури.**

Питання прозорості та ефективності дисциплінарного провадження вже зазначено як один із ключових напрямів реформування в межах Дорожньої карти з питань верховенства права¹⁴⁸⁷, а також Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства до 2029 року¹⁴⁸⁸.

Водночас т.в.о. Голови ВКДКА Місяць А. акцентував на тому, що РАУ впродовж останніх шести місяців здійснила низку суттєвих кроків у напрямку покращення процедури дисциплінарного провадження у ВКДКА. Зокрема, внесено норми, які встановлюють обов'язок КДКА передавати матеріали за запитом ВКДКА не пізніше трьох календарних днів з моменту його отримання, із покладенням персональної відповідальності на голову КДКА за порушення цього строку. Водночас на офіційних вебсайтах комісій має забезпечуватися публікація ключових даних щодо дисциплінарних справ — предмету скарги, імен скаржника, адвоката, доповідача, а також орієнтовного часу розгляду. Усі документи, що надходять до ВКДКА у межах конкретного провадження, зокрема матеріали КДКА, скарги, пояснення сторін, довідки членів комісії, систематизуються у хмарному сховищі та залишаються доступними до завершення розгляду. Окрім того, у регламенті ВКДКА докладно врегульовано вимоги до оформлення протоколів засідань, а копії вступної та резолютивної частини рішень ВКДКА, що підлягають внесенню до ЄРАУ, завіряються головою комісії або секретаріату через накладення КЕП і мають бути надіслані сторонам не пізніше трьох робочих днів з дня їх ухвалення. Повні тексти рішень також засвідчуються і направляються адвокату та ініціатору дисциплінарного провадження у строк до 10–15 робочих днів¹⁴⁸⁹.

Зазначені нововведення, безумовно, становлять позитивні зрушення у дисциплінарній процедурі, а також свідчать про прагнення вдосконалити окремі аспекти взаємодії між ВКДКА та КДКА. Водночас **ці зміни не усувають системних проблем**, притаманних чинній процедурі, насамперед у частині її прозорості, доступності для зовнішнього моніторингу, передбачуваності практики та гарантій справедливого розгляду.

Крім непрозорості, дисциплінарна процедура адвокатів має суттєві прогалини в правовому регулюванні, що ставить під сумнів її ефективність. Зокрема, у чинному законодавстві відсутнє визначення поняття дисциплінарного проступку адвоката; не встановлено вичерпного переліку осіб, які мають право подати заяву (скаргу) про дисциплінарне порушення; не визначено змісту та форми скарги, яку КДКА можуть прийняти до розгляду; не закріплено вимог до вмотивованості дисциплінарних рішень; процедурні аспекти розгляду справи та строків ухвалення рішень залишаються фрагментарно врегульованими, що створює простір для довільного або неадекватного тлумачення.

1487 Інформація надана представником Міністерства юстиції України під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

1488 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1489 Зміни у дисциплінарних процедурах, про які варто знати адвокатам. Юридична практика, 2025.

Окремою і надзвичайно важливою проблемою є те, що **оскарження дисциплінарного рішення не зупиняє його дії**. Офіс Президента вже повідомив, що в межах майбутньої Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства до 2029 року заплановано внесення відповідних змін, що гарантуватимуть можливість зупинення дії дисциплінарного рішення на період його оскарження¹⁴⁹⁰.

Проблема **перетворення дисциплінарного провадження на інструмент тиску** та реагування на небажану позицію адвокатів залишається однією з найгостріших у діяльності ОАС. Ця тема отримала всебічне висвітлення в Тіньовому звіті до розділу 23¹⁴⁹¹, у якому проаналізовано низку випадків зловживання інститутом дисциплінарної відповідальності з метою обмеження свободи вираження поглядів адвокатами, знецінення їхньої публічної діяльності та формування каральної практики проти адвокатів, які не погоджуються з діями та рішеннями ОАС.

Одним із показових прикладів збереження цієї тривожної практики є дослідження, оприлюднене адвокатом Артемом Донцем, у якому йдеться про звернення директора ВША НААУ до КДКА регіонів зі скаргами на адвокатів, які не виконали обов'язку щодо підвищення професійного рівня з проханням притягнути адвокатів за це до дисциплінарної відповідальності¹⁴⁹². Це яскравий приклад, що поєднує в собі проблеми підвищення кваліфікації та дисциплінарну процедуру. На відкритих ресурсах ВША НААУ відсутні дані щодо статистики з кількості адвокатів, які пройшли підвищення кваліфікації та в якому обсязі.

У відповідь на запит про надання інформації щодо кількості скарг, поданих ВША НААУ у 2024 році та I кварталі 2025 року з підстав невиконання адвокатами обов'язку з підвищення професійного рівня, **ВША НААУ зазначило, що є установою приватної форми власності, не входить до переліку розпорядників публічної інформації** та відмовила в наданні відповіді¹⁴⁹³.

Відповідно до узагальнених даних, отриманих адвокатом Донцем А. у відповідь на адвокатські запити, кількість звернень директора ВША НААУ зі скаргами вражає своєю кількістю. Наприклад, одночасно було подано **100** скарг до КДКА Київської області та **118** — до КДКА Одеської області та ще у 15 регіонів. За якою методологією ВША НААУ обирала саме цих адвокатів, які не підвищили кваліфікацію, невідомо.

Водночас у адвокатів, які отримали скарги за невиконання обов'язку щодо підвищення професійного рівня протягом останніх п'яти років, була (і залишається) можливість придбати на вебсайті ВША НААУ платні курси (тестування, яке проводиться відповідно до встановлених вимог), які містять кількість балів (наразі — залікових годин), якої не вистачає для виконання обов'язку з підвищення кваліфікації. Наприклад, вартість спеціального тестування з підвищення професійного рівня за 2024 рік, що передбачає вісім залікових годин, становить 7 992 грн зі знижкою (повна вартість — 11 988 грн), вартість такого ж тестування за п'ять залікових годин — 4 995 грн зі знижкою (повна вартість — 7 495 грн), а одна година підвищення кваліфікації —

1490 Інформація надана представником Офісу Президента України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

1491 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 180–184.

1492 Публікація адвоката А. Донця в соціальній мережі Facebook, 2024.

1493 Лист Вищої школи адвокатури Національної асоціації адвокатури України від 04.04.2025 вих. № 715/0/02-2.

999 грн зі знижкою (повна вартість — 1 499 грн). Повний прайс-лист із зазначенням вартості тестувань відповідно до року виконання обов'язку з підвищення кваліфікації та кількості балів розміщений на офіційному сайті ВША НААУ¹⁴⁹⁴.

Один з адвокатів, на якого директор ВША НААУ подав скаргу за непідвищення кваліфікації протягом п'яти років саме на платформі ВША НААУ або в акредитованих операторів, пройшов тестування з метою отримати 50 залікових балів (10 балів на рік) загальною вартістю орієнтовно 50 000 грн (вартість одного балу ~ 1000 грн)¹⁴⁹⁵. Після завершення тестування наявна на вебсайті Центру акредитації ВША НААУ спеціальна система в кабінеті адвоката згенерувала сертифікат на зазначену кількість балів. Після цього адвокат направив лист до КДКА про усунення порушень і не був притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

Інший адвокат був притягнутий до дисциплінарної відповідальності КДКА регіону за невиконання обов'язку з підвищення кваліфікації із застосуванням до нього дисциплінарного стягнення у вигляді попередження¹⁴⁹⁶. Однак таке рішення не задовольнило ВША НААУ, яка ініціювала оскарження до ВКДКА. За результатами розгляду скарги до адвоката застосовано захід дисциплінарної відповідальності у вигляді зупинення права на заняття адвокатською діяльністю строком на один місяць.

Подібні дії ВША НААУ свідчать про прагнення здійснювати тиск на адвокатів, використовуючи дисциплінарні механізми не лише як інструмент відповідальності, а й як засіб впливу. Крім того, відповідно до рішення РАУ від 13 грудня 2024 року № 90, яким затверджено нову редакцію Порядку підвищення професійного рівня¹⁴⁹⁷, притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності за непідвищення професійного рівня не звільняє його від обов'язку виконати цей обов'язок за той рік або роки, за які було накладено дисциплінарне стягнення.

Застосування до адвоката дисциплінарного стягнення за невиконання обов'язку щодо підвищення професійного рівня в поєднанні з подальшою вимогою реалізувати цей обов'язок за ті самі періоди, за які вже було накладено захід дисциплінарної відповідальності, по суті означає подвійне покарання за одне й те саме порушення. Такий підхід суперечить конституційним принципам та є втручанням у професійні права адвоката. Водночас виконання адвокатом обов'язку з підвищення професійного рівня за минулі періоди можливе виключно через придбання платних курсів (тестувань), як це було описано вище. Такий підхід ОАС трансформує дисциплінарну відповідальність адвоката в безальтернативне зобов'язання.

Про звернення ВША НААУ зі скаргою за невиконання обов'язку з підвищення професійного рівня в грудні 2024 року повідомив адвокат Віталій Титич. За два місяці до отримання відповідної скарги адвокат на своїй сторінці в соціальній мережі Facebook розмістив публікацію, у якій розкритикував надання ВША НААУ фактично монопольного права на реалізацію послуг з підвищення кваліфікації без отримання необхідної

1494 Тестування. Вища школа адвокатури Національної асоціації адвокатури України.

1495 Інформація надана адвокатом, на якого подано скаргу за непідвищення кваліфікації, під час інтерв'ю, проведеного 02.04.2025.

1496 Інформація надана адвокатом, на якого подано скаргу за непідвищення кваліфікації, під час інтерв'ю, проведеного 04.04.2025.

1497 Про затвердження Порядку підвищення професійного рівня адвокатів України в новій редакції: рішення Ради адвокатів України від 13.12.2024 № 90.

ліцензії Міністерства освіти і науки України. Тому відповідна скарга ВША НААУ могла стати реакцією саме на цей публічний коментар¹⁴⁹⁸. Такі дії можуть свідчити не лише про зловживання процедурою притягнення до дисциплінарної відповідальності, а й про наявність свідомої практики «масових скарг», метою яких є створення тиску на адвокатів, а не встановлення фактів реального порушення.

Окрему занепокоєність викликає відсутність змін до Правил адвокатської етики¹⁴⁹⁹, особливо в частині ст. 12, яка встановлює обмеження на критику рішень і діяльності ОАС та їх членів. Відповідно до положень цієї статті, критика діяльності, рішень, порядку формування, членів ОАС тощо не може бути спрямована на приниження авторитету адвокатури, адвокатської професії та статусу адвоката, бути вираженою у принизливій чи такій, що порочить честь, гідність та ділову репутацію особи, формі, а також містити завідомо неправдиву інформацію або заклики до невиконання рішень ОАС. Така конструкція передбачає суб'єктивні оцінні поняття та створює ризики для вільного висловлення думок адвокатами.

Рекомендація № R (2000) 21 наголошує, що адвокати мають мати свободу переконань, вираження поглядів, пересування, об'єднання та зібрань; зокрема, вони мають бути наділені правом брати участь у публічних дискусіях з питань, які стосуються права і відправлення правосуддя, і пропонувати реформи законодавства¹⁵⁰⁰. Незважаючи на заклики до перегляду цієї норми з метою її гармонізації зі стандартами свободи вираження поглядів, жодних змін внесено не було. Тому ст. 12 зазначених Правил надалі може використовуватися як універсальна підстава для звернень до КДКА з метою ініціювання дисциплінарного провадження щодо адвокатів, які дозволяють собі обґрунтовано критикувати дії або рішення ОАС.

Однією з актуальних проблем з погляду забезпечення відкритості та підзвітності адвокатури суспільству залишається **відсутність публічного електронного реєстру дисциплінарних рішень щодо адвокатів**, що ускладнює доступ до інформації про практику притягнення до дисциплінарної відповідальності та обмежує можливості для громадського контролю за діяльністю ОАС. У листопаді 2022 року РАУ ухвалила рішення № 144¹⁵⁰¹, згідно з яким передбачалося створення реєстру дисциплінарних проваджень з метою систематизації, обліку та аналітичної обробки дисциплінарної практики. Такий реєстр мав вестися РАУ та розміщуватися на офіційному вебсайті НААУ. **За внесення КДКА регіонів відомостей до Реєстру дисциплінарних проваджень встановлювалася плата в розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб.** Станом на 31 липня 2025 року повноцінного функціонування вказаного реєстру не забезпечено, а доступ до інформації про дисциплінарну практику залишається обмеженим.

Аналізуючи досвід країн Європи, варто зазначити, що в Норвегії дисциплінарні рішення щодо адвокатів публікуються в повному обсязі та зберігаються у відкритому доступі протягом п'яти років, і така практика не суперечить правам людини та не

1498 Публікація адвоката Титича В. у соціальній мережі Facebook, 2024.

1499 Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України від 09.06.2017.

1500 Рекомендація № R (2000) 21 Комітету міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 727 засіданні заступників міністрів 25.10.2000.

1501 Про Реєстр дисциплінарних проваджень: рішення Ради адвокатів України від 16-17.11.2022 № 144.

порушує прав самого адвоката, оскільки відповідає принципам відкритості, законності та пропорційності¹⁵⁰².

Крім того, ОАС самостійно обмежують доступ до інформації про притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності. У березні 2025 року Верховний Суд виклав правовий висновок, відповідно до якого ВКДКА володіє інформацією про притягнення адвокатів на підставі своїх рішень до дисциплінарної відповідальності, тому є її розпорядником в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації». Своєю чергою, доводи ВКДКА про неможливість розкриття персональних даних адвокатів, а також посилання на ризик розголошення адвокатської таємниці в разі надання запитуваної інформації, не були враховані судом касаційної інстанції, оскільки інформація про перелік адвокатів, притягнутих до дисциплінарної відповідальності, за своєю природою не підпадає під ознаки адвокатської таємниці й не може бути кваліфікована як така¹⁵⁰³.

Мін'юст та Офіс Президента висловлюють суголосні позиції щодо необхідності створення публічного електронного реєстру дисциплінарних рішень щодо адвокатів як одного з ключових інструментів забезпечення прозорості. На думку представників Офісу Президента, немає жодних обґрунтованих підстав для того, щоб такий реєстр був закритим, а посилання на захист персональних даних не може слугувати аргументом проти його відкритості, зважаючи на публічний характер дисциплінарних рішень та їх значення для правничої спільноти та користувачів правничої допомоги¹⁵⁰⁴. Мін'юст також наголошує, що дисциплінарна практика має бути відкритою і доступною, оскільки адвокати мають чітко розуміти, за які дії можуть бути притягнуті до відповідальності. Окрім того, відкритий доступ до дисциплінарної практики є запорукою унеможливлення довільного або вибіркового тлумачення етичних стандартів і сприяє послідовності в правозастосуванні¹⁵⁰⁵.

У Тіньовому звіті до розділу 23 порушено актуальну для України в умовах повномасштабного вторгнення проблему — **поєднання адвокатської діяльності з проходженням військової служби**¹⁵⁰⁶. Після скасування РАУ рішення № 24¹⁵⁰⁷, яким на період дії воєнного стану виключалася можливість притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності за проходження військової служби, у адвокатській спільноті вибухнула хвиля обурення, адже адвокати стали до лав Збройних сил України з єдиною метою — захищати державу, а не для отримання особистої вигоди чи збагачення. Проблема все ще актуальна та залишається невирішеною.

Загалом позиція ОАС щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності з цієї підстави викликає глибоке занепокоєння адвокатської спільноти, адже так і не було надано вмотивованого пояснення, у чому саме полягає правова чи етична загроза

1502 Improving the legal services in Ukraine.

1503 Постанова Верховного Суду від 25.03.2025 у справі № 380/25348/23.

1504 Інформація надана представником Офісу Президента України під час інтерв'ю, проведеного 03.04.2025.

1505 Інформація надана представником Міністерства юстиції України під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

1506 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 184–186.

1507 Про особливості проходження адвокатами військової або альтернативної (невійськової) служби у період воєнного стану: рішення Ради адвокатів України від 03.03.2022 № 24.

такого сумісництва в умовах воєнного стану. Це свідчить про необхідність переосмислення підходів до інституту несумісності в контексті обставин, пов'язаних із захистом державного суверенітету. Закон № 5076-VI, який передбачає таку несумісність, приймався задовго до початку повномасштабного вторгнення і не відповідає актуальним обставинам і вимогам часу. Попри суспільний резонанс та запит професійної спільноти, ОАС так і не виступили з ініціативою щодо перегляду відповідних положень законодавства.

Проблема встановлення ОАС внесків, не передбачених законом, торкнулася також і системи притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності. У Тіньовому звіті до розділу 23¹⁵⁰⁸ вже порушувалося питання щодо запровадження плати за **організаційне забезпечення розгляду заяв (скарг) до КДКА та ВКДКА** в розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, визначеного законом на день подання відповідної заяви¹⁵⁰⁹.

Верховний Суд раніше вже вказував, що встановлення РАУ обов'язку сплати внеску за організаційно-технічне забезпечення розгляду скарг фізичними та юридичними особами (які не є адвокатами або адвокатськими об'єднаннями) на дії адвоката виходить за межі повноважень цієї ради¹⁵¹⁰. Однак така практика продовжує існувати й станом на сьогодні.

Рекомендації

З урахуванням наявності сталих системних недоліків у функціонуванні інституту дисциплінарної відповідальності адвокатів, доцільним є:

1. Внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» з метою встановлення прозорих, ефективних та справедливих дисциплінарних процедур у спосіб:
 - законодавчого визначення поняття дисциплінарного проступку адвоката та встановлення вичерпного переліку суб'єктів, які мають право звертатися зі скаргами (заявами) щодо дій адвоката;
 - визначення вимог до змісту скарги (заяви) щодо дій адвоката, які мають наслідком притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності;
 - законодавчого врегулювання правил дисциплінарних проваджень;
 - забезпечення принципу гласності розгляду дисциплінарних проваджень;
 - встановлення вимог щодо вмотивованості дисциплінарних рішень.
2. Внесення змін до законодавства, відповідно до яких передбачатиметься можливість зупинення виконання рішення в дисциплінарній справі на період його оскарження органом, до якого таке рішення оскаржується, зокрема судом.

1508 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 186.

1509 Про встановлення плати за організаційне забезпечення розгляду заяв (скарг) до кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури та до Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури: рішення Ради адвокатів України від 18.06.2020 № 37.

1510 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.12.2020 у справі № 816/2353/17.

3. Створення публічного електронного реєстру дисциплінарних рішень щодо адвокатів з метою забезпечення відкритості, доступності та прозорості дисциплінарної практики.
4. Перегляд Правил адвокатської етики з метою вдосконалення етичних стандартів, визначення складу та змісту таких порушень та недопущення зловживання Правилами ОАС чи використання їх як інструменту тиску на адвокатів.
5. З метою забезпечення законності дисциплінарних рішень та довіри до них суспільства та адвокатської спільноти необхідно переобрати ОАС відповідно до вимог Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а також загалом удосконалити систему притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності.

Фінанси адвокатури

Прогрес і проблеми

Станом на 2025 рік ситуація у сфері фінансового управління в системі ОАС залишається незмінною, як порівняти з попереднім роком, про що докладно описано в Тіньовому звіті до розділу 23¹⁵¹¹. Незважаючи на те, що принцип прозорості та відкритості закріплений у Законі № 5076-VI та Статуті НААУ¹⁵¹², на практиці рівень фінансової публічності залишається критично низьким, а фінансова звітність не публікується з 2022 року. Відсутність актуальних звітів на офіційному сайті НААУ, зокрема звітності за 2022–2024 роки, демонструє ігнорування обов'язку з оприлюднення фінансової інформації. Як і раніше:

- **фінансова звітність органів ОАС залишається недоступною** на рівні центральних органів самоврядування та РАР, КДКА за 2022, 2023, 2024 роки. Ще у 2023 році РАУ ухвалено рішення № 50 «Про закриття доступу до фінансової звітності органів адвокатського самоврядування на період запровадження воєнного стану» з посиланням на Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни»¹⁵¹³;
- **коштами розпоряджаються ОАС без належного зовнішнього або незалежного контролю**, залучення механізмів відкритих закупівель, аудитів чи прозорих процедур погодження та підзвітності;
- **річні внески адвокатів** на забезпечення самоврядування продовжують встановлюватися на рівні максимального можливого розміру відповідно до

1511 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України. С. 170.

1512 Статут недержавної, некомерційної професійної організації «Національна асоціація адвокатів України»: рішення установчого З'їзду адвокатів України від 17.11.2012.

1513 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України. С. 172.

Закону (один прожитковий мінімум), **без оприлюднення обґрунтувань чи розрахунків** витрат, що підлягають покриттю¹⁵¹⁴;

- **фінансова звітність ВША НААУ**, яка оперує коштами з кількох джерел (внески, оплата за навчання, тестування, сертифікація, акредитація, фінансування від НААУ), **також не оприлюднюється**.

Єдиним зафіксованим нововведенням стало **ухвалення РАУ 14 грудня 2024 року рішення № 92 щодо зміни порядку розподілу щорічних внесків адвокатів** між НААУ і РАР. Відтепер розподіл залежатиме від чисельності адвокатів у відповідному регіоні¹⁵¹⁵:

Кількість адвокатів у регіоні	Ради адвокатів	Розподіл внеску у 2025 році:	
		РАР	НААУ
до 1000	АРК, Волинська, Житомирська, Кіровоградська, Луганська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька, Чернігівська, Черкаська, Севастополь	67,5%	32,5%
1001 — 3000	Вінницька, Донецька, Запорізька, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Миколаївська, Полтавська, Харківська	65%	35%
3001 — 5000	Дніпропетровська, Одеська	60%	40%
понад 5000	Київська область, м. Київ	50%	50%
Розподіл внесків до 2025 року	Усі ради адвокатів регіону	70%	30%

Головною відмінністю нового порядку розподілу щорічного внеску адвокатів¹⁵¹⁶ є суттєва зміна в частці коштів, що спрямовуються до НААУ від адвокатів, зареєстрованих у місті Києві та Київській області. Відтепер ці регіони, де кількість адвокатів перевищує 5000 осіб, здійснюватимуть внески у пропорції 50% на користь НААУ та 50% — на користь ради адвокатів відповідного регіону.

Отже, як порівняти з попереднім механізмом розподілу, встановленим рішенням Установчого з'їзду адвокатів України у 2012 році (70% — РАР, 30% — НААУ), внесок адвокатів Києва та Київської області на користь центрального органу самоврядування збільшується на 20 відсоткових пунктів. Це є найбільшим перерозподілом частки на користь НААУ серед усіх регіонів, зважаючи на кількість адвокатів, зареєстрованих у цих радах, і відповідно матиме суттєвий фінансовий вплив на баланс доходів між рівнями ОАС.

У рішенні РАУ № 92 зазначається про наявність фінансового дисбалансу між ОАС, коли одні РАР накопичують залишки коштів від щорічних внесків адвокатів, тоді як інші органи, зокрема ВКДКА та окремі КДКА, через нестабільність єдиного джерела

¹⁵¹⁴ Сьогодні останній день сплати адвокатами внеску за 2025 рік. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

¹⁵¹⁵ Щорічний внесок адвоката у 2025 році: РАУ змінила розподіл. Національна асоціація адвокатів України, 2024.

¹⁵¹⁶ Про сплату щорічного внеску на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування на 2025 та 2026 роки: рішення Національної асоціації адвокатів України від 14.12.2024 № 92.

фінансування — плати за складання кваліфікаційного іспиту — опиняються неспроможними належно виконувати свої повноваження. Натомість зазначене **рішення не містить жодних фінансово-економічних розрахунків, прогнозів чи обґрунтувань доцільності ухвалених змін**. Також це неможливо прослідкувати за відсутності фінансових звітів. У тексті документа відсутнє пояснення впливу нової моделі на функціонування ОАС різного рівня, не визначено очікувані бюджетні показники за оновленою формулою та не надано аргументації щодо справедливості нових порцій для окремих регіонів.

Такий підхід до ухвалення рішень щодо розподілу фінансових ресурсів між центральним і регіональними рівнями адвокатського самоврядування не відповідає принципам обґрунтованості, прозорості та фінансової підзвітності, які мали б бути основою публічного управління у незалежній професійній організації, та містить усі ознаки централізації влади в ОАС.

За підрахунками на основі даних ЄРАУ¹⁵¹⁷, за новим розподілом внесків НААУ отримає надходжень на 12 млн грн більше, як порівняти з попередньою моделлю розподілу. Для фінансового аналізу перерозподілу членських внесків адвокатів використано дані з ЄРАУ (розподіл за регіонами) та нову модель розподілу внесків у 2025 році. В основу покладено кількість саме чинних адвокатів у кожному регіоні (за даними НААУ станом на грудень 2024 року «активних» адвокатів в ЄРАУ — орієнтовно 47 тис.¹⁵¹⁸) та встановлений річний внесок у розмірі 3 028 грн. На основі оновлених пропорцій розподілу (між РАР і НААУ) обчислено суми, які кожна зі сторін отримає у 2025 році, і як порівняти з попередньою моделлю розподілу.

За відсутності будь-якої публічної фінансової звітності з боку НААУ щодо фактичного використання коштів суттєве збільшення її частки у розподілі щорічних внесків викликає обґрунтоване занепокоєння з огляду на ризики неефективного чи непрозорого витрачання коштів. Така практика суперечить базовим принципам підзвітності професійного самоврядування та лише посилює виклики, пов'язані з фінансовою закритістю адвокатури загалом.

Рекомендації

1. Внести зміни до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» з метою врегулювання фінансової звітності, її структури та обов'язковості незалежного аудиту, що забезпечить достатній рівень прозорості та деталізації фінансової звітності задля унеможливлення зловживань.
2. Запровадити публічну процедуру закупівель товарів, робіт і послуг ОАС.
3. Уніфікувати та уточнити форму фінансової звітності з деталізацією за статтями, найменуванням витрат, контрактами, оплатою праці тощо.
4. Передбачити регулярне оприлюднення договорів на закупівлю товарів, робіт та послуг від граничної суми та інформацію про штат та посадові оклади ОАС.

¹⁵¹⁷ Єдиний реєстр адвокатів.

¹⁵¹⁸ Офіційно: в Україні більше 70 тис. адвокатів. Національна асоціація адвокатів України, 2024.

5. Забезпечити щорічне підтвердження правдивості звітності незалежним аудитором.
6. Переглянути принципи встановлення щорічного внеску та плат за іспити — на основі реального аналізу потреб і витрат, з їх публічним обґрунтуванням.

Порушення професійних прав адвокатів

Стан справ

Діяльність адвокатів з надання професійної правничої допомоги клієнтам містить у собі ризики, пов'язані з імовірністю порушення їхніх професійних прав як державою, так приватними особами. За інформацією Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності НААУ, у 2024 році¹⁵¹⁹ від адвокатів надійшло **86** письмових звернень щодо порушення їхніх прав. Упродовж 2023 року¹⁵²⁰ таких звернень було **98**.

Аналіз доступної інформації щодо зазначеної проблематики свідчить, що форми порушення прав адвокатів набувають різного ступеня інтенсивності: від дрібних порушень законодавства, за які відповідальність взагалі не передбачена, до вчинення щодо адвокатів кримінальних правопорушень, включно із тими, об'єктом посягання яких є життя і здоров'я. Хоча стверджувати про наявність тенденцій в означеному питанні досить складно, незмінним є факт, що загалом кількість випадків порушень прав адвокатів не зменшується, а більшість із них можна вважати типовими і розповсюдженими. Зазначене свідчить про недостатність заходів, спрямованих на протидію таким порушенням, або ж про відсутність ефективних інструментів протидії певним порушенням взагалі.

Питанню необхідності забезпечення дотримання професійних прав адвокатів присвячена низка міжнародних актів, серед яких — Основні положення ООН про роль адвокатів¹⁵²¹, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи про свободу професійної діяльності адвокатів¹⁵²², Хартія основних принципів європейської адвокатської професії¹⁵²³.

Про те, що зазначене питання не втрачає своєї актуальності, свідчить і ухвалення Радою Європи 12 березня 2025 року Конвенції про захист професії адвоката¹⁵²⁴. Ця Конвенція має на меті стати міжнародним засобом реагування на збільшення кількості нападів, погроз, переслідувань і залякувань адвокатів, а також неправомірного перешкоджання і втручання в їхню професійну діяльність. Обговорення доцільності

1519 Звіт Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності НААУ за 2024 рік.

1520 Звіт Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності НААУ за 2023 рік.

1521 Основні положення про роль адвокатів, прийняті VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 року.

1522 Рекомендація № R (2000) 21 Комітету міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 727 засіданні заступників міністрів 25.10.2000.

1523 Хартія основних принципів європейської адвокатської професії.

1524 Конвенція Ради Європи про захист професії адвоката (текст українською).

імплементції цього документа вже відбулося в Парламенті за участі представників НААУ¹⁵²⁵.

Своєю чергою, на національному рівні меті гарантування захисту професійних прав та гарантій адвокатської діяльності слугують норми профільного Закону № 5076-VI¹⁵²⁶, а також Кримінального кодексу України¹⁵²⁷, які встановлюють кримінальну відповідальність за вчинення злочинів щодо адвокатів та у зв'язку зі здійснюваною ними діяльністю.

Прогрес і проблеми

Незважаючи на наявність міцного законодавчого підґрунтя, професійні права адвокатів в Україні продовжують зазнавати порушень з боку різних суб'єктів, а ситуація, описана у звіті РАУ за 2013–2016 роки¹⁵²⁸, хоч і зазнала певних покращень, та все ж залишається не надто оптимістичною.

Найрозповсюдженішим типом порушень професійних прав адвокатів **є порушення, що виникають у зв'язку зі здійсненням ними відповідних функцій у кримінальних провадженнях. Проведення щодо адвокатів гласних (здебільшого обшуків) та негласних (прослуховування телефонних розмов та встановлення технічних засобів у офісах) слідчих дій без належного рівня обґрунтування** залишається найпоширенішою проблемою, про що свідчать як щорічні звіти профільного Комітету НААУ, так і опитані представники ОАС¹⁵²⁹.

Головною метою подібних заходів є спроба тиску з боку правоохоронних органів на адвокатів, які своєю професійною діяльністю ставлять під сумнів результативність майбутнього чи вже завершеного досудового розслідування, або ж спроба одержати інформацію, що становить інтерес з боку слідчих органів, у спосіб, якому намагаються надати вигляд законного. Проблемним питанням водночас залишається недостатність судового контролю з боку слідчих суддів, що надають дозволи на проведення слідчих дій щодо адвокатів. Аналіз змісту постановлених цими суддями ухвал здебільшого свідчить про поверховість доводів, якими обґрунтовується необхідність здійснення втручання в діяльність адвоката, або ж про відсутність належної аргументації з цього питання як такої¹⁵³⁰.

У цьому контексті неможливо оминати увагою випадок затримання адвокатки з Одеси Ольги Панченко, якій повідомлено про підозру в кримінальному провадженні,

1525 У ВР обговорили проблеми імплементції Конвенції про захист професії адвоката. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

1526 Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 23.

1527 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст.ст. 374, 397–400.

1528 Звіт про порушення прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності в Україні (2013–2016): рішення Ради адвокатів України від 26.02.2016 № 2.

1529 За інформацією, наданою на умовах анонімності адвокатом-членом комітету з захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності Ради адвокатів одного з регіонів України під час інтерв'ю, проведеного 06.04.2025.

1530 Слідчі помилились із суб'єктом обшуку. Але це їх не зупинило. Національна асоціація адвокатів України, 2023.; В адвоката, який здійснював захист у злочині проти нацбезпеки, провели обшук. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

у якому вона здійснювала захист¹⁵³¹. Хоча інкримінований їй злочин за ч. 1 ст. 260 Кримінального кодексу України є нетяжким, до адвокати застосований найжорсткіший запобіжний захід — тримання під вартою без можливості внесення застави. Попри відсутність у публічному просторі матеріалів, які б свідчили про обґрунтованість вжиття таких суворих заходів, викликає занепокоєння той факт, що це не перший випадок повідомлення адвокату про підозру у вчиненні того ж злочину, у якому підозрюється його підзахисний¹⁵³². У подібних випадках, коли йдеться про вручення підозри адвокату у провадженні, де він виконує функцію захисника, виникає особлива потреба в ретельній комунікації органів досудового розслідування, аби забезпечити прозорість і запобігти будь-якому сприйняттю тиску на правничу професію.

Водночас не всі випадки здійснення слідчих дій щодо адвокатів є відверто необґрунтованими чи протиправними. Усе ще є проблема використання професійних гарантій, передбачених статусом адвоката, особами, які набули його без мети надання надалі професійної правничої допомоги клієнтам або ж з метою, що не відповідає передбаченій Законом. Практика свідчить, що представники ОАС загалом із розумінням ставляться до таких ситуацій та не приділяють подібним випадкам надмірної та непотрібної уваги¹⁵³³.

Іншими розповсюдженими порушеннями прав адвокатів у сфері кримінального судочинства є **перешкоджання у спілкуванні з клієнтом**¹⁵³⁴ та недопущення до нього адвоката; недопущення до участі або обмеження участі у проведенні слідчих дій (аж до застосування проти адвокатів фізичної сили); використання здобутої оперативним шляхом інформації проти адвоката та його клієнта; порушення адвокатської таємниці; втручання у правову позицію адвоката через здійснення погроз та залякувань.

Позитивним кроком держави у напрямку подолання зазначених проблем стало прийняття Парламентом законопроєкту № 12320¹⁵³⁵, яким, серед іншого, змінюється текст диспозиції ст. 397 Кримінального кодексу України (втручання в діяльність адвоката). Змінами істотно розширюється перелік діянь, що становлять склад кримінального правопорушення, як-то: незаконне перешкоджання прибуттю адвоката до відповідного місця або його зустрічі з клієнтом, незаконне втручання в конфіденційне спілкування між адвокатом і клієнтом, незаконне проведення обшуку в адвоката тощо. Наразі цей Закон перебуває на підписі в Президента.

Окремою формою здійснення незаконного тиску на адвокатів стали випадки запрошення представниками правоохоронних органів до місця проведення слідчих та процесуальних дій (а також у судові засідання) представників територіальних центрів

1531 РАУ створює робочу групу для моніторингу порушень прав адвокатів та розгляне можливість звернення до ВР. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

1532 Відкрита заява АПУ щодо неприпустимості втручання в адвокатську діяльність. Асоціація правників України, 2025.

1533 За інформацією, наданою на умовах анонімності адвокатом-членом комітету з захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності Ради адвокатів одного з регіонів України під час інтерв'ю, проведеного 06.04.2025.

1534 У Custody Records виявили загрози порушення прав людини і гарантій адвокатської діяльності. Національна асоціація адвокатів України, 2023.

1535 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності : проєкт Закону України, реєстраційний № 12320 від 16.12.2024.

комплектації та соціальної підтримки (ТЦК та СП) з метою вжиття негайних мобілізаційних заходів¹⁵³⁶ (вручення повістки про виклик до ТЦК та СП, затримання з метою доправлення до пункту збору і комплектування військовозобов'язаних тощо) щодо захисників, чії дії не дають можливість досягти бажаних та заздалегідь запланованих результатів¹⁵³⁷.

Хоча захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком кожного громадянина України відповідно до ст. 65 Конституції України, вчинення подібних дій з боку правоохоронців набуває ознак маніпулятивного характеру та перетворюється на зручний інструмент тиску з метою усунення надто принципових процесуальних опонентів від участі в кримінальних провадженнях.

Загалом порушення професійних прав адвокатів у процесі взаємодії із представниками ТЦК та СП набули системного і загрозливого характеру. За повідомленням НААУ¹⁵³⁸, 19 червня 2025 року відбувся інцидент за участі співробітників Красноградського ТЦК та СП Харківської області, внаслідок якого адвокату під час надання правничої допомоги клієнту були заподіяні серйозні тілесні ушкодження (зламано ногу). 9 січня 2025 року відбулася ситуація¹⁵³⁹ за участі співробітників Шевченківського РТЦК та СП м. Харкова, в результаті якого до адвокатики Юлії Палагіної була застосована фізична сила з метою недопущення її до клієнта. Інформація про випадки порушення професійних прав адвокатів, що відбулися упродовж 2023–2024 років за схожих обставин, міститься у рішенні РАУ від 8 червня 2024 року № 38¹⁵⁴⁰.

За повідомленням Уповноваженої Президента з питань захисту прав військовослужбовців¹⁵⁴¹ задля розв'язання вищезазначених проблем утворена координаційна група з питань забезпечення права військовослужбовців на правничу допомогу. Утім, наразі відсутня інформація, яка б дозволила оцінити ефективність діяльності цієї координаційної групи.

Проблемним залишається і питання **ігнорування адвокатських запитів** як публічними службовцями, так і приватними особами, незважаючи на те, що ч. 5 ст. 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП)¹⁵⁴² передбачена адміністративна відповідальність за ненадання, несвоєчасне чи неповне надання інформації у відповідь на адвокатський запит. Правом складати протокол про адміністративне правопорушення за цією статтею наділені РАР. Проте цей важіль впливу не може бути використаний проти керівників правоохоронних органів, оскільки вони не підлягають адміністративній відповідальності за нормами КУпАП, а можуть бути

1536 На Одещині адвоката з обшуку забрали до ТЦК. Національна асоціація адвокатів України, 2024.

1537 Тиск на адвокатів — показник порушення прав людини в Україні, — НААУ. Національна асоціація адвокатів України, 2024.

1538 Черговий конфлікт з ТЦК: адвокату зламали ногу, а його клієнт викинувся з вікна. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

1539 Порушення прав та гарантій адвокатської діяльності відбулось 09.01.25 у приміщенні ВЛК Шевченківського РТЦК та СП. Рада адвокатів Харківської області, 2025.

1540 Щодо порушень професійних прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності під час мобілізаційних заходів : рішення Ради адвокатів України від 08.06.2024 № 38.

1541 Публікація Уповноваженої Президента з питань захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей у соціальній мережі Facebook, 2025.

1542 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-X, ст.ст. 1-212²⁴.

притягнуті лише до дисциплінарної відповідальності на підставі відповідних дисциплінарних статутів. Це унеможливорює притягнення їх до відповідальності за ігнорування адвокатських запитів загалом.

Крім цього, ще одним проблемним аспектом застосування ст. 212³ КУпАП є стислість строків її можливого застосування, позаяк перевантажені справами суди загальної юрисдикції зазвичай не встигають упродовж трьох місяців розглянути протоколи, що надходять до них від РАР. З метою розв'язання цієї проблеми в Парламенті зареєстрований законопроект № 13332¹⁵⁴³ щодо збільшення цього строку до одного року. Наразі цей законопроект перебуває на стадії опрацювання профільним комітетом.

Проблема ототожнення адвокатів із клієнтами, наслідком чого стає заподіяння шкоди репутації, погрози, а подекуди й випадки насильства, також не втратила своєї актуальності. З розвитком анонімних Telegram-каналів (та аналогічних їм джерел інформації) ця проблема набула ще більшого поширення.

Верховна Рада відреагувала на цю проблему прийняттям 16 липня 2025 року вже згаданого законопроекту № 12320¹⁵⁴⁴, що викликав критику суспільства¹⁵⁴⁵ щодо тієї його частини, яка визначає ототожнення адвоката з клієнтом як будь-яку ідентифікацію (асоціація, пов'язування) адвоката з клієнтом, що впливає на незалежний статус адвоката та (або) чинить негативний тиск під час здійснення адвокатської діяльності та (або) порушує гарантії адвокатської діяльності та (або) перешкоджає реалізації прав адвоката, передбачених Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Громадські організації та медіа у своїх заявах закликали Президента ветоувати цей законопроект через ризики, які він створює для свободи слова. Водночас у НААУ публічно заявили¹⁵⁴⁶, що вітають таке рішення Парламенту, оскільки воно дає відповідь на системну проблему публічного ототожнення адвокатів із клієнтами, яке є різновидом втручання в адвокатську діяльність. Своєю чергою, зсередини адвокатського середовища лунає скепсис щодо спроможності прийнятого законопроекту розв'язати зазначену проблему¹⁵⁴⁷.

Конвенція Ради Європи про захист професії адвоката¹⁵⁴⁸ (прийнята 12 березня 2025 року та планується до ратифікації Верховною Радою) безпосередньо передбачає, що Сторони забезпечують, щоб адвокати не зазнавали негативних наслідків

1543 Про внесення змін до статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо уточнення строків притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення : проект Закону України, реєстраційний № 13332 від 30.05.2025.

1544 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності : проект Закону України, реєстраційний № 12320 від 16.12.2024.

1545 Закликаємо народних депутатів нейтралізувати загрози закону про відповідальність за ототожнення адвоката з клієнтом. Transparency International Ukraine, 2025.

1546 Тих, хто ототожнює адвокатів з клієнтами, штрафуватимуть – ухвалено закон. Національна асоціація адвокатів України 2025.

1547 Мертвий закон №12320. Чому захист адвоката не має означати наступу на свободу слова. Дзеркало тижня, 2025.; Покарання за ототожнення адвоката з клієнтом: які ризики несе законопроект. Watchers, 2025.

1548 Council of Europe Convention for the Protection of the Profession of Lawyer, dated 12.03.2025.

внаслідок ототожнення їх з їхніми клієнтами або зі справою їхніх клієнтів. Відповідна норма застосовується без шкоди праву на свободу вираження поглядів, що захищається Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та внутрішнім законодавством.

Загалом, попри наявність численних механізмів законодавчої превенції та реагування на випадки порушення професійних прав адвоката у вигляді притягнення винуватих осіб до відповідальності, наразі істотно бракує випадків реального застосування цих механізмів. Це створює атмосферу безкарності та побіжно заохочує до ігнорування прав адвокатів, особливо з боку представників влади та правоохоронних органів.

За інформацією, наданою Офісом Генерального прокурора на запит НААУ, протягом 2023 року до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості щодо **167** злочинів, вчинених проти адвокатів. За цей період лише п'ять проваджень розглянуто судами й тільки одна справа завершилася постановленням вирок¹⁵⁴⁹. Своєю чергою, упродовж 2024 року зафіксовано **112** випадків вчинення кримінальних правопорушень проти адвокатів, а до суду за цією категорією справ направлено тільки два обвинувальних акти¹⁵⁵⁰. Зазначена статистика свідчить про те, що наявності самого лише закону без реальної здатності його застосовувати недостатньо для досягнення позитивного ефекту в боротьбі з негативними явищами.

Варто також згадати, що широко обговорюваним у правничих колах¹⁵⁵¹ упродовж 2018 року законопроектом № 9055 щодо реформи адвокатури (який так і не був прийнятий Парламентом) пропонувалося істотно розширити коло професійних прав адвокатів та гарантій їхньої діяльності через наділення їх правом ідентифікованого доступу до всіх державних реєстрів, заборони здійснення слідчих дій щодо адвоката, якому не повідомлено про підозру, гарантування вільного доступу до приміщень, де утримується клієнт тощо. Зазначені ініціативи не втратили свого значення і дотепер та цілком можуть бути імplementовані до законодавства про адвокатуру в майбутньому.

Ратифікація Конвенції про захист професії адвоката має стати важливим кроком до посилення гарантій незалежності адвокатури, однак його імplementація повинна відбуватися з урахуванням необхідності увідповіднення національної нормативної бази європейським стандартам і вже взятих на себе Україною зобов'язань на шляху до членства в ЄС.

Водночас саме питання ратифікації цієї Конвенції варто було б розглянути після досягнення Україною критеріїв, передбачених Дорожньою картою з питань верховенства права та рекомендацій Європейського Союзу, зазначених у звітах про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС. Це дозволить забезпечити її реальне та ефективне застосування в українських умовах і уникнути потенційних суперечностей із законодавством, що вже адаптується до *acquis* ЄС.

1549 У 2023 році жодній особі не повідомили про підозру у злочинах проти адвокатів. Національна асоціація адвокатів України, 2024.

1550 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

1551 Відкрите звернення АПУ щодо законопроекту про адвокатуру. Асоціація правників України, 2018.

Наразі Конвенція про захист професії адвоката ще не ратифікована жодною країною Ради Європи, оскільки процес вимагає зваженого підходу й гармонізації національних правових систем.

Рекомендації

З метою зниження кількості випадків порушення професійних прав адвокатів в Україні доцільно:

1. Уряду треба розробити план підготовки до ратифікації Конвенції Ради Європи про захист професії адвоката, визначивши конкретні часові межі та поетапність оновлення законодавства в сфері адвокатури відповідно до стандартів і рекомендацій Європейського Союзу, положень цієї Конвенції, а також напрацювати механізм моніторингу виконання положень Конвенції після її ратифікації.
2. Розширити коло професійних прав адвокатів та закріпити додаткові гарантії адвокатської діяльності через:
 - забезпечення безперешкодного доступу адвоката до будь-яких службових приміщень, де перебуває його клієнт, з метою надання правничої допомоги;
 - надання ідентифікованого доступу до всіх державних реєстрів, включно з Єдиним реєстром досудових розслідувань;
 - дозволу проведення гласних та негласних слідчих дій щодо адвоката в межах кримінального провадження, пов'язаного з виконання адвокатом його професійних обов'язків, лише на підставі ухвали слідчого судді апеляційного суду (включно з Апеляційною палатою Вищого антикорупційного суду);
 - заборони огляду та обшуку у зв'язку з адвокатською діяльністю;
 - забезпечення безпеки під час здійснення адвокатської діяльності;
 - розроблення та запровадження єдиного міжвідомчого механізму взаємодії між ТЦК та СП й адвокатами, який би гарантував недопущення ототожнення адвоката з клієнтом, забезпечував непорушність права доступу до клієнта та унеможлиблював використання інструментів військового обліку як засобу тиску чи перешкоджання здійсненню правничої діяльності.
3. Провести широку правничу дискусію за участі адвокатів, експертів та науковців щодо механізмів забезпечення ефективної реалізації повноважень РАРу частині складання адміністративних протоколів за ч. 5 ст. 212³ КУпАП (ненадання відповіді на адвокатський запит), а також щодо доцільності та наявних потенційних ризиків у разі передачі цих повноважень безпосередньо адвокатам.
4. У разі доповнення КУпАП ст. 185¹⁶, у редакції запропонованій законопроектом № 12320, внести зміни до цієї статті, уточнивши визначення «ототожнення адвоката з клієнтом» так, щоб уникнути можливостей для його довільного або надмірного тлумачення та запобігти використанню цієї норми як інструмента обмеження свободи слова адвоката.

Декларування адвокатів

Стан справ щодо питання обов'язкового декларування адвокатів залишається незмінним, як порівняти з Тіньовим звітом до розділу 23¹⁵⁵². Адвокатура є складником системи правосуддя нарівні з судами та прокуратурою, однак адвокати й досі не охоплені обов'язком фінансового декларування чи декларування щодо конфлікту інтересів, на відміну від суддів і прокурорів.

НАЗК позбавлене інструментів контролю за активами адвокатів, зокрема членів КДКА та ВКДКА. Конституційний Суд України продовжує розгляд питання наявності обов'язку декларування активів у членів кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури¹⁵⁵³. Водночас НААУ підтримує законопроект № 3602, який передбачає офіційне виключення адвокатів із-поміж суб'єктів фінансового контролю¹⁵⁵⁴. Відповідний законопроект у березні 2021 року прийнятий Парламентом у першому читанні за основу, проте досі готується до другого читання¹⁵⁵⁵.

Дискусія точиться навколо того, чи є адвокати публічними особами та чи мають бути зобов'язаними декларуватися. Хоча адвокати формально не є публічними службовцями, вони мають істотний вплив на здійснення правосуддя: здійснюють представництво в судах; комунікують із суддями та прокурорами, впливаючи на правосуддя; беруть участь в управлінні адвокатським самоврядуванням. Відсутність контролю за їхньою фінансовою прозорістю підвищує ризики корупції, конфліктів інтересів і підважує принцип рівності стандартів доброчесності для учасників правосуддя.

Наявна «сліпа зона» унеможлиблює виявлення ознак незаконного збагачення серед адвокатів, приховує потенційні конфлікти інтересів і порушує баланс у вимогах до прозорості серед ключових учасників судового процесу. Особливо небезпечно це там, де адвокати впливають на рішення в адвокатурі. Декларування членів ОАС та адвокатів може бути елементом підзвітності інституту адвокатури суспільству. Система декларування не може розглядатися як елемент тиску держави на адвокатуру, адже вона виконує одну з публічних функцій як один із конституційних складників системи правосуддя.

Рекомендації

1. Законодавчо запровадити обов'язкове декларування адвокатами, зокрема членами ОАС.

¹⁵⁵² Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 192–195.

¹⁵⁵³ Розгляд справи за конституційною скаргою Оксани Бухтоярової: Конституційний Суд перевірить на конституційність окремі приписи Закону України «Про запобігання корупції» та Кодексу адміністративного судочинства України». Конституційний Суд України, 2024.

¹⁵⁵⁴ НААУ закликає ВР ухвалити законопроект № 3602 про уточнення антикорупційного законодавства щодо членів КДКА. Національна асоціація адвокатів України, 2021.

¹⁵⁵⁵ Про внесення змін до частини п'ятої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» щодо усунення невідомості обов'язків членів органів адвокатського самоврядування стосовно заповнення та подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : проект Закону України, реєстраційний № 3602 від 05.06.2020.

Медіація

Протягом останнього року відбулася низка важливих законодавчих та інституційних зрушень, які матимуть позитивний вплив на розвиток медіації в Україні.

Прогрес та проблеми

Державний стандарт соціальної послуги медіації

Протягом тривалого часу в Україні діяв **Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації)**¹⁵⁵⁶, який ототожнював соціальну послугу посередництва та медіації, а це своєю чергою унеможливлювало коректне надання послуг з медіації.

Зрештою 3 червня 2024 року затверджено **Державний стандарт соціальної послуги медіації**¹⁵⁵⁷, який надав можливість чітко розмежувати медіацію і посередництво, а також визначив умови та порядок надання послуги медіації на рівні територіальних громад. Документ стосується надання соціальної послуги особам, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах. Державний стандарт також містить низку затверджених форм, зокрема зразки згоди на інформаційно-оцінювальну зустріч з медіатором, індивідуального плану надання соціальної послуги медіації, згоди на участь у медіації, заяви про надання соціальної послуги з медіації та деяких інших документів, необхідних для проведення процедури. Також Державний стандарт містить положення щодо основних заходів, що становлять зміст соціальної послуги медіації, форми роботи та орієнтовний час для їх проведення. Крім того, визначено показники якості соціальної послуги медіації. Відповідний опитувальник має надаватись отримувачам послуги одразу після завершення медіації, отримана інформація аналізується надавачами соціальної послуги має братися до уваги в подальшій роботі для підвищення якості надання соціальної послуги.

Попри очевидні позитивні зміни, соціальні служби вже сигналізують про деякі слабкі місця, які містить цей стандарт. Зокрема, на початковому етапі залучення до медіації, ще до з'ясування, чи справа медіабельна, а також чи готова інша сторона на контакт, отримувач послуги одразу має підписати кілька документів у працівника соціальної служби, а також медіатора. Зважаючи на низьку обізнаність суспільства про медіацію, надмірно велика кількість попередніх документів, які необхідно скласти спільно з потенційним отримувачем соціальної послуги медіації, може відштовхнути від звернення за такою послугою¹⁵⁵⁸.

1556 Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації) : наказ Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892.

1557 Державний стандарт соціальної послуги медіації : наказ Міністерства соціальної політики України від 03.06.2024 № 269-Н.

1558 Інформація надана 16.04.2025 працівником центру соціальних послуг та реабілітації в письмовому вигляді.

Поширення медіації в системі правосуддя

Медіація як вид правничої допомоги

Система надання БПД відповідно до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» надає допомогу в забезпеченні доступу осіб до медіації¹⁵⁵⁹.

У 2024 році працівники системи надання БПД поінформували 55 клієнтів про можливість вирішення правового спору (конфлікту) у спосіб медіації, п'ять з яких було спрямовано до медіаторів, з якими система надання БПД співпрацює на умовах pro bono (безоплатно). Усі правові спори (конфлікти) стосувалися сімейних правовідносин, зокрема аліментів; визначення місця проживання або встановлення графіку побачень з дитиною; вирішення конфлікту між дітьми в родині; розлучення¹⁵⁶⁰.

Медіація в кримінальному провадженні

Ще одним вагомим досягненням стало оновлення в липні 2024 року спільного наказу Мін'юсту, Міністерства внутрішніх справ України та Офісу Генерального прокурора щодо пілотного проєкту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення» (Програма)¹⁵⁶¹. Ця Програма впроваджує відновний підхід щодо реагування на кримінальне правопорушення і має на меті забезпечити: відшкодування завданої потерпілому шкоди та його реінтеграцію; запобігання вчиненню неповнолітніми кримінальних правопорушень повторно; ресоціалізацію неповнолітніх та зменшення впливу факторів ризику, які зумовлюють їхню протиправну поведінку.

До реалізації Програми приєдналося Міністерство внутрішніх справ України, що надасть можливість на системному рівні залучати слідчих та інших працівників Міністерства до інформування неповнолітніх та їхніх представників про можливість участі в програмах примирення.

Для забезпечення реалізації Програми на всій території України Координаційний центр з надання правничої допомоги у першому півріччі 2025 року провів вже четвертий конкурсний добір медіаторів, які залучаються центрами з надання БПД. Загалом станом на 22 квітня 2025 року до Реєстру медіаторів, які залучаються центрами з надання БПД¹⁵⁶², включено 182 медіатори, які працюють по всій території України.

З початку реалізації Програми (вересень 2024 року) до 31 березня 2025 року укладено 43 угоди між учасниками медіації — потерпілим та неповнолітнім, який є підозрюваним чи обвинуваченим у вчиненні кримінального правопорушення, його законними представниками¹⁵⁶³. Всього станом на кінець першого кварталу 2025

1559 Про безоплатну правничу допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI, п. 4 ч. 4 ст. 7.

1560 Річний звіт системи надання безоплатної правничої допомоги у 2024 році. С. 15.

1561 Про реалізацію пілотного проєкту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення» : наказ Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, Офісу Генерального прокурора від 22.07.2024 № 2176/5/501/176.

1562 Реєстр медіаторів, які залучаються центрами з надання безоплатної правничої допомоги.

1563 Результати конкурсного відбору медіаторів, які залучаються центрами з надання безоплатної правничої допомоги (лютий — квітень 2025 року). Безоплатна правнича допомога, 2025.

року видано 116 доручень медіаторам у межах 97 випадків надісланих згод на участь у Програмі від потерпілих та неповнолітніх¹⁵⁶⁴.

Рекомендації

1. Беручи до уваги практичний досвід соціальних служб, доцільно внести зміни до Державного стандарту соціальної послуги медіації з метою спрощення процедури залучення до медіації.
2. Провести національну інформаційну кампанію щодо послуги медіації, а також пілотного проєкту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення».

¹⁵⁶⁴ Там само.

Реформа юридичної освіти



Реформування юридичної освіти є критично важливими компонентом загальної трансформації правової системи України в контексті європейської інтеграції та виконання зобов'язань перед ЄС. Ефективні зміни в системі підготовки правників впливають на якість судової системи, стан верховенства права та інституційний розвиток держави.

Відповідно до Звіту про прогрес України у 2024 році Україна досягла певного прогресу в реформуванні юридичної освіти. Водночас Європейська комісія надала низку рекомендацій Україні:

- відокремити юридичну освіту від підготовки фахівців для правоохоронних органів;
- посилити та уніфікувати стандарти юридичної освіти;
- удосконалити правила приймання, ліцензування та фінансування щодо підготовки правників;
- збільшити увагу до вивчення права ЄС, практичних юридичних навичок та академічної доброчесності¹⁵⁶⁵.

Ці ж рекомендації, але у більш деталізованому вигляді, також відображені в Тіньовому звіті до розділу 23 та стали основою для формування завдань і напрямів реформи юридичної освіти в Україні у 2024–2025 роках.

¹⁵⁶⁵ Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 32.

Стратегічні документи у сфері юридичної освіти та участь органів державної влади у формуванні цього напрямку державної політики

Концепція проекту Закону України про вищу освіту та первинний доступ до правничої професії

Прогрес та проблеми

Протягом 2024–2025 років спостерігається певний прогрес у питанні регулювання правничої освіти. У цей період реалізовано кілька ключових змін:

- у грудні 2024 року вдруге проведено Єдиний державний кваліфікаційний іспит (ЄДКІ) за спеціальностями «Право» та «Міжнародне право»¹⁵⁶⁶;
- збільшено мінімальний прохідний бал для вступу на правничий бакалаврат до 150 балів¹⁵⁶⁷;
- оновлено класифікацію спеціальностей, зокрема правничих, відповідно до міжнародних стандартів¹⁵⁶⁸;
- заплановано припинення підготовки правників на рівні фахової передвищої освіти з 2025 року¹⁵⁶⁹;
- посилено вимоги до створення освітніх програм з права¹⁵⁷⁰.

Попри позитивні зрушення, багато аспектів реформи юридичної освіти потребують законодавчого закріплення та визначення механізмів впровадження.

Одним із ключових здобутків 2024 року стало напрацювання Концепції проекту Закону України про вищу юридичну освіту та первинний доступ до правничої професії¹⁵⁷¹. Цей документ підготовлено членами робочої групи з питань реформування юридичної освіти при Комітеті Верховної Ради з питань правової політики. Робоча група створена 14 грудня 2023 року та наразі очолюється народними депутатами Миколою Стефанчуком та Юлією Гришиною¹⁵⁷².

1566 Відбулося повторне складання ЄДКІ за спеціальностями Право та Міжнародне право. Міністерство освіти і науки України, 2024.

1567 Маленький крок вперед — МОН затвердило правила вступу на право 2024. Фондація DEJURE, 2024.

1568 Про внесення змін до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої та фахової передвищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2024 № 1021.

1569 Там само.

1570 Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку індивідуальних освітніх траєкторій та вдосконалення освітнього процесу : Закон України від 23.04.2024 № 3642-IX.

1571 Концепція проекту Закону України про вищу юридичну освіту та первинний доступ до правничої професії. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, 2024.

1572 Рішення комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 14.12.2023 (протокол № 150).

Проект зазначеної Концепції оприлюднено для обговорення 12 вересня 2024 року¹⁵⁷³. Робоча група з удосконалення вищої юридичної освіти в грудні 2024 року погодила та рекомендувала згаданому Комітету його затвердити¹⁵⁷⁴. 20 лютого 2025 року Комітет схвалив Концепцію проекту Закону України про вищу правничу (юридичну) освіту та первинний доступ до правничої професії та направив її Уряду¹⁵⁷⁵.

Це не перші спроби прийняття документів на рівні комітетів Верховної Ради щодо реформування юридичної освіти. Зокрема, у 2017 році зареєстровано два профільні законопроекти¹⁵⁷⁶, а у 2021 році Комітет Верховної Ради з питань освіти, науки та інновацій оприлюднив Концепцію розвитку юридичної освіти¹⁵⁷⁷. Проте жоден зі зазначених документів так і не був офіційно затверджений.

Концепція проекту Закону України про вищу юридичну освіту та первинний доступ до правничої професії пропонує комплексну трансформацію системи правників відповідно до європейських стандартів. Однак треба зважати, що Міністерство освіти і науки України (МОН) на початку 2025 року розробило та подало на погодження законопроект «Про внесення змін до деяких законів України (щодо створення передумов для модернізації мережі закладів освіти)», який «суперечить деяким ключовим пунктам концепції»¹⁵⁷⁸.

Основу Концепції складає перехід від двоступеневої системи підготовки (бакалавр + магістр) до наскрізної магістерської програми тривалістю п'ять років (300 кредитів ЄКТС¹⁵⁷⁹). Ця зміна надасть можливість подолати штучний розрив у формуванні компетентностей, оптимізувати навчальний процес та скоротити загальну тривалість навчання. Одночасно передбачено відмову від підготовки правників за рівнями «Фаховий молодший бакалавр» та «Молодший бакалавр».

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1021¹⁵⁸⁰, підготовка фахових молодших бакалаврів з права вже з 2025 року не здійснюватиметься. Важливим аспектом структурної трансформації є також відмова від заочної форми здобуття освіти. Статистичні дані щодо результатів складання Єдиного фахового вступного випробування (ЄФВВ) та ЄДКІ¹⁵⁸¹ демонструють розрив у рівні підготовки між випуск-

1573 Концепція проекту Закону України про вищу юридичну освіту та первинний доступ до правничої професії. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, 2024.

1574 Публікація Гришиної Ю. на особистій сторінці в соціальній мережі Facebook, 2024.

1575 Рішення Комітету Верховної Ради України з питань правової політики щодо Концепції проекту Закону України про вищу правничу (юридичну) освіту та первинний доступ до правничої професії від 20.02.2025.

1576 Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії : проект Закону України, реєстраційний № 7147 від 28.09.2017; Про юридичну освіту та юридичну (правничу) професію : проект Закону України, реєстраційний № 7174-1 від 17.10.2017.

1577 Проект Концепції розвитку юридичної освіти, розроблений та обговорений на робочих зустрічах народних депутатів України спільно з експертами у галузі права та вищої освіти.

1578 Чи стане юридична освіта в Україні якіснішою?. Фондація DEJURE, 2025.

1579 Європейська кредитна трансферно-накопичувальна система.

1580 Про внесення змін до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої та фахової передвищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2024 № 1021.

1581 Звіт Науково-методичного центру ВФПО Міністерства освіти і науки України про результати складання Єдиного державного кваліфікаційного іспиту зі спеціальностей 081 Право та 293 Міжнародне право, 2024.

никами денної та заочної форм¹⁵⁸². Натомість пропонується впровадження змішаної форми навчання, яка поєднуватиме очний та дистанційний компоненти, що надасть можливість зберегти доступність освіти, водночас забезпечивши належний контроль за якістю підготовки.

Другий фундаментальний напрям реформи стосується чіткого інституційного розмежування підготовки фахівців для правничої професії та правоохоронних органів. Передбачено, що підготовка правників має здійснюватися виключно цивільними закладами вищої освіти (ЗВО), тоді як підготовка кадрів для правоохоронних органів має відбуватися за окремою спеціальністю «Правоохоронна діяльність». Такий підхід відповідає рекомендаціям Європейської комісії¹⁵⁸³ та дасть змогу подолати порушення принципу рівності доступу до вищої освіти.

Концепція передбачає суттєве оновлення змісту та методології правничої освіти. Запроваджуються спеціальні вимоги до ліцензування освітніх програм, впроваджується покрокова система ЄДКІ протягом усього періоду підготовки, а також вводиться професійна кваліфікація «Правник», яка стане обов'язковою умовою для доступу до правничої професії. Особлива увага приділяється практичній підготовці, яка наразі є однією з найслабших ланок системи. Пропонується законодавче закріплення механізмів взаємодії ЗВО з органами правосуддя та професійними об'єднаннями, а також обов'язкове залучення представників правничої професії до організації практики.

Важливо зважати, що реалізація Концепції зіштовхнеться з комплексними викликами на різних рівнях, що потребує стратегічного підходу до їх вирішення:

1. Політичний спротив відомих структур становитиме значну перешкоду, оскільки Міністерство внутрішніх справ України (МВС), Міністерство оборони України (Мін-оборони) та Служба безпеки України (СБУ) активно протидіятимуть втраті права підготовки юристів у ЗВО зі специфічними умовами. Ці відомства використовуватимуть аргументи про «унікальність» своїх програм та лобюватимуть поправки, що можуть послабити ефект реформи.
2. Інституційний опір ЗВО можливий як у відомих навчальних закладах, що ризикують втратити престижні програми, так і в регіональних університетах, які побоюються втрати ліцензій у разі оптимізації мережі правничих шкіл. Для багатьох ЗВО юридичні спеціальності є фінансово привабливими, і їх скорочення означатиме суттєві втрати.
3. Кадрові проблеми можуть виникнути через необхідність перепрофілювання значної кількості викладачів правничих дисциплін та їхньої адаптації до нових підходів навчання.

Концепція реформи юридичної (правничої) освіти

Паралельно з розробленням законопроекту «Про вищу правничу (юридичну) освіту та первинний доступ до правничої професії» у грудні 2024 року оприлюднено проєкт

1582 Підготовка правників за заочною формою здобуття освіти. Фондація DEJURE, 2024.

1583 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 32.

ширшої Концепції реформи юридичної (правничої) освіти¹⁵⁸⁴. Ця Концепція вирізняється комплексним стратегічним підходом, що виходить далеко за межі суто законодавчого регулювання. Документ пропонує системне бачення трансформації правничої освіти через взаємопов'язану структуру з 12 стратегічних цілей із докладними завданнями для їх досягнення. Концепція також розроблена робочою групою з питань реформування юридичної освіти при Комітеті Верховної Ради з питань правової політики¹⁵⁸⁵.

Концепція реформування юридичної (правничої) освіти містить спільні положення з Концепцією проекту закону «Про вищу правничу (юридичну) освіту та первинний доступ до правничої професії», зокрема щодо:

- визначення проблематики у сфері правничої освіти (невідповідність змісту вищої правничої освіти та якості підготовки випускників сучасним вимогам; значно нижча якість підготовки правників на заочній формі навчання проти денної; низька ефективність системи забезпечення якості освітніх програм);
- цілей та принципів реформування (вдосконалення практичної підготовки правників; формування у правників високого рівня етичних цінностей та розуміння професійної відповідальності; посилення ролі представників правничої професії в освітньому процесі та процедурах забезпечення якості);
- ключових механізмів реформування (перехід на наскрізну (без поділу на бакалаврат і магістратуру) підготовку правників; посилення ролі ЄДКІ; інституційне розмежування підготовки правників і фахівців для органів правопорядку; посилення вимог до закладів вищої освіти щодо ліцензування освітньої діяльності з підготовки правників);
- реформування правничої освіти в контексті європейської інтеграції (посилення вивчення іноземних мов та права ЄС; сприяння академічній мобільності у правничі школи ЄС; відповідність реформи рекомендаціям ЄС та вимогам щодо вступу до ЄС).

У Концепції реформи юридичної (правничої) освіти передбачено комплекс стратегічних завдань, які полягають у:

- вдосконаленні практичної підготовки через розвиток юридичних клінік як окремих структурних підрозділів закладів вищої освіти та впровадження навчальних курсів з юридичної клінічної практики. Крім цього, наголошено на впровадженні інноваційних методик навчання, які моделюють реальні професійні навчання та приділено окрему увагу участі здобувачів у міжнародних турнірах із судових дебатів (moot court);
- розвитку викладачів через спрямування їх на інтеграцію в європейський науковий простір, запровадження ефективних конкурсних механізмів публічного фінансування наукових досліджень у правничій сфері, а також розширення співпраці між правничими школами та спільнотами з метою проведення прикладних досліджень;

1584 Проект Концепції реформи юридичної (правничої) освіти. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, 2024.

1585 Там само.

- посиленні міжнародного співробітництва через впровадження національної системи рейтингування правничих шкіл та заохочення їх до участі в міжнародних рейтингах; створенні сприятливих умов для залучення викладачів з іноземних правничих шкіл; заохоченні правничих шкіл долучатися до європейських та глобальних мереж правничих шкіл та академічних правничих спільнот.

Важливою частиною проекту цієї Концепції є визначення індикаторів досягнення результатів її реалізації. Концепція реформи містить понад 15 конкретних індикаторів успішності реформи, зокрема кількісні показники участі в юридичних клініках, академічній мобільності, рівня володіння іноземними мовами та залучення практиків. Один із ключових індикаторів полягає у досягненні певного рівня працевлаштування за спеціальністю у сфері права (не менш як 75%), а також конкретної мети — входження принаймні п'яти національних правничих шкіл до визнаних міжнародних рейтингів (The Times Higher Education, QS World University Rankings, Edurank Best Law Schools in Europe).

Концепція реформи юридичної (правничої) освіти станом на березень 2025 року залишається не схваленою офіційно, що стримує системне впровадження запропонованих механізмів та досягнення визначених індикаторів успішності реформи, а також є суттєвою перешкодою для комплексної трансформації правничої освіти в Україні відповідно до європейських стандартів.

Дорожня карта у сфері реформування юридичної освіти

14 травня 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив Дорожню карту з питань верховенства права¹⁵⁸⁶, що уособлює собою програму реформ, серед яких — і реформування юридичної освіти на 2025–2027 роки. Аналіз положень цього документа свідчить про наявність системних проблем у сфері юридичної освіти, які потребують невідкладного вирішення. Серед основних викликів можна виокремити:

1. Відсутність чіткого інституційного розмежування між підготовкою правників широкого профілю та спеціалізованою підготовкою фахівців для органів правопорядку. Це призводить до розмивання професійних стандартів та зниження якості підготовки в обох напрямках.
2. Недостатня інтеграція європейського права в навчальні програми, що створює бар'єри для подальшої євроінтеграції та ускладнює адаптацію українських правників до роботи в умовах застосування права ЄС.
3. Проблеми з академічною доброчесністю, включно з поширенням плагіату, фальсифікацією результатів досліджень та іншими формами недоброчесної поведінки в академічному середовищі.
4. Недосконалість системи акредитації програм юридичної освіти, що не забезпечує належного контролю якості освітніх послуг та відповідності міжнародним стандартам.

¹⁵⁸⁶ Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 №475.

Дорожня карта з питань верховенства права ідентифікує необхідність кардинального оновлення нормативно-правової бази функціонування юридичної освіти. Це передбачає розроблення нових законодавчих актів, що визначатимуть правові основи підготовки правників та первинного доступу до правничої професії, впровадження академічної доброчесності у вищій освіті, зокрема правничій. Крім цього, передбачається модернізація мережі освітніх закладів, оновлення освітніх стандартів, реформування системи кваліфікаційного оцінювання та фінансування, а також нормативне врегулювання підтримки студентів.

Відповідальними виконавцями за такими заходами з урахуванням сфери їхніх повноважень визначено Верховну Раду, МОН, Міністерство юстиції України (Мін'юст), МВС та Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО).

Важливо, що успіх реалізації Дорожньої карти з питань верховенства права та реформи юридичної освіти загалом залежить від ефективної координації між усіма відповідальними органами. МОН виконує роль головного координатора, проте тісна співпраця з Мін'юстом та МВС є критично важливою для забезпечення комплексного підходу до реформування системи підготовки правників. Така структура відповідальності забезпечує охоплення всіх аспектів юридичної освіти — від розроблення стандартів до практичної підготовки фахівців для різних сфер правничої діяльності.

Роль Міністерства юстиції України у формуванні державної політики у сфері юридичної освіти

У контексті реформування юридичної освіти в Україні особливої актуальності набуває питання інституційного забезпечення цього процесу та залучення профільних органів державної влади до формування політики у відповідній сфері. Історично склалося, що Мін'юст відігравало вагомий роль у процесах підготовки правників. Наприклад, до 2020 року Мін'юст було наділено значними повноваженнями у сфері правничої освіти, зокрема:

- участь спільно з МОН в організації роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Правознавство» у закладах освіти незалежно від форми власності та підпорядкування;
- формування пропозицій щодо підготовки юридичних кадрів;
- внесення до відповідних органів управління освітою пропозицій щодо вдосконалення роботи, пов'язаної з юридичною освітою у вищих, професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладах, закладах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів;
- спільна відповідальність з МОН за проведення ЄДКІ.

Однак унаслідок змін, внесених до нормативно-правових актів у 2020–2021 роках, зазначені повноваження були вилучені зі сфери компетенції цього Міністерства¹⁵⁸⁷. Наразі важливо відновити ці повноваження Мін'юсту у сфері правової освіти, зважаючи на:

¹⁵⁸⁷ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228.

- інституційну відповідність. Мін'юст є органом виконавчої влади, який формує державну політику у сфері правосуддя, адвокатури та нотаріату, тобто має безпосереднє відношення до ключових правничих професій;
- узгодженість з рекомендаціями ЄС. Звіт про прогрес України у 2024 році рекомендує відокремити юридичну освіту від підготовки правоохоронців;
- уникнення конфлікту інтересів. МВС має підпорядковані заклади зі специфічними умовами навчання, які готують юристів, а тому не зацікавлене у розмежуванні підготовки правників та правоохоронців;
- послідовність реформування. Мін'юст володіє експертним потенціалом щодо попередніх етапів реформи юридичної освіти;
- координація з професійними спільнотами. Міністерство має усталені механізми взаємодії з адвокатурою, нотаріатом та судовою владою, що сприятиме практичній орієнтованості правничої освіти.

Рекомендації

1. Комітет Верховної Ради з питань правової політики має розглянути Концепцію реформи юридичної (правничої) освіти та ухвалити рішення щодо її схвалення чи доопрацювання з огляду на те, що частина її положень фактично дублює положення вже схваленої Концепції проекту Закону України про вищу освіту та первинний доступ до правничої професії.
2. З метою удосконалення правничої освіти варто прийняти Закон України «Про вищу юридичну освіту та первинний доступ до правничої професії», що, зокрема, має зважати на положення згаданих концепцій у частині:
 - розмежування підготовки фахівців для правничої професії та органів правопорядку. Підготовка правників має здійснюватися виключно цивільними закладами вищої освіти, тоді як підготовка кадрів для правоохоронних органів має відбуватися за окремою спеціальністю «Правоохоронна діяльність»;
 - переходу від двоступеневої системи підготовки (бакалавр + магістр) до наскрізної магістерської програми тривалістю п'ять років (300 кредитів ЄКТС). Ця зміна надасть можливість подолати штучний розрив у формуванні компетентностей, оптимізувати навчальний процес та скоротити загальну тривалість навчання. Важливим аспектом є також відмова від заочної форми здобуття освіти, оскільки статистичні дані щодо результатів складання ЄФВВ та ЄДКІ показують значний розрив у рівні підготовки між випускниками денної та заочної форм. Натомість варто впровадити змішану форму навчання, яка поєднуватиме очний та дистанційний компоненти, що забезпечить доступність освіти зі збереженням належного контролю за якістю підготовки.
3. Прискорити виконання заходів Дорожньої карти з питань верховенства права щодо реформування юридичної освіти, зокрема забезпечити дотримання встановлених строків прийняття закону про академічну доброчесність у вищій освіті; уніфікації стандартів для здобувачів юридичної освіти з акцентом на викладанні права ЄС, етики та професійної відповідальності правників; поширення вимоги складання ЄДКІ на всіх випускників без винятків; завершення модернізації мережі ЗВО та впровадження прозорих критеріїв фінансування

вищої освіти. Це потребує координації зусиль МОН, Мін'юсту, НАЗЯВО та Верховної Ради для забезпечення комплексного підходу до реформування системи підготовки правників відповідно до європейських стандартів.

4. Внести зміни до нормативно-правових актів, зокрема до Положення про Мін'юст, щодо відновлення повноважень у сфері правничої освіти та створити в структурі Міністерства спеціалізований підрозділ, відповідальний за формування та реалізацію політики у сфері правничої освіти.

Ліцензування та акредитація правничих шкіл

Прогрес та проблеми

Ліцензування є однією з ключових процедур забезпечення якості вищої правничої освіти, що визначає право ЗВО на провадження освітньої діяльності. У 2024 році система ліцензування правничих шкіл зазнала суттєвих трансформацій у зв'язку зі змінами, внесеними до переліку галузей знань і спеціальностей¹⁵⁸⁸.

Станом на 31 липня 2025 року ліцензії на право здійснення освітньої діяльності з підготовки правників за спеціальністю 081 Право на рівні бакалавра мають **176** ЗВО (з яких акредитовані **142**), на рівні магістра — **138** (з яких **112** акредитовані)¹⁵⁸⁹.

Відповідно до наказу МОН від 19 листопада 2024 року № 1625¹⁵⁹⁰, впроваджено нову систему класифікації правничих спеціальностей. Ця трансформація передбачає перехід від цифрової системи кодування до літерно-цифрової, що відображає більш системний підхід до класифікації.

Для спеціальності Право впроваджено такі зміни:

- на рівні вищої освіти: спеціальність 081 Право (Список 1) відповідає спеціальності D8 Право (Список 2);
- на рівні фахової передвищої освіти: спеціальність 081 Право (Список 1) відповідає спеціальності D6 Секретарська та офісна справа (Список 2).

Для спеціальності Міжнародне право зміни стосуються лише вищої освіти:

- спеціальність 293 Міжнародне право (Список 1) відповідає спеціальності D9 Міжнародне право (Список 2).

Така трансформація відображає фундаментальні зміни у підході до правничої освіти, зокрема концентрацію підготовки правників виключно на рівні вищої освіти та систему реорганізацію правничих спеціальностей. Спеціальність «Міжнародне право»

1588 Про внесення змін до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої та фахової передвищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2024 № 1021.

1589 Дані отримані з Реєстру суб'єктів освітньої діяльності.

1590 Про особливості запровадження змін до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої та фахової передвищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 19.11.2024 № 1625.

логічно переміщена з галузі міжнародних відносин до групи правничих спеціальностей (група D), що відображає більш системний підхід до класифікації.

Переоформлення ліцензій на провадження освітньої діяльності здійснюється відповідно до Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності¹⁵⁹¹ з урахуванням таблиці відповідності спеціальностей. Департамент атестації кадрів вищої кваліфікації МОН зобов'язаний забезпечити переоформлення ліцензій протягом трьох тижнів з дня подання закладом освіти заяви.

Оскільки спеціальності Право та Міжнародне право належать до переліку спеціальностей з додатковим регулюванням, передбачено особливий порядок їх ліцензування¹⁵⁹². До приведення Переліку спеціальностей, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання¹⁵⁹³, у відповідність до нового переліку галузей знань і спеціальностей, ліцензування здійснюється з урахуванням таблиці відповідності та чинного Переліку спеціальностей з додатковим регулюванням.

Важливим аспектом є застосування стандартів вищої освіти. До затвердження та введення в дію стандартів вищої освіти для спеціальностей D8 Право та D9 Міжнародне право застосовуються стандарти вищої освіти, розроблені для спеціальностей 081 Право та 293 Міжнародне право відповідно.

Трансформація ліцензування спеціальностей Право та Міжнародне право матиме суттєвий вплив на систему юридичної освіти в Україні. У короткостроковій перспективі очікується переоформлення ліцензій ЗВО та адаптація до нових вимог. У довгостроковій перспективі ці зміни сприятимуть підвищенню якості правничої освіти, її гармонізації з європейськими стандартами та посиленню конкурентоспроможності українських правників на міжнародному ринку праці.

Акредитація — це процедура зовнішнього оцінювання якості освітньої програми, яка надає можливість підтвердити її відповідність державним стандартам. Сьогодні акредитацію освітніх програм із права проводить НАЗЯВО. Після проходження акредитації заклад має право видавати диплом державного зразка.

Наразі процедура акредитації для правничих програм нічим не відрізняється від акредитації інших спеціальностей. Вона базується на аналізі документації, інтерв'ю з адміністрацією закладу та аналізі самооцінки.

За даними НАЗЯВО, протягом 2024 року розглянуто та ухвалено рішення щодо акредитації **27** освітніх програм за спеціальністю 081 Право у ЗВО України¹⁵⁹⁴. Розподіл за освітніми рівнями серед цих програм є таким: **11** програм першого рівня (бакалаврського), **11** програм другого рівня (магістерського) та **п'ять** програм третього рівня (освітньо-наукового, PhD). Відповідно частка бакалаврських і магістерських програм становила по 40,7% кожна, тоді як частка PhD-програм — орієн-

1591 Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності : наказ Міністерства освіти і науки України від 30.12.2015 № 1187.

1592 Про затвердження Переліку спеціальностей, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання : наказ Міністерства освіти і науки України від 22.05.2020 № 673.

1593 Там само.

1594 Річний звіт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти за 2024 рік. С. 51, 2025.

товно 18,5% від загальної кількості програм 2024 року. Такий паритет бакалаврського і магістерського рівнів відображає увагу як до базової правничої освіти, так і до підготовки фахівців вищого рівня¹⁵⁹⁵.

Результати акредитаційних рішень 2024 року демонструють високий рівень відповідності правничих програм встановленим критеріям якості. З 27 розглянутих програм переважна більшість отримала позитивні рішення: 26 освітніх програм (96,3%) акредитовано (на повний п'ятирічний термін), і лише одна програма (3,7%) отримала умовну (відкладену) акредитацію на коротший термін для доопрацювання. Жодній програмі не було відмовлено в акредитації у 2024 році. Це означає, що всі заявлені освітні програми з права щонайменше досягли мінімальних вимог якості, а переважна їх більшість повністю відповідає критеріям і стандартам НАЗЯВО.

Для порівняння, за весь період 2019–2024 років НАЗЯВО відмовило в акредитації лише **шістьом** програмам з права, тоді як **169** успішно пройшли акредитацію на максимальний строк у п'ять років¹⁵⁹⁶. Однак представники НАЗЯВО вказують, що серед усіх акредитованих програм лише одна програма з відміткою «зразкова» (еталонна якість) з'явилася у 2024 році — освітня програма PhD з права при Національному університеті «Києво-Могилянська академія», яка першою отримала таку високу оцінку завдяки особливим успіхам у міжнародній співпраці, впровадженню академічної доброчесності, розвитку викладацького складу тощо¹⁵⁹⁷.

Попри низьку кількість відмов у акредитації освітніх правничих програм, спостерігаються проблеми з якістю окремих із них. Деякі правничі школи не спроможні забезпечити належну якість своїх освітніх програм. Чинна система зовнішньої оцінки якості, зосереджена на акредитації, теж має недоліки. Зокрема, акредитаційна експертиза освітніх програм з права досі не зважає на низку важливих вихідних показників, як-от результати складання випускниками ЄДКІ чи рівень працевлаштування випускників за спеціальністю. Крім того, участь представників професійної правничої спільноти в оцінюванні програм була мінімальною — акредитацію здійснювали переважно представники академічної сфери, без системного залучення практиків.

У обох вищезазначених концепціях щодо реформи правничої освіти пропонується зробити систему акредитації освітніх програм з права більш ефективною, прозорою та орієнтованою на результати насамперед завдяки посиленню критеріїв такої акредитації.

Водночас у 2024 році за результатами складання ЄДКІ середня кількість наданих правильних відповідей зі 115 питань становила **51,75. 942** здобувачі освіти під час основного ЄДКІ не подолали поріг «Склав/Не склав», що становить 11,56%. У повторному ЄДКІ 5 грудня 2024 року взяли участь **1008** здобувачів освіти зі 108 закладів освіти. Не подолали поріг «Склав/Не склав» **550** здобувачів освіти з 98 закладів освіти¹⁵⁹⁸.

¹⁵⁹⁵ Там само.

¹⁵⁹⁶ Реформа юридичної освіти: новий погляд на акредитацію навчальних програм. Юридична газета, 2024.

¹⁵⁹⁷ Там само.

¹⁵⁹⁸ Звіт Науково-методичного центру ВФПО Міністерства освіти і науки України про результати складання Єдиного державного кваліфікаційного іспиту зі спеціальностей 081 Право та 293 Міжнародне право. С. 33, 2024.

Рівень працевлаштування осіб, які здобули вищу юридичну освіту, становить **59,85%**, що підтверджується результатами щорічного моніторингу працевлаштування, який проводить МОН¹⁵⁹⁹. Водночас цей відсоток окреслює рівень працевлаштування загалом, а не виключно за юридичним фахом¹⁶⁰⁰.

Відповідно до положень Концепції проекту Закону України про вищу правничу (юридичну) освіту та первинний доступ до правничої професії¹⁶⁰¹ передбачено запровадження обов'язкового врахування результатів ЄДКІ та показників працевлаштування випускників під час ухвалення рішення про акредитацію програми. Тобто, якщо випускники певної освітньої програми з права демонструватимуть низькі результати на ЄДКІ або не знаходять роботи за фахом, це напряму негативно впливатиме на оцінку якості програми зовнішніми експертами. Раніше такі вихідні показники не бралися до уваги під час проведення акредитації, тож включення їх до критеріїв є суттєвим нововведенням, спрямованим на підвищення практичної значущості акредитації.

Також запропоновано залучати професійну правничу спільноту до акредитаційних процедур. Представники юридичних професій (адвокати, судді, прокурори, нотаріуси) зможуть брати участь в експертних групах та комісіях, що оцінюють освітні програми з права під час акредитації. У Концепції реформи юридичної (правничої) освіти акцентовано на забезпеченні належної участі практиків у процедурах зовнішнього забезпечення якості освіти, аби під час оцінки програм бралися до уваги сучасні вимоги практики¹⁶⁰². Це усуває зазначену проблему слабкої взаємодії освіти та професії — експерти-правники зможуть надавати свої висновки щодо змісту програм, методів навчання, рівня підготовки випускників тощо, що підвищить довіру до акредитації.

Наступний напрям змін — розширення кола суб'єктів, які здійснюють акредитацію. Нині виключним правом акредитації володіє НАЗЯВО, однак у Концепції реформи юридичної (правничої) освіти передбачено залучення до цього процесу й інших незалежних інституцій¹⁶⁰³. Запропоновано, щоб, окрім НАЗЯВО, акредитацію правничих програм могли проводити іноземні акредитаційні агентства та незалежні установи оцінювання і забезпечення якості вищої освіти. Такий крок відповідає європейській практиці й покликаний запровадити елементи конкуренції та спеціалізації в оцінюванні якості. Зокрема, для початку важливо акредитувати щонайменше одну незалежну установу із забезпечення якості спеціально для сфери вищої юридичної освіти. Це означатиме появу організації, що фокусуватиметься на оцінці правничих програм (можливо, за участю міжнародних експертів), та здійснюватиме акредитацію паралельно з НАЗЯВО. Отже, заклад зможе звернутися до альтернативної акредитаційної установи, а сам процес оцінювання стане більш об'єктивним і багатовимірним.

1599 Звіт з моніторингу працевлаштування випускників закладів вищої та фахової передвищої освіти. С. 10, 2022.

1600 Проект Концепції реформи юридичної (правничої) освіти. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, 2024.

1601 Рішення Комітету Верховної Ради України з питань правової політики щодо Концепції проекту Закону України про вищу правничу (юридичну) освіту та первинний доступ до правничої професії від 20.02.2025.

1602 Там само.

1603 Там само.

Варто очікувати, що після впровадження цих новацій акредитація перетвориться на дієвий механізм контролю якості юридичної освіти. Держава розглядатиме результати акредитації як ключовий інструмент контролю за якістю підготовки правників. Відповідно правничі школи, які не зможуть виконати підвищені акредитаційні вимоги, втрачатимуть акредитацію своїх програм — і фактично право видавати дипломи за спеціальністю Право. Це створює прямі стимули для закладів постійно покращувати свої освітні програми, щоб успішно проходити акредитаційні оцінювання за новими стандартами.

Запропоновані зміни у Концепції реформи юридичної (правничої) освіти щодо акредитації матимуть довгостроковий позитивний ефект. У перспективі кількість випадкових або слабких правничих програм з права має скоротитися до мінімуму. Правничу освітню діяльність здійснюватимуть тільки ті заклади, які спроможні забезпечити сучасний рівень навчання і мають для цього належні ресурси. Щорічне проведення ЄДКІ та періодичні акредитаційні експертизи зможуть виявляти проблемні аспекти, а відкриті рейтинги стимулюватимуть конкуренцію за якість. У підсумку виграють і студенти (здобудуть кращі знання і практичні навички), і держава (матиме більш кваліфіковані кадри правників для судів, прокуратури, адвокатури та інших сфер правничої діяльності).

Рекомендації

З метою покращення ліцензування та акредитації правничих програм у частині підвищення її ефективності, прозорості та орієнтованості на результат треба:

- розробити окремий розділ у Ліцензійних умовах провадження освітньої діяльності спеціально для спеціальностей D8 Право та D9 Міжнародне право з підвищеними вимогами до якості та змісту освіти;
- запровадити обов'язкове врахування результатів ЄДКІ та показників працевлаштування випускників під час ухвалення рішення про акредитацію програми. Якщо випускники певної освітньої програми демонструватимуть низькі результати на ЄДКІ або матимуть низький рівень працевлаштування за фахом, це має негативно впливати на оцінку якості програми зовнішніми експертами;
- забезпечити залучення представників юридичних професій (адвокатів, суддів, прокурорів, нотаріусів) та професійних спільнот до експертних груп та комісій, що оцінюють освітні програми з права;
- розширити коло суб'єктів акредитації, надавши дозвіл, окрім НАЗЯВО, проводити акредитацію іноземним акредитаційним агентствам та незалежним установам оцінювання і забезпечення якості вищої освіти.

Фінансування навчання юристів коштом державного бюджету. Отримання державних грантів на навчання

Прогрес та проблеми

Фінансування навчання юристів коштом державного бюджету в Україні у 2024 році продовжувало здійснюватися через систему державного замовлення на підготовку фахівців за спеціальністю 081 Право для бакалаврів, магістрів та наукових кадрів. Однак обсяги цього фінансування у порівнянні з попередніми роками, зменшилися¹⁶⁰⁴, що відображає зміни в державній політиці щодо фінансування правничої освіти.

Загальний обсяг державного замовлення на підготовку бакалаврів права у 2025 році складав **1548** місця. Це на 386 місць менше, ніж у попередньому році, і на 963 місця менше, ніж у 2022 році. В порівнянні з попередніми роками, спостерігалася стабільна тенденція до скорочення кількості місць для підготовки бакалаврів права, проте **майже 55%** з цих місць продовжує фінансуватися поза системою МОН, зокрема для таких органів, як-от МВС, Міноборони, Мін'юст та СБУ¹⁶⁰⁵. Це вказує на те, що держава продовжує надавати пріоритет підготовці юристів для правоохоронних органів. Зокрема, у 2025 році МОН отримало **650 місць**, а МВС — 620 місць, що показує певне зміщення балансу на користь цивільної освіти, хоча різниця залишається незначною.

Особливістю 2025 року стало те, що держава розподілила бюджетні місця між **сімома замовниками** на бакалавраті. Водночас **майже 55%** бюджетних місць і далі лишаються поза системою МОН — у відомствах, де немає широкого конкурсу та прозорого розподілу, що є незвичайним, адже здебільшого державні місця фінансуються через систему вищої освіти, підконтрольну МОН.

Щодо магістратури, загальний обсяг державного замовлення на підготовку магістрів права у 2025 році становив **933** місця. Це також є зменшенням на 200 місць порівняно з попереднім роком. Зменшення кількості місць для магістрів відбулося практично для всіх замовників: МОН, Міноборони та Міністерства фінансів України. Водночас є один виняток — СБУ отримала **75 місць** проти **43 у 2024 році**, з них **60 місць** на заочну форму навчання. Особливо примітним є те, що **МВС взагалі не отримало державного замовлення на магістрів-правників**, що сталося вперше з 2019 року.

Для спеціальності 293 Міжнародне право спостерігається стабільне збільшення кількості місць на підготовку як бакалаврів, так і магістрів, що вказує на зміни в пріоритетах навчання на міжнародному рівні. У 2025 році для міжнародного права перед-

¹⁶⁰⁴ Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2025 році : постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2025 № 812.

¹⁶⁰⁵ Мінус 586 бюджетних місць на юристів: уряд урізає держзамовлення на 2025. Фондація DEJURE, 2025.

бачено 85 місць для бакалаврів та 80 місць для магістрів, що становить приріст у 15 місць порівняно з 2024 роком (2022 — 40, 2023 — 53, 2024 — 65 для магістрів)¹⁶⁰⁶.

Незрозумілим залишається встановлення державного замовлення на підготовку магістрів з права на заочній формі, зокрема для СБУ. Державне замовлення на підготовку заочників з права скасовано ще у 2019 році, проте у 2025 році воно знову з'явилося.

Загалом попри скорочення загальних обсягів державного замовлення на підготовку правників, як порівняти з попередніми роками, держава продовжує фінансувати правничу освіту, особливо для силових структур і органів правопорядку, залишаючи менше можливостей для конкуренції між закладами освіти. Це може вплинути на рівень конкуренції серед студентів, адже значна частина місць не розподіляється через відкриті конкурси, а надається конкретним відомчим ЗВО.

Урядовий **законопроект № 10399**¹⁶⁰⁷, який передбачає вдосконалення системи фінансування вищої освіти та надання державної цільової підтримки її здобувачам, запроваджуючи поряд з державним замовленням систему співфінансування, з березня 2024 року досі перебуває на етапі підготовки до другого читання Парламентом.

Законопроектом пропонується введення державних грантів, що надасть можливість значно розширити фінансову підтримку для студентів, котрі вступають на платні спеціальності. Гранти надаватимуться абітурієнтам за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) або національного мультипредметного тесту (НМТ). Водночас сума гранту залежатиме від досягнутих балів та спеціальності, на яку вступає студент. Це надасть можливість більш справедливо розподіляти державне фінансування, оскільки гранти покриватимуть частину або всю вартість навчання, а для студентів з меншими балами буде передбачено механізм співфінансування. Розмір гранту коливатиметься від 15 000 до 50 000 грн, що надасть можливість більшій кількості вступників отримати державну підтримку. Законопроект також передбачає зміну механізму пільгового кредитування. Для вразливих категорій студентів пільгові умови зберігаються, і вони, як і раніше, навчатимуться за державним замовленням.

У 2024 році Уряд запровадив грантову систему фінансування вищої освіти, що сприяло значному розвитку державної підтримки для вступників¹⁶⁰⁸. Проте, як показує аналіз, спеціальність 081 Право виявилася однією з найбільш привабливих для студентів, отримавши чималу кількість грантів (третє місце після психології та комп'ютерних наук)¹⁶⁰⁹. **989** абітурієнтів за цією спеціальністю отримали грантову підтримку або бюджетне місце. Це свідчить про великий попит на правничу освіту, яка залишається традиційним фаворитом серед абітурієнтів.

¹⁶⁰⁶ Там само.

¹⁶⁰⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо фінансування здобуття вищої освіти та надання державної цільової підтримки її здобувачам : проект Закону України, реєстраційний № 10399 від 10.01.2024.

¹⁶⁰⁸ Про реалізацію експериментального проекту щодо надання державних грантів на здобуття вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2024 № 822.

¹⁶⁰⁹ Михайло Винницький: «Беріть краще з Заходу і залишайте їм решту. Ми намагаємося це робити». LB.ua, 2025.

Водночас гранти на спеціальність 081 Право надаються лише після ретельного добору, де беруться до уваги високі результати НМТ. Грант на здобуття вищої освіти у 2024 році становив 15 000 грн для вступників, які набрали більш ніж 150 балів з двох предметів, і 25 000 грн для тих, хто отримав 170 балів. Проте ці суми коригувалися за коефіцієнтами залежно від спеціальності. Це надає можливість державі давати чіткий сигнал щодо пріоритетних спеціальностей, фінансуючи ті напрями, які є найбільш стратегічними та важливими для економічного розвитку країни. Для спеціальності Право визначено коефіцієнт 1.0, що означає стандартний розмір гранту у 25 000 грн для вступників, які набрали високі бали. Однак це також підкреслює, що спеціальність «Право» не є пріоритетною з погляду державного фінансування проти більш популярних в Україні спеціальностей, як-от Медицина чи Інженерія, де гранти можуть досягати більших розмірів¹⁶¹⁰.

Рекомендації

З метою вдосконалення системи фінансування правничої освіти необхідно:

1. Змінити механізм фінансування, перейшовши від державного замовлення до грантової системи підтримки студентів, що вже частково реалізовано¹⁶¹¹. Гранти мають надаватися абітурієнтам за результатами вступних випробувань, з диференціацією суми гранту залежно від досягнутих балів;
2. Концепцію проекту Закону України про вищу правничу (юридичну) освіту та первинний доступ до правничої професії доповнити положеннями щодо зменшення витрат Державного бюджету України на підготовку фахівців для правничої професії через:
 - скорочення часу навчання. Наприклад, варто розглянути можливість запровадження більш ефективної структури навчальних програм, де магістерська програма складатиме 300 кредитів ЄКТС та триватиме п'ять років замість попередніх п'яти з половиною — шести років. Це надасть можливість знизити витрати державного бюджету, оскільки скорочення тривалості навчання зменшує кількість бюджетних коштів, які виділяються на підтримку студентів;
 - запровадження грантової системи для студентів замість традиційного державного замовлення. Це надасть можливість розподілити бюджетні кошти більш ефективно і зменшити витрати державного бюджету загалом. Студенти, які вступатимуть до навчальних закладів, матимуть можливість здобути гранти, що покриватимуть частину вартості навчання, залежно від результатів їхніх вступних іспитів.

¹⁶¹⁰ Там само.

¹⁶¹¹ Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 211) залишається актуальною, але додатково уточнена.

Оновлення та модернізація навчальних програм з права

Прогрес та проблеми

Оновлення та модернізація навчальних програм з права є ключовим елементом реформи юридичної освіти, спрямованим на забезпечення відповідності підготовки правників сучасним викликам та вимогам ринку праці. Тривалий час українські правничі школи критикували за надмірну теоретизацію¹⁶¹², застарілі навчальні програми¹⁶¹³ та брак практичної частини підготовки¹⁶¹⁴. Студенти часто не набували під час навчання достатніх навичок правозастосування, альтернативних методів вирішення спорів, роботи з клієнтами, публічними реєстрами, а також «м'яких навичок» (soft skills) — комунікації, лідерства тощо. Важливо, що у вакансіях для юристів рівня Junior, Middle та Senior роботодавці вказують на необхідності володіння чотирма типами навичок:

- 1) знання у різних галузях права (цивільного, трудового, корпоративного, адміністративного, податкового, кримінального права тощо);
- 2) наявність практичного досвіду: складання процесуальних документів; ведення договірної роботи; загальний юридичний супровід, зокрема в частині надання консультації; представництво інтересів осіб у судах та здійснення аналізу судової практики; робота з системами LIGA360, YouControl, YC World¹⁶¹⁵, а також вміння користуватися державними реєстрами;
- 3) наявність іншого практичного досвіду: використання комп'ютерної техніки та відповідного програмного забезпечення; володіння основами маркетингу, діловодства, ведення звітності тощо;
- 4) наявність soft skills: вміння працювати в команді та з клієнтами; наявність аналітичного мислення; бажання вчитися і розвиватися; грамотна усна та письмова мова; досвід ведення переговорів; робота з великим обсягом інформації тощо¹⁶¹⁶.

Важливо, що у Звіті про прогрес України у 2024 році акцентовано на необхідності приділити увагу розвитку практичних навичок і інтеграції європейського права в навчальні програми та етичної доброчесності майбутніх правників.

Україна зробила важливі кроки до оновлення освітніх програм через затвердження протягом 2022–2024 років відповідних стандартів за спеціальністю 081 Право для

¹⁶¹² Біла книга з реформування української юридичної освіти (за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції «Європеїзація української юридичної освіти: німецько-український досвід»). С. 22, 2015.

¹⁶¹³ Стефанчук Р. О. До питання осучаснення організації та викладення цивілістичних дисциплін. Реформування юридичної освіти: виклики часу. ПрАТ «Юридична практика». С. 219–233, 2019.

¹⁶¹⁴ Аналітичний звіт за результатами проекту «Залучення громадськості до формування рамки кваліфікацій правничої професії шляхом проведення аналізу обсягу знань, переліку навичок і вмінь, якими має володіти випускник юридичного вищого навчального закладу, щоб відповідати вимогам сучасного ринку праці». С. 8, 2015.

¹⁶¹⁵ <https://zakon-pro.ligazakon.net/>; <https://youcontrol.com.ua/>; <https://youcontrol.world/>.

¹⁶¹⁶ Україні (не) потрібні юристи: що відбувається з ринком праці юриспруденції та чи знайдуться робочі місця для тисяч випускників. Work.ua, 2024.

усіх трьох рівнів: бакалавра¹⁶¹⁷, магістра¹⁶¹⁸ і доктора філософії¹⁶¹⁹. Після тривалого обговорення та важливості підготовки фахівців із міжнародного права, зокрема міжнародного кримінального права, МОН у квітні 2024 року затвердило стандарти вищої освіти зі спеціальності 293 Міжнародне право першого (бакалаврського)¹⁶²⁰ та другого (магістерського)¹⁶²¹ рівнів вищої освіти.

Ці стандарти розроблені з огляду на європейські вимоги до юридичних професій. Наприклад, стандарт магістра права тепер вимагає володіння такими компетентностями, як-от: розуміння європейського права і практики Європейського суду з прав людини; навички правничої етики; здатність проводити правові дослідження; практичні уміння складання процесуальних документів тощо. Освітні програми університетів мають відповідати цим стандартам, хоча конкретний зміст визначає сам заклад.

Важливим кроком до вивчення права ЄС студентами, які навчаються за спеціальностями 293 Міжнародне право та 081 Право, стало внесення у квітні 2024 року змін до програми ЄДКІ¹⁶²², якими до програми включено розділ «Основи права Європейського Союзу (ЄС)» та зроблено акцент на питаннях щодо основних засад права ЄС, його основоположних документів та функціонування органів ЄС. Це стимулюватиме ЗВО краще викладати право ЄС, адже від знання європейського права залежатиме успішність випускників на іспиті.

Однак наразі спостерігається розбіжність серед університетів у частині тематичного наповнення курсів з права ЄС. Так, окремі ЗВО приділяють немалу увагу вивченню історії, хоча питання криз, із якими зіштовхувалася Європейська спільнота, є майже невисвітленим у межах дисциплін. Також існують розбіжності під час вивчення процесу вступу країни до ЄС. Попри це, існує позитивна практика українських ЗВО вносити в програми дисциплін з права ЄС питання інтеграції України та вітчизняного законодавства в поле ЄС¹⁶²³. Такий крок має стратегічне значення: майбутні юристи України мають бути готові працювати в умовах гармонізації законодавства з правом ЄС та виконання Угоди про асоціацію¹⁶²⁴.

З метою наближення юридичної освіти до вимог практики протягом 2023–2024 років тривало розроблення класифікаторів професій та стандартів юридичної професії в Україні. Професійні стандарти судді, прокурора та правового радника є важли-

1617 Про затвердження стандарту вищої освіти зі спеціальності 081 Право для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти : наказ Міністерства освіти та науки України від 20.07.2022 № 644.

1618 Про затвердження стандарту вищої освіти зі спеціальності 081 Право для другого (магістерського) рівня вищої освіти : наказ Міністерства освіти та науки України від 20.07.2022 № 643.

1619 Про затвердження стандарту вищої освіти зі спеціальності 081 Право для третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти : наказ Міністерства освіти та науки України від 31.07.2023 № 924.

1620 Про затвердження стандарту вищої освіти зі спеціальності 293 Міжнародне право першого (бакалаврського) рівня вищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 01.04.2024 № 428.

1621 Про затвердження стандарту вищої освіти зі спеціальності 293 Міжнародне право другого (магістерського) рівня вищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 08.04.2024 № 479.

1622 Про внесення змін до програми єдиного державного кваліфікаційного іспиту за спеціальностями 081 Право та 293 Міжнародне право на другому (магістерському рівні) : наказ Міністерства освіти і науки України від 11.04.2024 № 503.

1623 Вивчення права Європейського Союзу в українських правничих школах. С. 34. Фондація DEJURE, 2024.

1624 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014.

вим елементом ефективної взаємодії професійних та академічних середовищ у забезпеченні якості освітньої діяльності й освітніх програм зі спеціальності 081 Право.

26 грудня 2024 року Національним агентством кваліфікацій внесено до Реєстру кваліфікацій професійні стандарти «Суддя» та «Прокурор»¹⁶²⁵. У цих стандартах окрім опису трудових функцій юридичних професій, визначено цифрові компетентності, якими мають володіти суддя¹⁶²⁶ та прокурор¹⁶²⁷.

Прийняття відповідних стандартів потребуватиме внесення змін до стандартів вищої освіти у сфері права на кожному з рівнів. Водночас важливо не обмежуватись одно-разовим оновленням змісту юридичної освіти, а забезпечити систематичне оновлення освітніх програм з обов'язковим залученням не лише академічної спільноти, а й роботодавців та представників професійних юридичних об'єднань. Серед академічної спільноти¹⁶²⁸ та представників правничої професії¹⁶²⁹ досі існують суттєві розбіжності щодо того, яким має бути оптимальне співвідношення між теоретичними та практичними дисциплінами. Частина професорів віддає перевагу традиційному підходу з поглибленим вивченням теоретичних концепцій, тоді як представники юридичної практики наполягають на суттєвому збільшенні практичної підготовки¹⁶³⁰. Це призводить до складнощів у визначенні конкретного змісту оновлених програм.

Інтеграція права Європейського Союзу в традиційні дисципліни національного права спричиняє суттєві методологічні виклики. Наприклад, виникають питання, чи має право ЄС викладатися як окрема дисципліна, чи має бути інтегрованим у всі галузеві дисципліни (цивільне, кримінальне, адміністративне право тощо). Викладачі не мають чіткого розуміння, який обсяг матеріалу з права ЄС треба включати в конкретні дисципліни та як правильно пов'язувати його з національним законодавством.

Чимало викладачів продовжують використовувати традиційні, часто застарілі методи викладання, засновані переважно на лекційному форматі та пасивному засвоєнні матеріалу. Їм бракує знань та навичок використання інтерактивних методів, проблемно-орієнтованого навчання, кейс-методу, симуляцій та інших сучасних підходів, які є більш ефективними для формування практичних компетентностей. Крім цього, деякі штатні викладачі правничих шкіл не мають актуального досвіду практичної діяльності у правничій сфері, що обмежує їхню здатність ефективно передавати практичні навички та актуальні тенденції правозастосування. Водночас залучення практиків ускладнюється низьким рівнем оплати праці в університетах, порівнюючи з приватним сектором, складністю поєднання викладацької діяльності з основною роботою та бюрократичними перешкодами.

Процедура оновлення навчальних програм часто супроводжується надмірною кількістю формальних вимог та бюрократичних процедур. Необхідність проходження

1625 Професійні стандарти «Суддя та «Прокурор» внесені до Реєстру кваліфікацій. Асоціація правників України, 2025.

1626 Професійний стандарт «Суддя». Реєстр кваліфікацій.

1627 Професійний стандарт «Прокурор». Реєстр кваліфікацій.

1628 Юридична освіта та юридична професія.

1629 Юридична освіта в Україні: орієнтиром для змін є потреби ринку праці.

1630 Забезпечення практикоорієнтованості навчання юристів як невід'ємна складова реформи юридичної освіти: матеріали Круглого столу (м. Одеса, 20 травня 2021 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2021.

численних рівнів затвердження (кафедра, вчена рада факультету, вчена рада університету, методичні комісії) значно уповільнює процес впровадження інновацій та реагування на зміни в законодавстві та професійному середовищі.

Рекомендації

1. Для ефективного оновлення та модернізації навчальних програм треба розробити типові програми для ключових правничих дисциплін із залученням професійних експертів та міжнародних фахівців.
2. З метою наближення української правничої освіти до європейських стандартів необхідно посилити вивчення права ЄС, зокрема через запровадження базового курсу для всіх здобувачів та включення спеціалізованих модулів до галузевих дисциплін (10–15% обсягу). Треба також сприяти академічній мобільності студентів та викладачів у правничі школи ЄС, впроваджувати програми подвійних дипломів з європейськими правничими школами та заохочувати правничі школи долучатися до європейських та глобальних мереж таких шкіл. Покращення викладання іноземних мов у правничих школах (не менше ніж 10% обсягу програми) сприятиме підвищенню конкурентоспроможності випускників на європейському ринку праці.
3. Для забезпечення високої якості правничої освіти критично важливим є:
 - підвищення кваліфікації викладацького складу, зокрема через стажування викладачів у європейських правничих школах;
 - інтеграцію викладацького складу в європейський науковий простір завдяки участі у міжнародних дослідницьких проєктах;
 - створення сприятливих умов для залучення юристів-практиків до викладання (наприклад, гнучкий графік роботи та конкурентна оплата праці);
 - запровадження ефективних конкурсних механізмів публічного фінансування наукових досліджень у правничій сфері та розширення співпраці між правничими школами та професійними спільнотами з метою проведення прикладних досліджень.

Боротьба з корупцією та академічна доброчесність

Прогрес та проблеми

Проблема корупції в освітньому процесі та недоброчесності в академічних роботах довгий час підривала якість і репутацію української юридичної освіти. Одним із завдань, передбачених у проєкті Концепції реформи юридичної (правничої) освіти¹⁶³¹,

¹⁶³¹ Проєкт Концепції реформи юридичної (правничої) освіти. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, 2024.

є створення дієвої системи запобігання корупції та академічній недоброчесності у сфері вищої юридичної (правничої) освіти.

ЄДКІ виступає важливим механізмом контролю за якістю правничої освіти в Україні. Впровадження цього інструменту суттєво впливає на освітній процес у правничих школах, стимулюючи здобувачів до глибшого опанування професійних знань та навичок. ЄДКІ створює умови для неупередженої оцінки фахової компетентності майбутніх правників як у теоретичній, так і практичній площині. Варто зазначити, що централізоване тестування значно мінімізує можливості для недоброчесних практик під час оцінювання, забезпечуючи прозорість і справедливість процесу. Додаткова перевага ЄДКІ полягає в можливості формування об'єктивних рейтингів правничих шкіл на основі результатів їхніх випускників. У сучасних реаліях, коли конкуренція між освітніми закладами постійно зростає, подібні рейтинги стають визначальним фактором репутації навчальних установ та впливають на їх популярність серед абітурієнтів. Аналіз результатів ЄДКІ також надає можливість виявляти системні недоліки в підготовці правників та оперативно корегувати освітні програми відповідно до актуальних вимог юридичної практики.

Сталий механізм проведення ЄДКІ, як у 2023, 2024¹⁶³² роках, та запланована дата проведення у 2025 році¹⁶³³ значно знижує корупційні ризики на випускному етапі.

Перед проведенням ЄДКІ у 2023 році на сайті державної установи «Науково-методичний центр вищої та фахової передвищої освіти» (НМЦ) оприлюднено зразки завдань ЄДКІ за спеціальностями 081 Право та 293 Міжнародне право¹⁶³⁴. Значний недолік процедури ЄДКІ полягає в неоприлюдненні екзаменаційних питань після завершення тестування. Здобувачі не можуть ознайомитися зі своїми відповідями, проаналізувати помилки та належно підготуватися до можливого повторного складання іспиту. НМЦ обґрунтовує таку політику тим, що «тестові завдання ЄДКІ не є навчальним чи тренувальним матеріалом» і «належать до відомостей, що становлять службову інформацію та не можуть бути оприлюднені відповідно до внутрішніх правил»¹⁶³⁵.

Відсутність прозорості призводить до небажаних наслідків — здобувачі, які прагнуть отримати матеріали для підготовки, вдаються до порушення академічної доброчесності, зокрема фотографування завдань з екранів комп'ютерів під час іспиту. Така практика не лише створює ризики для конфіденційності екзаменаційних матеріалів, але й підриває засади чесного оцінювання. Політика конфіденційності, хоч і спрямована на забезпечення об'єктивності, створює проблеми й для викладачів, які позбавлені інформації для аналізу ефективності навчальних методик та коригування освітніх програм. Вирішення цієї проблеми потребує збалансованого підходу, який забезпечив би як захист цілісності екзаменаційного процесу, так і право здобувачів на аналіз власних результатів.

1632 Відбулося повторне складання ЄДКІ за спеціальностями Право та Міжнародне право. Міністерство освіти і науки України, 2024.

1633 Про проведення єдиного державного кваліфікаційного іспиту у 2025 році : наказ Міністерства освіти та науки України від 25.11.2024 № 1658.

1634 Зразки тестових завдань для ЄДКІ за спеціальностями «Право» та «Міжнародне право».

1635 Лист державної установи «Навчально-методичний центр вищої фахової та передвищої освіти» від 16.07.2024 № 44.

Першим кроком до виправлення цієї ситуації стало оприлюднення в грудні 2024 року на сайті НМЦ комплексу завдань, використаного на ЄДКІ 30 листопада 2023 року у форматі кейсів¹⁶³⁶ та окремих тестових завдань¹⁶³⁷. Продовження такої практики в майбутньому сприятиме більшій прозорості процедури ЄДКІ. Регулярне оприлюднення тестових завдань після певного періоду їх використання надасть можливість здобувачам краще готуватися до іспитів, а викладачам — ефективніше коригувати освітні програми. Це також може зменшити мотивацію здобувачів до порушення академічної доброчесності під час іспитів, оскільки вони знатимуть, що матимуть доступ до цих матеріалів у майбутньому легальним шляхом. Впровадження прозорої політики щодо екзаменаційних матеріалів є необхідною частиною розбудови ефективного системи оцінювання якості правничої освіти в Україні.

Запровадження підвищеного мінімального конкурсного бала 150 для вступу на бакалаврат з права у 2024 році теж має антикорупційний ефект. Такий же конкурсний бал збережено у 2025 році для вступників за спеціальностями D8 Право, D9 Міжнародне право. Раніше, за низьких порогів, деякі абітурієнти з недостатніми знаннями могли вступати на контракт¹⁶³⁸.

Представники громадського сектору¹⁶³⁹ регулярно наголошують на потребі підвищення мінімальних вимог до абітурієнтів правничих спеціальностей. Важливо наслідувати практику демократично розвинених країн, де майбутні правники відбираються з-поміж найталановитіших та найцілеспрямованіших вступників. Це обґрунтовується високою відповідальністю юридичної професії, адже випускники згодом обіймають важливі посади в судовій системі, прокуратурі та адвокатському корпусі. Варто зазначити, що у 2023 році для зарахування на державну форму навчання необхідно було набрати щонайменше 140 балів, тоді як для контрактної форми поріг становив 120 балів.

Важливим етапом у сфері забезпечення академічної доброчесності є прийняття за основу в першому читанні 6 червня 2024 року законопроекту «Про академічну доброчесність»¹⁶⁴⁰. Запропонований законопроект має широку сферу застосування, охоплюючи здобувачів освіти всіх рівнів, а також працівників наукової, освітньої, видавничої галузей, експертів та учасників освітніх і наукових конкурсів. Порівнюючи з чинним Законом України «Про освіту», документ розширює класифікацію порушень академічної доброчесності та визначає основні види порушень академічної доброчесності, зокрема: привласнення авторства; академічний плагіат; фабрикація даних; фальсифікація інформації; виконання завдань сторонніми особами; надання неправомірної допомоги; академічний саботаж; інституційні порушення академічної етики тощо. Окрема увага в законопроекті приділена використанню технологій штучного інтелекту (ШІ) в академічних роботах. Наприклад, матеріали, створені за допомогою комп'ютерних програм, не можуть вважатися авторськими без належного зазначення цього факту. Під час використання таких технологій автор зобов'язаний вказати методологію створення матеріалу або надати посилання на використану програму та її характеристики.

1636 Комплект завдань, використаний на ЄДКІ 30 листопада 2023 року. Модуль завдань у формі KEYCIB.

1637 Комплект завдань, використаний на ЄДКІ 30 листопада 2023 року. Модуль завдань (не Кейсова частина).

1638 Порядок прийому на навчання для здобуття вищої освіти у 2025 році : наказ Міністерства освіти та науки України від 10.02.2025 № 168.

1639 Маленький крок вперед — МОН затвердило правила вступу на право 2024.

1640 Про академічну доброчесність : проект Закону України, реєстраційний № 10392 від 08.01.2024.

Законопроект «Про академічну доброчесність» регулює використання ШІ лише в межах академічних робіт. Проект акта встановлює правила щодо зазначення використання ШІ в наукових текстах та визначає, що матеріали, створені за допомогою комп'ютерних програм, не можуть вважатися повністю авторськими без належного розкриття інформації про це. Однак законопроект не охоплює інші аспекти застосування ШІ в освітньому процесі, наприклад, його використання для оцінювання робіт, адміністративних цілей або в процесі навчання, що могло б бути корисним доповненням до законодавчої ініціативи.

Активне впровадження технологій ШІ у правничу діяльність зумовило потребу в перегляді підходів до юридичної освіти. У липні 2025 року оприлюднено Рекомендації з відповідального використання ШІ для правників¹⁶⁴¹, які містять чітко сформульовані принципи та орієнтири щодо етичного, правового і безпечного використання систем ШІ в професійній правничій сфері.

Документ підкреслює, що використання ШІ не має замінити людське судження, але може суттєво підвищити ефективність підготовки правників. Зокрема, ШІ доцільно застосовувати для автоматизації рутинних завдань, аналізу прецедентної практики, структурування правових документів. Проте така інтеграція можлива лише за умов дотримання ключових принципів — законності, добросовісності, прозорості, недискримінації, захисту персональних даних та обов'язкового фахового людського контролю.

Рекомендації акцентують на небезпеці порушення академічної доброчесності під час використання генеративного ШІ в освітньому процесі. Поширеним ризиком є так зване галюцинування — створення правдоподібного, але хибного контенту, що може вводити здобувачів в оману. Також наголошено на ризиках порушення конфіденційності, якщо студенти або викладачі використовують відкриті ШІ-системи для обробки персональних або чутливих даних.

Позитивним кроком для академічної сфери є запропонований підхід до поінформованості користувачів: перед використанням ШІ студент або викладач має бути обізнаний щодо умов його застосування, ризиків, способів контролю введених і отриманих даних. Документ також підтримує ідею створення внутрішніх політик у ЗВО щодо використання ШІ, що надасть можливість врегулювати академічні стандарти та захистити права учасників освітнього процесу.

Окрему увагу приділено етичним аспектам: правники й освітяни мають уникати створення залежності від ШІ, забезпечувати верифікацію результатів, дотримуватись авторства та декларувати використання ШІ у разі його застосування в академічних роботах.

Важливо застосовувати комплексний підхід до інтеграції ШІ в юридичну освіту, який забезпечить підготовку конкурентоспроможних правників сучасної цифрової епохи.

Рекомендації

1. Забезпечити повну прозорість ЄДКІ через оприлюднення екзаменаційних матеріалів після завершення тестування, надати здобувачам доступ до їхніх

¹⁶⁴¹ Рекомендації з відповідального використання штучного інтелекту для правників.

відповідей для аналізу помилок і належної підготовки до можливого повторного складання, а також запровадити механізм зворотного зв'язку для коригування освітніх програм відповідно до виявлених недоліків.

2. Продовжити практику збереження високих вступних вимог, а саме: підтримувати мінімальний конкурсний бал 150 для вступу на правничі спеціальності як дієвий антикорупційний захід та гарантію якісного контингенту студентів.
3. Удосконалити законодавство про академічну доброчесність через доопрацювання законопроекту «Про академічну доброчесність» у частині регулювання використання ШІ, поширивши його на всі аспекти освітнього процесу, та розробити механізми виявлення і запобігання новим формам порушень, пов'язаним із розвитком технологій.
4. Для ефективної інтеграції ШІ в юридичну освіту необхідно впровадити спеціалізовані навчальні дисципліни, як-от: «Юридичні технології та ШІ», «Критичне мислення та ШІ в юриспруденції» та курс з етичних і правових аспектів використання ШІ. Ці дисципліни забезпечать студентів-правників практичними навичками та критичним розумінням роботи з ШІ в юридичному контексті.
5. Замість заборони використання технологій ШІ необхідно розробити та впровадити комплексну політику їх доброчесного використання в освітньому процесі юридичних ЗВО. Така політика повинна передбачати: декларування використання ШІ в академічних роботах; чітке розмежування завдань, де залучення інтелектуальних систем доречне чи обмежене (особливо для студентів молодших курсів); заборону введення персональних і конфіденційних даних у відкриті ШІ-сервіси; створення внутрішніх регламентів дозволеного використання ШІ в навчальному процесі; проведення обов'язкового навчання для викладачів і співробітників щодо принципів доброчесного використання ШІ; регулярну оцінку ризиків, пов'язаних із його застосуванням; впровадження механізмів верифікації академічних текстів, згенерованих із допомогою ШІ, а також ініціювання розробки студентського кодексу етичного використання ШІ з метою формування культури академічної відповідальності.

Боротьба з корупцією



Період з вересня 2024 року по липень 2025 року характеризувався змішаними тенденціями у сфері боротьби з корупцією в Україні, з певними позитивними змінами та стійкими викликами в роботі антикорупційних інституцій.

До позитивних зрушень можна віднести масштабний набір нових працівників до Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), затвердження стратегії розвитку НАБУ та початок роботи над стратегією інституційного розвитку САП. Певними досягненнями стали прийняття закону, що вдосконалив порядок укладення угод у справах про корупцію, формулювання Верховним Судом важливих правових позицій щодо розмежування службових злочинів, а також вжиття НАБУ заходів для підвищення рівня інформаційної безпеки. Крім цього, на розгляді у Швейцарії перебуває перший запит Вищого антикорупційного суду (ВАКС) щодо виконання спеціальної конфіскації. А у жовтні Кабінет Міністрів України оновив Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки зі збереженням її ключових заходів, виконання яких наразі не досягає задовільного рівня.

Водночас зберігаються суттєві виклики, що перешкоджають ефективній протидії корупції. Законом № 4555-IX (законопроект № 12414) на 9 днів було поставлено під загрозу інституційну незалежність та самостійність САП та НАБУ. Прийняття цього Закону супроводжувалося порушенням демократичних процедур, а також викликало гостро негативну реакцію як суспільства, так і міжнародної спільноти. Хоч шкідливий Закон № 4555-IX майже повністю деактивували 31 липня 2025 року, окремі його положення досі чинні та можуть мати негативні наслідки, як і спірні положення прийнятого Закону № 4560-IX.

Також Верховна Рада України уже тривалий час не вдосконалює інструменти реагування на процесуальні зловживання, тому середня тривалість розгляду справ у ВАКС сягнула 618 днів — найвищого показника за час роботи суду, з процесуальними зловживаннями у 55% справ. І дотепер наявна проблема ефективності конфіскації злочинних активів, а інструменти розширеної конфіскації потребують вдосконалення щодо підстав арешту майна. Загострилася ситуація з поширенням інформації з обмеженим доступом у справах НАБУ.

Критичними проблемами залишаються відсутність якісної судової експертизи для НАБУ, збереження в Кримінальному процесуальному кодексі України норми про обов'язкове закриття кримінальних проваджень через сплив строків досудового розслідування, несинхронізовані підходи до формування статистичної звітності різних органів та недостатнє інформування про результати виконання вироків ВАКС щодо конфіскованого майна. На тлі цих проблем особливе занепокоєння викликають випадки втечі підозрюваних та обвинувачених, а також зростання кількості справ, що знаходяться під ризиком закриття через закінчення строків давності. Актуальними є і прогалини в ефективності електронного декларування, державного фінансування політичних партій, інституту викривачів та лобіювання, деолігархізації, управління корупційними ризиками та моніторингу конфліктів інтересів і пов'язаних антикорупційних вимог.

За вказаний період з'явилися також і нові проблеми, насамперед пов'язані з неефективним другим конкурсним добором суддів ВАКС та Апеляційної палати ВАКС, що може призвести до наступних доборів суддів без участі Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ). Застереження викликає також реєстрація конституцій-

ного подання щодо неконституційності участі в конкурсних комісіях з добору очільників та персоналу антикорупційних органів членів, делегованих міжнародними організаціями.

Track record

Прогрес та проблеми

Результативність роботи НАБУ, САП та ВАКС загалом щороку росте. Станом на кінець 2024 року 329 осіб були підозрюваними та 1275 — обвинуваченими у справах НАБУ та САП¹⁶⁴². 256 вироків виніс ВАКС за весь час його роботи станом на 2 квітня 2025 року¹⁶⁴³.

Показники роботи НАБУ, САП та ВАКС щодо розслідування та судового розгляду корупційних кримінальних проваджень залишаються високими та на певних напрямках мають найбільший за увесь час приріст у 2024 році. За цей же рік НАБУ та САП склали та направили до ВАКС обвинувальні акти щодо найбільшої кількості обвинувачених — 243 особи¹⁶⁴⁴. Для порівняння, у 2023 році обвинуваченими стали 233 особи, у 2022 та 2021 роках — по 129. Досить високою у 2024 році залишається кількість оголошених підозр фігурантам справ — 229. І хоч у 2024 році вручено на 61 повідомлення про підозру менше, ніж у 2023-му, проте, порівнюючи з іншими попередніми роками, цей показник суттєво кращий¹⁶⁴⁵.

Середня тривалість досудового розслідування кримінальних проваджень, які у 2024 році завершилися направленням детективами Національного бюро обвинувального акта до суду, становила приблизно 13–14 місяців для справ, пов'язаних з одержанням/наданням неправомірної вигоди (ст. 368, 369, 369² Кримінального кодексу України (КК України), та знав довші — орієнтовно 36–40 місяців — для справ щодо привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) та зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України)¹⁶⁴⁶.

Розгляд топкорупційних кримінальних справ ВАКС з 2021 по 2024 рік має тенденцію до зростання — щороку судді розглядають дедалі більше справ. 2024 рік відображає найвищі результати роботи суду за весь час, оскільки розглянуто 88 проваджень та винесено 77 вироків. Помітною є також тенденція до збільшення кількості ухвалених вироків на підставі угод: їх у 2024 році було 38¹⁶⁴⁷, у 2023 — 27¹⁶⁴⁸,

1642 Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2024 року, 2025.

1643 Офіційна вебсторінка першої інстанції ВАКС.

1644 Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2024 року, 2025.; Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2024 року, 2024.

1645 Висновок РГК щодо звіту НАБУ за II півріччя 2023 року, 2024.

1646 Лист Національного антикорупційного бюро України від 14.04.2025 № 112-299/10594.

1647 Звіт Вищого антикорупційного суду про оперативність розгляду судових справ за 2024 рік, 2025.

1648 Звіт Вищого антикорупційного суду про оперативність розгляду судових справ за 2023 рік, 2024.

у 2022 — 10¹⁶⁴⁹ та у 2021 — 9¹⁶⁵⁰. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду (АП ВАКС) у 2024 році переглянула в апеляційному порядку 37 вироків, з яких скасувала 11¹⁶⁵¹.

Потребує вдосконалення практика спеціальної конфіскації злочинних активів, отриманих внаслідок корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, через низьку якість розшуку та виявлення таких активів, а також результативність безпосереднього виконання вироку про конфіскацію. Розміри збитків, встановлених НАБУ та САП, як і раніше кратно перевищують розміри конфіскованих злочинних активів. Так, станом на 2024 рік за виявленої шкоди в розмірі 63,4 млрд грн¹⁶⁵² за рішеннями ВАКС в порядку спеціальної конфіскації конфісовано лише 0,53 в порядку спеціальної конфіскації за рішеннями ВАКС лише 0,53 млрд грн¹⁶⁵³. Також за даними НАБУ у 2024 році відшкодовано тільки 823,4 млн грн¹⁶⁵⁴, тоді як у 2023 році ця сума становила 3,39 млрд грн¹⁶⁵⁵, у 2022 — 1,99 млрд грн¹⁶⁵⁶ та у 2021 році — 1,95 млрд грн¹⁶⁵⁷.

Щороку навантаження НАБУ, САП та ВАКС зростає разом зі складністю та масштабістю справ. Серйозний вплив справляють проблеми з неефективним виявленням, розшуком, арештом та конфіскацією злочинних активів, частим переховуванням фігурантів корупційних справ від слідства та суду, перевантаження ВАКС через незаповнені вакантні посади суддів, затягування розгляду справ учасниками кримінального провадження. Ці та інші проблеми буде докладно розкрито в інших частинах звіту.

Для комплексного розв'язання проблем діяльності органів антикорупційного сегмента кримінальної юстиції розвиваються стратегічні підходи. НАБУ продовжувало свою діяльність без актуальної стратегії, оскільки попередня була розрахована на 2021–2023 роки¹⁶⁵⁸. 4 грудня 2023 року в НАБУ була сформована робоча група з розроблення відповідного стратегічного документа на наступний період¹⁶⁵⁹. 4 березня 2025 року наказом Національного бюро затверджено Стратегію розвитку НАБУ

1649 Звіт Вищого антикорупційного суду про оперативність розгляду судових справ за 2022 рік, 2023.

1650 Звіт Вищого антикорупційного суду про оперативність розгляду судових справ за 2021 рік, 2022.

1651 Звіт Апеляційної палати ВАКС про розгляд апеляційних скарг у порядку кримінального судочинства за 2024 рік, 2025.

1652 Додатки до Звіту про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2024 року, 2025.

1653 Статистичні звіти ВАКС про здійснення правосуддя. Вищий антикорупційний суд.

1654 Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2024 року; Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2024 року.

1655 Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2023 року.; Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2023 року.

1656 Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2022 року.; Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2022 року.

1657 Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2021 року.; Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2021 року.

1658 Стратегія розвитку НАБУ на 2021–2023 роки. Національне антикорупційне бюро України.

1659 Про затвердження складу робочої групи з питань розробки Стратегії розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2024–2030 роки : наказ Національного антикорупційного бюро в Україні від 04.12.2023 № 276-А.

на 2025–2030 роки¹⁶⁶⁰. У контексті прогресу треба також зазначити запровадження пріоретизації розслідування кримінальних проваджень на виявлення корупції серед топпосадовців, корупції у сенситивних для країни сферах та корупції, яка призводить до великих збитків. Друга компонента — фокус на чинних корупційних схемах, коли їх зупиняють не ретроспективно, а в поточний момент¹⁶⁶¹.

Інституційна самостійність **САП**, посилена 21 березня 2024 року, також вимагає від цього органу розроблення стратегії інституційного росту. Наразі починається підготовка такого документа за підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI), яка 7 січня 2025 року оголосила тендер на розроблення стратегії, що охоплюватиме орієнтовний період на 2025–2027 роки¹⁶⁶².

Окремі експерти зазначали, що, хоч затвердження стратегії Офісу Генерального прокурора (ОГП) зараз «на паузі», може здійснюватися розроблення власної стратегії САП як спеціалізованого органу. Проте виникають питання про те, наскільки вони мають узгоджуватися між собою¹⁶⁶³.

БАКС залишається без власних формалізованих напрацювань щодо викликів, загроз і можливостей у своїй роботі, а також стратегічних цілей та механізмів їх реалізації у стратегії розвитку органу. Рахункова палата у своєму звіті зазначила, що відсутність затвердженої стратегії розвитку БАКС унеможлиблює визначення довгострокових пріоритетів і реагування на сучасні виклики; стратегічне ж планування уможливить чітке визначення пріоритетів розвитку та ефективне розподілення ресурсів¹⁶⁶⁴. За інформацією БАКС, розроблення та затвердження цієї стратегії відбуватиметься у строк до 1 грудня 2025 року¹⁶⁶⁵.

Водночас 25–26 квітня 2025 року відбулася стратегічна сесія БАКС, метою якої стало формування стратегічного бачення розвитку інституції на найближчі роки¹⁶⁶⁶. В Дорожній карті з питань верховенства права одним із заходів визначено постійне впровадження комплексної стратегії забезпечення ефективного розгляду справ цим судом, поступове скорочення термінів розгляду справ та зменшення кількості нерозглянутих справ строком виконання до II кварталу 2026 року¹⁶⁶⁷.

Щодо **аналітичної функції**, яка може слугувати основою розвитку якісних стратегічних документів, то законодавство України встановлює обов'язок антикорупційних органів вести облік та аналізувати статистичні дані своєї роботи, а також узагальню-

1660 Лист Національного антикорупційного бюро України від 14.04.2025 № 112-299/10594. Стратегія розвитку НАБУ на 2025-2030 роки. Національне антикорупційне бюро України. Стратегія розвитку НАБУ на 2025-2030 роки. Національне антикорупційне бюро України.

1661 Рік результатів та трансформацій. Що робитиме НАБУ у 2025 році. Українська правда.

1662 Вакансія: Локальний експерт із національного законодавства для розробки інституційної стратегії САП. Антикорупційна ініціатива ЄС.

1663 Інформація надана Є. Крапивіним під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

1664 Звіт за результатами аудиту відповідності на тему «Забезпечення діяльності Вищого антикорупційного суду»: рішення Рахункової палати від 19.12.2024 № 58-2.

1665 Лист Вищого антикорупційного суду від 02.04.2025 № 03.11-06/63/2025.

1666 Публікація Антикорупційної ініціативи ЄС в соціальній мережі Facebook, 2025.

1667 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

вати практику застосування антикорупційного законодавства для підвищення ефективності боротьби з корупцією.

Такі заходи є важливими для можливості розроблення та імплементації політики за принципом доказовості, що забезпечується через збір та аналіз даних. Проблему у впровадженні такого підходу зазначила Європейська комісія вказавши, що спроможність формування політики на основі доказів залишається недостатньою, а якість пояснювальних записок та аналізу впливу, що супроводжують законодавчі пропозиції, є низькою і потребує покращення¹⁶⁶⁸.

З огляду на положення чинного законодавства **НАБУ** звітує про свою діяльність у порядку, визначеному Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», та інформує суспільство про результати своєї роботи. Описова частина звіту містить узагальнення та аналіз діяльності НАБУ в обсязі, що може бути оприлюднений, і публікується на офіційному сайті Національного бюро та в загальнодержавних друкованих медіа. Тоді як структурні підрозділи НАБУ систематично здійснюють узагальнення та аналіз інформації про результати своєї діяльності, частина яких додається до публічних звітів, а інша становить інформацію з обмеженим доступом і відповідно до положень ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не підлягає поширенню¹⁶⁶⁹.

Водночас можливості системи «іКейс» надають змогу своєчасно відстежувати інформацію аналітичного характеру про стан досудового розслідування кримінальних проваджень та використовувати її для формулювання доказових баз у контексті розроблення політик, стратегій, а також пропонування змін до законодавства. У Дорожній карті з питань верховенства права одним із заходів визначено запровадження системи, яка збирає та аналізує статистичні дані про досудові розслідування та судові рішення щодо корупційних правопорушень, включаючи обвинувачення, судові справи, арешти, конфіскації та застосування заходів запобігання корупції, а також про кримінально-правові заходи до юридичних осіб за корупційні правопорушення та хабарі¹⁶⁷⁰. Цей захід має бути реалізований до IV кварталу 2026 року.

САП надає статистичні звіти за формою № П «Звіт про роботу органів прокуратури» щорічно. Водночас, згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»¹⁶⁷¹, Генеральний прокурор щороку до 1 квітня подає до Верховної Ради України (Верховна Рада, Парламент) звіт про діяльність прокуратури за попередній рік, що містить відомості про діяльність САП¹⁶⁷².

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК, Агентство) консолює та аналізує статистичні дані про результати роботи антикорупційних органів на основі Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–

1668 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1669 Лист Національного антикорупційного бюро України від 20.03.2025 № 112-299/7980.

1670 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1671 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII.

1672 Лист Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від 12.03.2025 № 27/3-429вих25.

2025 роки»¹⁶⁷³ та ст. 183 Закону України «Про запобігання корупції»¹⁶⁷⁴. Для цього Агентство отримує щороку до 15 лютого від спеціально уповноважених суб'єктів (НАБУ, ВАКС, ОГП та інших) докладну інформацію за затвердженими формами, яку після узагальнення та візуалізації до 15 квітня публікує в Інформаційній системі моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (ІСМ ДАП)¹⁶⁷⁵, де представлені структуровані дані про відшкодовані кошти, присуджені суми, конфісковане майно, кількість притягнутих осіб та інші показники протидії корупції¹⁶⁷⁶.

За результатами аналізу й узагальнення судової практики **ВАКС** сформовано комплексний пакет аналітичних документів, який містить аналізи здійснення судочинства ВАКС як судом першої інстанції за 2023 і 2024 роки, аналіз скасованих рішень АП ВАКС касаційною інстанцією за 2023 рік, звіти АП ВАКС про розгляд судових справ та апеляційних скарг у порядку кримінального судочинства за 2023–2024 роки, базові показники роботи Апеляційної палати за цей же період, а також документи щодо стану здійснення правосуддя за 2023 рік та узагальнення практики перегляду рішень слідчих суддів у справах за скаргами на рішення щодо закриття кримінального провадження¹⁶⁷⁷.

Попри те, що саме у ВАКС найбільша та найповніша база публічно доступної інформації аналітичного характеру, виконання власне узагальнення судової практики перебуває під питанням, хоча ВАКС наділений такими повноваженнями у профільному законі, як і Верховний Суд (ВС)¹⁶⁷⁸. Насторожує також те, що після внесення змін до Державної антикорупційної програми (ДАП)¹⁶⁷⁹ виконавцем заходу про щорічну підготовку узагальнень судової практики ВАКС став не цей орган, а НАЗК¹⁶⁸⁰. Це може бути пов'язано з тим, що ВАКС не вистачає власних ресурсів для виконання таких щорічних узагальнень, що свідчить про потребу посилення аналітичного напряду відповідної установи.

Рекомендації

1. Усім антикорупційним органам необхідно завершити розроблення та оновлення стратегічних документів розвитку (для НАБУ — з урахуванням результатів зовнішнього аудиту, для САП — з огляду на специфіку своєї діяльності в системі органів прокуратури, для ВАКС — формалізувати власні напрацювання)¹⁶⁸¹.

1673 Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX.

1674 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII.

1675 Статистична інформація. Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1676 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.03.2025 № 92-02/19345-25.

1677 Лист Вищого антикорупційного суду від 07.03.2025 № 03.11-06/42/2025.

1678 Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII, ч. 1 ст. 4.; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 2 ст. 36.

1679 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220.

1680 Про внесення змін до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.2024 № 1194.

1681 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 243) залишається актуальною, але додатково уточнена з огляду на досягнутий прогрес.

2. Розробити систему оцінки ефективності діяльності антикорупційних органів з фокусом не лише на кількісних показниках розслідувань та направлених до суду справ, але й на якісних результатах — реальному відшкодуванні збитків, конфіскації злочинних активів¹⁶⁸².
3. Удосконалити збір, аналіз та використання статистичних даних для формування державної політики та законодавчих пропозицій. Розробити систему моніторингу кримінальних проваджень з відстеженням тривалості розслідування, причин затягування, підстав закриття справ.
4. Посилити аналітичний напрямок ВАКС для самостійного узагальнення судової практики.
5. Запровадити систему оцінки результативності виконання вироків ВАКС щодо конфіскації майна та відшкодування збитків, зокрема публічну комунікацію виконання судових рішень.

Розслідування корупційних справ Національною поліцією України, ДБР та БЕБ

Прогрес та проблеми

Аналіз роботи органів досудового розслідування у справах про корупцію за 2022–2024 роки демонструє тенденцію до зниження показників. Кількість облікованих правопорушень за розділом «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» зменшується з 16 820 у 2022-му до 14 820 у 2023-му і до 11 617 у 2024 році. Водночас кількість справ, у яких вручено підозру, також знизилася з 7 682 у 2022 до 6 048 у 2023 і до 4 355 у 2024. Особливе занепокоєння викликає стабільно висока кількість проваджень без ухваленого рішення на кінець звітного періоду (10 638 у 2022-му, 9 885 у 2023-му та 8 066 у 2024-му) та наростаюча частка закритих справ (3 248 у 2022-му, 4 160 у 2023-му та 3 551 у 2024 році). Навіть у тих випадках, коли підозру вручено, спостерігається зниження кількості справ, направлених до суду — з 6 094 у 2022-му до 4 760 у 2023-му і до 3 262 у 2024 році¹⁶⁸³.

Водночас треба вказати на проблеми з якістю або різною методологією збору статистичної інформації, які відображені у звітах ОГП та щопіврічних звітах НАБУ. Адже за звітами НАБУ в першому півріччі було 64 обвинувальні акти, у другому — 49, тобто всього 113 за 2024 рік. Однак за звітом ОГП всього у 20 кримінальних правопорушеннях НАБУ направив обвинувальні акти¹⁶⁸⁴. Це унеможливорює ефективний порівняльний аналіз результатів роботи відповідних органів.

¹⁶⁸² Там само, попередньо надана громадськістю рекомендація (с. 243), залишається актуальною, але додатково уточнена, з огляду на досягнутий прогрес.

¹⁶⁸³ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2022 року. Офіс Генерального прокурора.; Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2023 року. Офіс Генерального прокурора.; Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

¹⁶⁸⁴ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.; Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2024 року.; Звіт про результати діяльності Національного антикорупційного бюро України за I півріччя 2024 року.

Якщо говорити про спроможність **Національної поліції України** (НПУ) у розслідуванні корупційних справ, то аналіз наданої на запит інформації показує, що в НПУ створено спеціалізацію для розслідування корупційних правопорушень — функціонують відповідні підрозділи в слідчих управліннях Головних управлінь НПУ та окреме управління — в Головному слідчому управлінні. Проводиться регулярне навчання з антикорупційної тематики, яке у 2024 році пройшли 946 слідчих (з загальної чисельності 10,1 тис. осіб). Однак дієвість цієї системи викликає сумніви через кадрові проблеми — некомплект складає 1,7 тис. посад (14% від штату), а дисциплінарні стягнення застосували до 4 030 працівників слідчих підрозділів (приблизно 40%)¹⁶⁸⁵.

Ефективність розслідування корупційних злочинів, а саме тяжких, залишається низькою. Зі статистики видно, що з 2 299 зареєстрованих тяжких злочинів до суду направлено лише 440 справ (19,1%). Більшість розслідуваних справ — 9 366 випадків (78,1% від загального числа 11993) — стосується нетяжких злочинів, що може свідчити про зосередження зусиль на менш складних справах. Розслідувані справи НАБУ фокусуються на складних та масштабних корупційних схемах, тому статистика Національного бюро обліковує у 70,7% (395) випадків тяжкі або особливо тяжкі злочини й лише у 29,3% (164) — нетяжкі та проступки¹⁶⁸⁶. Викликає занепокоєння відсутність аналітичного обліку та моніторингу результатів розслідування корупційних правопорушень — Головне слідче управління офіційно визнає, що «інформація щодо розслідування корупційних кримінальних правопорушень, випадки їх передачі за підслідністю до НАБУ, розмір встановлених та відшкодованих збитків не узагальнюється»¹⁶⁸⁷.

На основі даних статистики про окремі види кримінальних правопорушень можна визначити, що найчастіше слідчі НПУ розслідують службове підроблення (ст. 366) — 5 075 випадків, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368) — 811 випадків, зловживання владою або службовим становищем (ст. 364) — 1 518 випадків та службову недбалість (ст. 367) — 1 233 випадки. Як порівняти, найчастіше розслідуваними НАБУ правопорушеннями є прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368) — 93 випадки, привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191) — 89 випадків, зловживання владою або службовим становищем (ст. 364) — 74 випадки, декларування недостовірної інформації (ст. 366²) — 61 випадок. Щодо результативності НПУ, найбільше обвинувальних актів направлено до суду за ст. 366 (службове підроблення) — 3 145 справ (62% від 5 075 зареєстрованих), за ст. 368 (прийняття неправомірної вигоди) — 214 справ (26,4% від 811 зареєстрованих). Статистика також показує, що за ст. 367 (службова недбалість) до суду направлено 233 справи (18,9% від 1 233 зареєстрованих), а за ст. 364 (зловживання владою) — 121 справа (8% від 1 518 зареєстрованих)¹⁶⁸⁸.

1685 Лист Головного слідчого управління Національної поліції України від 25.03.2025 № 444962025.

1686 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

1687 Лист Головного слідчого управління Національної поліції України від 25.03.2025 № 444962025.

1688 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

Аналізуючи статистику щодо розслідувань кримінальних правопорушень **Бюро економічної безпеки України** (БЕБ), можна помітити суттєві відмінності проти показників НПУ. За даними статистики, БЕБ у сфері службової діяльності загалом розслідує значно менше справ — усього 190 випадків, що становить лише орієнтовно 1,6% від кількості, яку розслідує НПУ (11 993 випадки). Структура розслідувань БЕБ зосереджена на декількох основних статтях: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364) — 93 випадки, службове підроблення (ст. 366) — 80 випадків та службова недбалість (ст. 367) — 12 випадків. Щодо ефективності, БЕБ демонструє дещо вищі показники направлення справ до суду: за ст. 364 до суду направлено 25 справ (26,9% від зареєстрованих 93 випадків), за ст. 366 — 29 справ (36,3% від 80 зареєстрованих), за ст. 367 — три справи (25% від 12 зареєстрованих). За всіма категоріями службових кримінальних правопорушень БЕБ направило до суду 57 справ зі 190 зареєстрованих (30%), тоді як НПУ — 5 608 із 11 993 (46,8%)¹⁶⁸⁹.

Треба зазначити, що БЕБ як спеціалізований орган має значно вужчий фокус роботи та меншу кількість справ, що теоретично мало б надавати можливість якісніше їх розслідувати. Проте відсоток направлених до суду справ нижчий, ніж у НПУ, що може свідчити про більшу складність справ, розслідуваних БЕБ, або про недостатній досвід та ефективність роботи цього відносно нового органу.

Водночас варто звернути увагу на розбіжність статистичних даних, які збирає ОГП, та відомостей, вказаних у звіті БЕБ за 2024 рік. В останньому документі вказано, що детективи БЕБ розслідували 660 кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг¹⁶⁹⁰. Це на 470 більше, ніж вказано у згаданій вище статистиці БЕБ.

Згідно з інформацією БЕБ, за 2024 рік детективи Бюро завершили досудове розслідування та направили до суду з обвинувальним актом 35 кримінальних проваджень щодо 60 осіб за підозрою у вчиненні злочинів, пов'язаних з корупцією. Станом на 1 січня 2025 року затверджена штатна чисельність Головного підрозділу детективів БЕБ становила 175 одиниць, фактична чисельність — 147 осіб, кількість вакантних посад — 28 одиниць (16% вакансій). Протягом 2024 року проведено чотири конкурси на зайняття 22 вакантних посад у Головному підрозділі детективів БЕБ. Дисциплінарна комісія БЕБ провела 12 службових розслідувань щодо атестованих працівників (детективів підрозділів центрального апарату та територіальних управлінь), за результатами яких до чотирьох працівників Головного підрозділу детективів БЕБ застосовано дисциплінарні стягнення. Водночас у 2024 році не проводилася підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників БЕБ з-поміж осіб, які мають спеціальні звання та які проходять службу в підрозділах детективів, на тему особливостей розслідування корупційних кримінальних правопорушень та методики їх розкриття¹⁶⁹¹.

За даними статистики ОГП, **Державне бюро розслідувань** (ДБР) обліковує значну кількість кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності — 4 035 випадків, що становить приблизно третину від кількості справ НПУ (11 993). Структура

1689 Там само.

1690 Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки за 2024 рік.

1691 Лист Бюро економічної безпеки від 09.04.2025 № ЗП/34/0/13.

розслідувань ДБР має специфічний розподіл: найбільше справ зареєстровано за перевищення влади працівником правоохоронного органу (ст. 365 КК України) — 1 159 випадків, прийняття неправомірної вигоди (ст. 368) — 662 випадки, зловживання владою (ст. 364) — 646 випадків та службове підроблення (ст. 366) — 549 випадків. Значну частку також становлять справи про службову недбалість (ст. 367) — 639 випадків. Щодо ефективності, ДБР демонструє найнижчі показники направлення справ до суду серед усіх правоохоронних органів: загалом до суду направлено лише 387 справ із 4 035 зареєстрованих (9,6%). За окремими статтями КК України результативність теж низька: за ст. 365 до суду направлено тільки 12 справ із 1 159 (1%), за ст. 364 — 40 справ із 646 (6,2%), за ст. 366 — 77 справ із 549 (14%), за ст. 368 — 130 справ із 662 (19,6%)¹⁶⁹².

Експерти зазначають, що допоки ДБР залишатиметься органом, який розслідуватиме всі без винятку військові кримінальні правопорушення, його ресурси не можуть ефективно фокусуватися на корупції середньої ланки, як це задумувалось від початку (службові злочини, включно з корупційними). Так, за офіційною статистикою, у 2024 році обліковано 98,3 тис. кримінальних правопорушень, із них 89,1 тис. кримінальних правопорушень проти встановленого порядку несення військової служби (військові кримінальні правопорушення)¹⁶⁹³.

Така результативність мала б узгоджуватися з публічною комунікацією ДБР, яке повідомило, що у 2024 році до суду направлено 455 обвинувальних актів про корупційні правопорушення, з яких 89 кримінальних проваджень завершилися обвинувальними вироками. За вказаний період встановлено збитків за завершеними корупційними провадженнями на суму орієнтовно 1,99 млрд грн, з яких відшкодовано лише 119,1 млн грн. У бюджетній системі встановлено збитків на 3,72 млрд грн, з яких відшкодовано 277,8 млн грн. Важливо зазначити, що в системі ДБР не ведеться окремий облік кількості кримінальних проваджень за статтями про корупційні правопорушення, розпочатих у 2024 році, а також відсутня інформація про взаємодію слідчих підрозділів ДБР з іншими правоохоронними органами щодо розслідування корупційних справ¹⁶⁹⁴.

Попри надане докладне обґрунтування суспільного інтересу, ДБР відмовилося надати запитувані відомості про штатну чисельність та спеціалізацію підрозділів, відповідальних за розслідування корупційних правопорушень, посилаючись на службову інформацію з обмеженим доступом та захист інтересів працівників ДБР. З кадрових питань повідомляється, що протягом 2024 року для комплектування 239 вакантних посад оголошено 156 конкурсів, за результатами яких визначено 233 переможці. Управлінням внутрішнього контролю завершено 31 службове розслідування щодо працівників ДБР, внаслідок чого одного працівника звільнено, два отримали догани, чотири — зауваження¹⁶⁹⁵.

Такі результати органів досудового розслідування не зовсім узгоджуються із результатами судового розгляду відповідної категорії кримінальних справ, адже ключовим

¹⁶⁹² Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

¹⁶⁹³ Інформація надана Є. Крапивіним під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

¹⁶⁹⁴ Лист Державного бюро розслідувань від 04.04.2025 № 371П11/10-13-06-391/25.

¹⁶⁹⁵ Там само.

у розслідуванні справ про корупцію є судовий розгляд. За його результатами можна оцінити ефективність роботи органів досудового розслідування та прокуратури. Статистика за 2022–2024 роки демонструє стабільне зростання кількості розглянутих проваджень у сфері службової діяльності (з 2 394 до 3 209), а також збільшення кількості винесених вироків (з 1 562 до 2 188). Проте понад половина всіх вироків (1 115 із 2 188 у 2024 році) досі постановляється за угодами, що може свідчити про недостатню готовність прокуратури доводити справи в повному обсязі. Особливе занепокоєння викликає стабільно високий рівень закритих проваджень (1 036 справ, або 32% у 2024 році) та вищий за загальний рівень виправдувальних вироків (196 осіб, або 6,1% у 2024 році), що вказує на системні проблеми у формуванні доказової бази та підготовці матеріалів справ. Такі показники потребують докладного аналізу причин закриття проваджень та виправдань¹⁶⁹⁶.

Аналіз результатів апеляційного перегляду корупційних справ демонструє, що за 2022–2024 роки частка відсоток вироків, що залишаються без змін, стабільно знижується: з 55% (157 із 283) у 2022 до 46% (175 із 384) у 2023 та 42% (136 із 327) у 2024 році. Особливо низькою є «стійкість» вироків у справах про хабарництво — лише 39% (33 із 85) вироків за ст. 368 КК України (одержання неправомірної вигоди) та 37% (19 із 51) за ст. 369 КК України (надання неправомірної вигоди) залишилися без змін у 2024 році¹⁶⁹⁷.

Рекомендації

1. Впровадити єдину методологію збору та аналізу статистичних даних з моніторингом результатів розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень усіма правоохоронними органами, а також прокуратурою, що міститиме відстеження причин закриття проваджень, скасування вироків та обліку відшкодованих збитків.
2. Посилити спеціалізацію та професійну підготовку слідчих у сфері розслідувань корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень.
3. ОГП слід запровадити комплексний аналіз системних причин низької результативності передачі справ до суду та високої частки закритих проваджень, які розслідуються НПУ, ДБР та БЕБ.

¹⁶⁹⁶ № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2022.; № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2023.; № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024.

¹⁶⁹⁷ № 2-к Звіт судів апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у порядку кримінального провадження за 2022.; № 2-к Звіт судів апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у порядку кримінального провадження за 2023.; № 2-к Звіт судів апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у порядку кримінального провадження за 2024.

Інституційна рамка

Гарантії незалежності антикорупційних органів

Прогрес та проблеми

Процедура обрання очільників антикорупційних органів не зазнавала значних змін протягом року. Це означає, що проблемним питанням досі залишається свобода розсуду політичного керівництва щодо вибору конкретної кандидатури з трьох (у випадку НАБУ) або двох (у випадку САП), запропонованих конкурсними комісіями.

22 липня 2025 року незалежність САП та НАБУ була поставлена під загрозу, оскільки всупереч Регламенту Верховної Ради¹⁶⁹⁸ депутати повністю змінили зміст проголосованого у першому читанні законопроекту № 12414¹⁶⁹⁹ та внесли зміни, які:

- роблять Генерального прокурора фактичним керівником САП, а роль останнього нівелюють;
- дозволяють Генеральному прокурору самостійно закривати справи за підозрою топчиновників;
- скасовують заборону забирати справи від НАБУ та дають можливість Генеральному прокурору передавати їх іншим органам;
- зобов'язують НАБУ/САП погоджувати з Генеральним прокурором повідомлення про підозру топпосадовцям;
- роблять обов'язковими вказівки Генерального прокурора щодо розслідувань справ НАБУ;
- забороняють у корупційних справах проводити «невідкладні» обшуки до постановлення ухвали слідчим суддею про дозвіл;
- дозволяють без конкурсу приймати на роботу прокурорами в ОГП та обласні прокуратури.

Напередодні реєстрації у Парламенті відповідних змін у працівників НАБУ було проведено понад 70 обшуків без ухвал про дозвіл на них, 5 співробітників отримали повідомлення про підозри у дорожньо-транспортних пригодах (3 особи), у державній зраді (1 особа) та у пособництві державі-агресору (1 особа). Їм усім було обрано запобіжні заходи. В той самий час СБУ розпочала перевірку допусків до державної таємниці САП. Громадськість оцінила ці скоординовані дії як спробу зруйнувати незалежність створених після Революції Гідності антикорупційних органів та силовими методами отримати інформацію і вплинути на розслідування щодо топпосадовців¹⁷⁰⁰.

1698 Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI.

1699 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин в умовах воєнного стану : проект Закону України, реєстраційний № 12414 від 16.01.2025.

1700 Заява про спробу демонтажу антикорупційної системи. Transparency International Ukraine, 2025.

Попри заклики громадськості до Парламенту не приймати законопроект № 12414, народні депутати ухвалили Закон № 4555-IX¹⁷⁰¹. Мирні акції протесту та заяви громадських організацій не переконали Президента України (Президент) накласти вето, тому уже 23 липня Закон № 4555-IX набрав чинності.

24 липня 2025 року через суспільний резонанс та мирні демонстрації у Парламенті було зареєстровано два законопроекти. Законопроект № 13531 від деяких народних депутатів фактично пропонував скасувати усі шкідливі зміни, внесені Законом № 4555-IX. Президентський же законопроект № 13533 пропонував повернути всі гарантії НАБУ та САП, водночас додавав обов'язок працівників, зокрема, НАБУ проходити поліграф щодвароки, запроваджував одноразову перевірку працівників, зокрема, НАБУ, з боку СБУ, а також залишав безконкурсну процедуру набору кадрів в ОГП та обласні прокуратури.

Парламент 31 липня 2025 року підтримав президентський законопроект № 13533, яким НАБУ та САП повернуто відібрану у них незалежність. Водночас залишаються застереження, що поліграф працівників НАБУ може мати непередбачувані наслідки на практиці, а призначення прокурорами до ОГП та обласних прокуратур тепер можливе на безконкурсній основі¹⁷⁰². У той же день Президент підписав прийнятий Закон № 4560-IX.

Незалежність антикорупційних органів також обумовлена якістю організації конкурсних процедур. На неї може впливати незалежність суду, який буде розглядати справи, пов'язані з оскарженням процедури проведення конкурсу. Так, одним зі структурних маяків Міжнародного валютного фонду (МВФ)¹⁷⁰³ було ухвалення закону про створення нового адміністративного суду замість ліквідованого Окружного адміністративного суду міста Києва (ОАСК). Як вказував МВФ, цей захід спрямований на забезпечення незалежного, компетентного та об'єктивного розгляду адміністративних справ проти Національного банку України, НАБУ, НАЗК та інших національних державних органів¹⁷⁰⁴. Зокрема, йшлося про оскарження рішення конкурсних комісій у процедурі обрання очільників антикорупційних органів.

Ухвалення законопроекту мало відбутися до липня 2024 року. Згодом строк на виконання цього структурного маяка перенесли на кінець року.

У листопаді 2024 року в Парламенті зареєстрували три законопроекти щодо створення вищого суду, який мав би розглядати справи щодо національних органів. Суб'єктами подання законопроектів стали народні депутати (№ 12206¹⁷⁰⁵, № 12206-2¹⁷⁰⁶)

1701 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану : Закон України від 22.07.2025 № 4555-IX.

1702 Відновлення незалежності НАБУ і САП: аналіз президентського законопроекту №13533. Transparency International Ukraine, 2025.

1703 Ukraine: 2023 Article IV Consultation, Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, and Requests for Modification of Performance Criteria and a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine.

1704 Там само.

1705 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого суду з публічно-правових спорів : проект Закону України, реєстраційний № 12206 від 14.11.2024.

1706 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого адміністративного суду : проект Закону України, реєстраційний № 12206-2 від 28.11.2024.

та Кабінет Міністрів України (Уряд) (№ 12206-1¹⁷⁰⁷). 3 грудня 2024 Парламент відхилив усі три законопроекти.

Виконання умови щодо прийняття закону відбулося 26 лютого 2025 року. Парламент підтримав у другому читанні законопроект № 12368-1¹⁷⁰⁸. Він передбачає створення двох судів — Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду. До юрисдикції суду входять справи щодо оскарження рішень конкурсних комісій, які серед інших відбирають очільників НАЗК, НАБУ, САП, та Агентства розшуку та менеджменту активів (АРМА), а також рішення комісій щодо аудиту НАБУ та САП. 24 березня 2025 року Президент підписав Закон № 4264-IX¹⁷⁰⁹. 19 травня 2025 року Президент вніс відповідну ініціативу про створення спеціалізованих судів — законопроект № 13302¹⁷¹⁰. Після ухвалення цього законопроекту зможе розпочатися формування зазначених судів. Це можна оцінювати як прогрес у відповідному заході.

Водночас відбувалися і події, які можуть потенційно призвести до серйозного регресу. Так, 4 грудня 2024 року народні депутати України звернулися із поданням до Конституційного Суду України (КСУ) з проханням перевірити на відповідність Конституції України участь іноземців у формуванні державних органів. Зокрема, у поданні¹⁷¹¹ вказано, що участь міжнародних експертів у відборі суддів ВАКС, конкурс на зайняття посади Директора НАБУ, Голови НАЗК, Керівника САП супроводжуються низкою негативних аспектів, що можуть мати серйозні наслідки для суверенітету, незалежності та довіри громадян до державних органів.

Згідно з відомостями з вебсайту КСУ, це подання розподілено судді-доповідачу, яка подала заяву про самовідвід. Тобто розгляд подання по суті ще не розпочався¹⁷¹². Розгляд цього подання та рішення КСУ за його результатом потребує моніторингу, адже рішення може мати суттєві негативні наслідки для конкурсних процедур до цих органів.

Іншим аспектом гарантій незалежності є чіткість підстав для звільнення. Цей аспект тісно пов'язаний з питанням зовнішнього незалежного аудиту органів. У цьому контексті проблемою досі є положення законів, які регулюють проведення зовнішніх незалежних аудитів НАБУ, САП і НАЗК¹⁷¹³. Зокрема, не деталізовано, якими можуть

1707 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо діяльності Вищого спеціалізованого адміністративного суду : проект Закону України, реєстраційний № 12206-1 від 22.11.2024.

1708 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо утворення та функціонування Київського міського окружного адміністративного суду та Київського міського апеляційного адміністративного суду : проект Закону України, реєстраційний № 12368-1 від 07.01.2025.

1709 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : Закон України від 26.02.2025 № 4264-IX.

1710 Про утворення Спеціалізованого окружного адміністративного суду, Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : проект Закону України, реєстраційний № 13302 від 19.05.2025.

1711 Конституційне подання народних депутатів від 04.12.2024 № 04-03/08-2024271975.

1712 Конституційний суд України. Конституційні подання.

1713 Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, ст. 26.; Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ст. 8-1.; Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 14.

бути наслідки для керівника інституції, якщо встановлені комісією порушення стосуватимуться попереднього очільника. Водночас у критеріях та методиці проведення аудиту НАБУ конкретизовано, що в разі оцінки «неефективна» за будь-яким виміром ефективності Комісія визначить, чи спричинена така неефективність неналежним виконанням обов'язків Директором (що означає умисне або ненавмисне невиконання службових обов'язків) або зловживанням дискреційними повноваженнями (тобто використанням повноважень, що виходять за межі законних, у спосіб, який жодна об'єктивна посадова особа не обрала б, або з неналежних мотивів). І лише якщо причина неефективності зумовлена зовнішніми факторами, що виходять за межі повноважень Директора, жодних негативних висновків щодо його роботи зроблено не буде¹⁷¹⁴.

Отже, вказаний недолік законодавства заповнений рішенням Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ. Треба стежити за тим, щоб вказана методика залишалася сталою за наступних аудитів, окрім тих моментів, які комісія вкаже як такі, що треба вдосконалити за результатами поточного аудиту.

Також у положеннях, що регулюють порядок проведення зовнішнього незалежного аудиту САП, досі відсутні вимоги щодо обсягу оцінки та строків формування Комісії з проведення оцінки. Наявне лише відсилання до порядку формування конкурсної комісії з відбору керівництва САП.

В аспекті дисциплінарної відповідальності представників антикорупційних органів найбільше у фокусі було звільнення¹⁷¹⁵ першого заступника Директора НАБУ. Причиною звільнення НАБУ вказало вчинення ним дисциплінарного проступку, а саме порушення Присяги державного службовця, порушення правил етичної поведінки державних службовців, Закону України «Про державну службу» та Кодексу етики працівника НАБУ. Однак, за інформацією журналістів¹⁷¹⁶, листування радника Офісу Президента України (Офіс Президента) із посадовцями з НАБУ та листування з одним із фігурантів справи «Великого будівництва» містили інформацію з кримінального провадження.

Ця ситуація стала поштовхом до дискусії про витоки інформації в НАБУ. Таке незаконне розголошення інформації з обмеженим доступом є підставою для дисциплінарної відповідальності.

У грудні 2023 за наказом тоді ще не звільненого першого заступника директора НАБУ була утворена робоча група, яка мала проаналізувати процеси, виявити ризики витоку інформації та розробити заходи реагування. Водночас НАБУ повідомило, що наказом Директора Національного бюро від 8 серпня 2024 року вже затверджено Реєстр ризиків витоку або розголошення інформації, який склали за результатами діяльності тієї самої робочої групи. Це виглядає як крок до розв'язання

1714 Критерії і методика проведення оцінювання. Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України від 18.11.2024.

1715 Наказом Директора НАБУ звільнено першого заступника Директора. Національне антикорупційне бюро України, 2024.

1716 Зливи з НАБУ: хто «кріт», скріни листувань фігуранта і перевірка поліграфом. Bihus Info, 2024.

проблеми з дотриманням режиму таємності в роботі детективів¹⁷¹⁷. Треба надалі спостерігати за результативністю вжитих заходів.

Водночас Transparency International Ukraine вже звертала увагу на закритість процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності — висновки дисциплінарної комісії не оприлюднюються¹⁷¹⁸.

Усе ще актуальним питанням залишається відсутність публічної комунікації щодо реагування НАБУ на встановлені суддями ВАКС порушення презумпції невинуватості¹⁷¹⁹. Згідно з даними ВАКС, станом на 2 квітня 2025 року більше таких ухвал не постановлялося¹⁷²⁰. Тобто кількість таких випадків не збільшилася.

Значних зрушень у регулюванні **дисциплінарної відповідальності** прокурорів не відбулося. Рекомендації щодо уточнення підстав відповідальності, що зазначені у звіті Групи держав проти корупції (GRECO), лишилися невиконаними, про що вказує сама інституція¹⁷²¹. Водночас ОГП підготував законопроект, який передбачає збільшення строку давності для дисциплінарної відповідальності¹⁷²².

Рекомендація щодо уточнення підстав для дисциплінарної відповідальності суддів також залишилася невиконаною¹⁷²³. Водночас 26 березня 2025 року депутати зареєстрували законопроект № 13137 щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур, який має на меті змінити підстави дисциплінарної відповідальності суддів¹⁷²⁴. У пояснювальній записці міститься згадка про невиконання рекомендації GRECO. Законопроект пропонує не лише уточнити окремі підстави дисциплінарної відповідальності суддів, але й прописати уточнити дисциплінарні стягнення, що можуть застосовуватися до суддів, ввести інститут зловживання правом на подання дисциплінарних скарг, змінити регулювання щодо тимчасового відсторонення судді, уточнити статус окремої ухвали суду в контексті дисциплінарного провадження та момент набрання чинності рішення дисциплінарного органу. Законопроект готується до першого читання в Парламенті.

У 2024 році Вища рада правосуддя (ВРП) продовжила розгляд дисциплінарних скарг щодо суддів. 23 грудня 2024 року ВРП також оголосила, що розпочала свою роботу Служба дисциплінарних інспекторів¹⁷²⁵.

1717 Розслідування про зливи в НАБУ: юридичний розбір ситуації. Transparency International Ukraine, 2024.

1718 Зміна в керівництві НАБУ — реакція, але не розв'язання проблеми зі зливами. Transparency International Ukraine, 2024.

1719 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 237, 2024.

1720 Лист Вищого антикорупційного суду від 02.04.2025 № 03.11-06/63/2025.

1721 GRECO. Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Addendum to the second compliance report.

1722 Звіт GRECO: відзначено прогрес України у виконанні антикорупційних рекомендацій для суддів, прокурорів і парламентарів (звіт українською). Національне антикорупційне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1723 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 238, 2024.

1724 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур: проект Закону України, реєстраційний № 13137 від 26.03.2025.

1725 Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя розпочинає роботу. Вища рада правосуддя, 2024.

У межах року ВРП ухвалила кілька рішень про притягнення суддів ВАКС до дисциплінарної відповідальності. В одному випадку суддя замість розгляду клопотання про тримання під вартою за 72 години розглядав його понад три місяці та відмовляв у задоволенні клопотань, посилаючись на непідсудність справи ВАКС, всупереч скасуванню таких ухвал Ап ВАКС¹⁷²⁶. У іншому випадку суддя розглянув справу за відсутності прокурора й підозрюваного, попри клопотання про відкладення розгляду, що позбавило сторони їхніх процесуальних прав¹⁷²⁷. Ще в одній справі палата ВРП встановила, що слідчий суддя не вказав конкретних прізвищ осіб, з якими підозрюваний не може спілкуватись під час дії запобіжного заходу¹⁷²⁸.

Також ВРП залишила без змін рішення Першої Дисциплінарної палати ВРП про притягнення колегії суддів Ап ВАКС до дисциплінарної відповідальності¹⁷²⁹. Причиною цього став розгляд колегією суддів клопотання про зміну запобіжного заходу без участі захисника та підозрюваної. ВРП встановила, що після оголошення перерви в розгляді справи на час оголошення повітряної тривоги захисники попереджали про можливу затримку в поверненні до зали судового засідання та про наміри взяти участь у дебатах. Проте колегія суддів Ап ВАКС після 28 хвилин очікування після завершення повітряної тривоги закінчила розгляд справи за їх відсутності. ВРП підтвердила висновок Першої Дисциплінарної палати ВРП, що судді не забезпечили стороні захисту достатнього часу для повернення до зали судового засідання після оголошеної повітряної тривоги. Це поставило захист у нерівні умови, порівнюючи з іншими учасниками процесу, що суперечить принципу змагальності та рівності сторін.

Проаналізовані рішення ВРП про притягнення суддів ВАКС до дисциплінарної відповідальності не мають ознак використання дисциплінарного провадження як засобу тиску на суддів.

Досі дискусійним питанням є розгляд ВРП повідомлень суддів про втручання у їхню діяльність. Зокрема, в контексті результативності цього механізму та наявності інформації про це.

Протягом 2024 року ВРП розглянула 238 повідомлень суддів про втручання. Цього річ до ВРП надійшли вже вісім повідомлень від суддів ВАКС, два з яких можуть стосуватися проведення щодо суддів або працівників суду негласних слідчих або оперативних заходів¹⁷³⁰. Інформація про завершення розгляду наявна про сім із них.

ВРП системно публікує самі повідомлення у відповідному реєстрі та оприлюднює висновки членів ВРП за результатом перевірки та власне рішення органу. Також ВРП

1726 Про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді Вищого антикорупційного суду Ткаченка О.В.: рішення Другої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 12.03.2025 № 501/2дп/15-25.

1727 Про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді Вищого антикорупційного суду Шкодін Я.В.: рішення Другої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 12.02.2025 № 229/2дп/15-25.

1728 Про притягнення судді Вищого антикорупційного суду Маслова В.В. до дисциплінарної відповідальності: рішення Першої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 23.06.2025 № 1325/1дп/15-25.

1729 Про залишення без змін рішення Першої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 9 грудня 2024 року № 3569/1дп/15-24 про притягнення суддів Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду Боднара С.Б., Панкулича В.І., Панаїда І.В. до дисциплінарної відповідальності: рішення Вищої ради правосуддя від 13.03.2025 № 520/0/15-25.

1730 Повідомлення про втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя судді ВАКС Маслова В.В. від 24.07.2025.; Повідомлення про втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя судді ВАКС Федорова О.В. від 25.05.2025.

оприлюднює відповіді, отримані від ОГП та інших органів прокуратури. Водночас інформація про реальні наслідки звернення до ВРП щодо втручання відсутні, що ставить питання про ефективність цього механізму.

Попри виправлення помилок, допущених Законом № 4555-IX, досі зберігається проблема несаможитності керівника САП в деяких питаннях, зокрема питання реалізації заходів міжнародної взаємодії належить лише до компетенції Генерального прокурора. Парламент здійснив кілька спроб розв'язати цю проблему.

9 листопада 2024 року депутати зареєстрували законопроект № 10242¹⁷³¹, яким, серед іншого, пропонувалися зміни щодо повноважень САП в частині міжнародної-правової допомоги та надання керівнику САП права ухвалювати рішення щодо екстрадиції та створення спільних слідчих груп. 4 грудня 2024 року Верховна Рада відправила цей законопроект на повторне друге читання.

Згодом, 30 грудня 2024 року, року Уряд зареєстрував законопроект № 12367¹⁷³² для вирішення низки процесуальних питань у кримінальному провадженні. Розроблення цього законопроекту відбувалося в контексті виконання Україною міжнародних зобов'язань, зокрема структурного маяка Меморандуму про економічну та фінансову політику з МВФ щодо забезпечення належної самостійності САП¹⁷³³.

Однією з пропозицій законопроекту є надання САП повноваження створювати спільні слідчі групи та направляти запити про екстрадицію у кримінальних провадженнях НАБУ. По суті це є однією з перших спроб посилити спроможність САП у цьому аспекті. Цей законопроект не потрапив до сесійної зали на розгляд Парламенту та 17 липня 2025 року був відкликаний і знятий з розгляду. Водночас залишається актуальним альтернативний до урядового законопроект № 12367-2¹⁷³⁴, який пропонує врегулювати ці питання у належний спосіб.

19 червня 2025 року МВФ прийняв оновлений Меморандум про економічну та фінансову політику, у якому Україна зобов'язується внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) та надати можливості Генеральному прокурору делегувати САП управління запитом про екстрадицію та взаємну правову допомогу у зв'язку з розслідуванням корупційних злочинів¹⁷³⁵. Терміном виконання цього заходу є кінець липня 2025 року.

1731 Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за несанкціоноване втручання, збут або розповсюдження інформації, що оброблюється в публічних електронних реєстрах, та посилення кримінальної відповідальності під час дії воєнного стану за кримінальні правопорушення у сфері використання інформаційно-комунікаційних систем : проект Закону України, реєстраційний № 10242 від 09.11.2023.

1732 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про прокуратуру» щодо усунення перешкод для сторін кримінального провадження у доступі до правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 12367 від 30.12.2024.

1733 Уряд пропонує частково скасувати «поправки Лозового»: юридичний аналіз проекту закону № 12367. Transparency International Ukraine, 2025.

1734 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України "Про прокуратуру" щодо усунення перешкод для сторін кримінального провадження у доступі до правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 12367-2 від 14.01.2025.

1735 Ukraine: Eighth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Requests for Modification of a Performance Criterion, Rephrasing of Access, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Alternate Executive Director for Ukraine.

Водночас досі невирішеним і без спроб до вирішення залишається питання надання права керівнику САП ініціювати кримінальні провадження та погоджувати проведення слідчих дій щодо народних депутатів. Ці проблеми також не потрапили до Дорожньої карти з питань верховенства права¹⁷³⁶.

Рекомендації

1. Внести зміни до законодавства, передбачивши, що за результатами конкурсного добору на посаду керівника НАБУ/САП конкурсна комісія відбирає лише одного кандидата і вносить подання на його призначення Прем'єр-міністру/Генеральному прокурору¹⁷³⁷.
2. Забезпечити належну реалізацію прикінцевих та перехідних положень Закону № 4560-IX щодо проведення поліграфологічних досліджень та перевірки з боку СБУ, зокрема, працівників НАБУ та САП із тим, щоб не допустити посягань на їхню незалежність та ефективність розслідувань корупції на найвищому рівні.
3. Наслідки негативних висновків зовнішніх незалежних аудитів діяльності НАБУ, САП та НАЗК мають бути конкретизовані для керівників цих органів, діяльність яких не стосувалася періодів, у яких було допущено недоліки, що вплинули на ефективність¹⁷³⁸.
4. Посилити інституційну самостійність САП, надавши керівнику САП право ініціювати кримінальні провадження та погоджувати проведення слідчих дій щодо народних депутатів, а також повноваження у сфері міжнародного співробітництва (не лише через зміни в КПК України, але й у відповідних ратифікаційних законах про міжнародні договори)¹⁷³⁹.
5. ВРП має комунікувати про результати вжиття заходів реагування на повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя для відстеження результативності таких заходів¹⁷⁴⁰.
6. Забезпечити ефективний захист гарантій незалежності антикорупційних органів у контексті розгляду КСУ подання про неконституційність участі міжнародних експертів у формуванні цих органів.
7. Розвивати комплексні механізми протидії витоку інформації в антикорупційних органах, зокрема регулярний аудит інформаційної безпеки, ротацію доступів та моніторинг аномальних дій користувачів інформаційних систем.
8. Конкретизувати окремі підстави для дисциплінарної відповідальності прокурорів і суддів відповідно до рекомендацій GRECO, зокрема через підтримку та удосконалення законопроекту № 13137.

1736 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 №475.

1737 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 225) залишається актуальною.

1738 Там само, попередньо надана рекомендація залишається актуальною (с. 217).

1739 Там само, попередньо надана рекомендація залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес (с. 230).

1740 Там само, попередньо надана рекомендація залишається актуальною (с. 230).

Людські ресурси

Прогрес та проблеми

2 квітня 2024 року **НАБУ** оголосило про початок великого набору працівників: протягом 2024–2026 років планується збільшити штат працівників на 300 осіб¹⁷⁴¹. У планах на 2024 рік було набрати 100 додаткових працівників, передусім детективів та аналітиків¹⁷⁴².

Водночас НАБУ вказує, що суттєво оптимізувало процес подачі документів для участі в конкурсі. Зокрема, у звіті за I півріччя 2024 року йдеться, що на сайті НАБУ з'явилася форма для онлайн-подання документів. Система дає змогу зменшити час відгуку на вакансію і цифрує весь процес. Також вказано, що НАБУ запровадило поглиблену перевірку на доброчесність кандидатів та онлайн-співбесіди кандидатів на керівні посади¹⁷⁴³.

Станом на 1 січня 2025 року штатна кількість посад НАБУ зросла з 800 до 90 посад, хоча фактична чисельність працівників залишилася незмінною — 681 посада. Кількість вакантних посад становила 219 (119 вакансій станом на 31 грудня 2024 року та 100 нових посад, доданих з 1 січня 2025 року відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»). Протягом 2024 року на 100 новостворених посад (90 начальницького складу та 10 державної служби) оголошено конкурси, у яких взяли участь 4 811 кандидатів, із них 3 199 — на посади детективів та 386 — на посади детективів-аналітиків. За результатами конкурсів призначено 94 особи (31 жінка та 63 чоловіки) із середнім віком 33 роки, зокрема 43 детективи (10 жінок, 33 чоловіки) та 6 детективів-аналітиків (усі чоловіки), ще 6 переможців на посади детективів/аналітиків станом на 31 грудня 2024 року перебували на етапі призначення, а 106 кандидатів проходили перевірку морально-ділових якостей¹⁷⁴⁴.

Водночас досі актуальним є питання оцінювання детективів НАБУ з орієнтацією не лише на кількісні характеристики.

У вересні 2024 року НАБУ наказом від 27 вересня 2024 року № 163 затвердило Порядок оцінювання результатів службової діяльності детективів та керівників підрозділів детективів Національного антикорупційного бюро України¹⁷⁴⁵. У ньому йдеться про те, що перерахунок (пониження) балів у формах звітності може здійснюватися ретроспективно в разі виявлення недостовірних відомостей чи помилок при заповненні, виявлення штучного нарощування результатів виконання, за які вже нараховано бали, або якщо учасник оцінювання своїми діями чи бездіяльністю знівелював раніше досягнутий результат у межах оперативно-розшукової справи або кримінального провадження, або спричинив недосягнення запланованої мети оперативно-розшукової діяльності, слідчої або негласної слідчої дії.

1741 Розпочато великий набір працівників Національного бюро. Національне антикорупційне бюро України, 2024.

1742 Звіт. I півріччя. Національне антикорупційне бюро України.

1743 Так само.

1744 Лист Національного антикорупційного бюро України від 14.04.2025 № 112-299/10594.

1745 Про затвердження Порядку оцінювання результатів службової діяльності детективів та керівників підрозділів детективів Національного антикорупційного бюро України : наказ Національного антикорупційного бюро України від 27.09.2024 № 163.

Результативність цього Порядку потребує подальшого моніторингу, зокрема в частині врахування в практиці проведення оцінювання таких аспектів, як-от: скасування рішень детектива прокурорами САП і слідчими суддями, підтвердження цими суб'єктами порушення, а також результати судового розгляду кримінальних проваджень, зокрема щодо допустимості зібраних детективами НАБУ доказів. Однак загалом система все ще спирається переважно на кількісні показники. Конкретні проблеми якісної оцінки (наприклад, пов'язані з постановленням виправдувальних вироків через недостатність доказів та неправомірно зібраними доказами) цілеспрямовано не вирішуються, оскільки система оцінювання не містить спеціальних механізмів для аналізу якості розслідувань, підготовки доказової бази та правомірності збирання доказів.

У 2025 році **САП** також планує розширити свій штат — оголошено відкритий конкурс на 27 вакантних посад. Це перший конкурс, оголошений після того, як Верховна Рада у грудні 2023 року ухвалила закон, що посилив самостійність органу¹⁷⁴⁶.

Щодо оцінювання прокурорів, за наявною інформацією¹⁷⁴⁷, з 1 січня 2026 року набере чинності Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів, затверджене наказом Генерального прокурора 29 грудня 2021 року № 407 (зі змінами)¹⁷⁴⁸. Водночас наказ впроваджує так зване пілотне оцінювання якості роботи прокурорів у Департаменті захисту інтересів дітей та протидії домашньому насильству ОГП, в управлінні нагляду за додержанням законів органами Бюро економічної безпеки України ОГП, у Житомирській обласній прокуратурі та окружних прокуратурах Житомирської області. Наказом Генерального прокурора від 24 грудня 2024 року № 317 продовжено вищезазначене оцінювання якості роботи прокурорів у тестовому режимі на 2025 рік у Закарпатській, Івано-Франківській та Кіровоградській обласних прокуратурах та окружних прокуратурах цих областей¹⁷⁴⁹.

Оцінювання роботи складається з таких етапів: визначення обов'язків, самооцінювання, проведення оцінювання безпосереднім керівником, погодження напрямів професійного розвитку, визначення результатів оцінювання та преміювання на їх основі. За визначеною шкалою оцінюється виконання обов'язків на адміністративній посаді, службових обов'язків, професійний розвиток, рівні вияву компетенції.

За інформацією з вебсайту Верховної Ради, на початку 2025 року відповідне Положення набрало чинності, тобто така система мала б запрацювати у всіх органах прокуратури. Водночас, за твердженням експертів, інфраструктура для його ефективного виконання не створена, а в прокуратурі не розглядають цю систему як чинну¹⁷⁵⁰.

1746 Відбір прокурорів САП: комісія оголосила конкурс на зайняття 27 посад. Transparency International Ukraine, 2025.

1747 Захід 2.1.5.1.2. Запровадження системи оцінювання якості роботи прокурорів на базі (e-HR). Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1748 Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів : наказ Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407.

1749 Захід 2.1.5.1.2. Запровадження системи оцінювання якості роботи прокурорів на базі (e-HR). Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1750 Інформація надана Є. Крапивіним під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

3 червня 2025 року Президент призначив дві нові судді першої інстанції ВАКС¹⁷⁵¹, які 13 березня в межах **конкурсного відбору 25 суддів ВАКС** успішно завершили кваліфікаційне оцінювання¹⁷⁵². Завершення конкурсу ВАКС, оголошеного 23 листопада 2023 року, було одним із заходів на виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року.

Водночас жоден кандидат на посаду судді АП ВАКС дістатися до фіналу конкурсу не зміг. Конкурс на зайняття посад суддів ВАКС виявився недостатньо результативним, адже надасть можливість заповнити вакантні посади максимум на 8%. Причинами такого результату стали надміру тривале проведення конкурсних процедур, проблеми з якістю завдань для тестувань з права та практичних завдань, невчасне прийняття Парламентом законопроектів № 11425-д¹⁷⁵³ щодо можливості зменшення 75% порогового балу для тестування когнітивних здібностей та недостатня прозорість системи оцінювання практичних завдань Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС).

23 січня 2025 року ВККС оголосила про початок нового конкурсу до АП ВАКС¹⁷⁵⁴, за яким має бути оголошений також конкурс на недозаповнені посади суддів першої інстанції ВАКС. Transparency International Ukraine вважала поспішним рішення ВККС оголосити новий конкурс до АП ВАКС, адже низка законодавчих та організаційних проблем залишається невирішеною¹⁷⁵⁵.

31 березня 2025 року ВККС своїм рішенням перенесла початок строку подачі документів з 1 квітня на 1 червня¹⁷⁵⁶. Під час засідання член ВККС — доповідач Олег Коліуш озвучив, що підставою для такого перенесення стало очікуване прийняття законопроекту № 13114, який має вдосконалити конкурсні процедури.

18 березня 2025 року в Парламенті зареєстровано законопроект № 13114¹⁷⁵⁷, який надасть можливість зменшувати пороговий бал за тестування з історії української державності за аналогією з тестуванням когнітивних здібностей, зменшить строк заборони брати участь у конкурсі на посаду судді ВАКС колишнім працівникам правоохоронних органів (крім НАБУ та САП) з 10 до п'яти років, а також на час дії воєнного стану скасує заборону брати повторну участь у доборі на одну і ту ж посаду судді протягом одного року. Ці зміни нададуть змогу збільшити кількість потенційних претендентів, а також зменшать рівень їх відсіювання на неключових випробуваннях.

1751 Про призначення суддів Вищого антикорупційного суду : Указ Президента України від 03.06.2025 № 378/2025.

1752 Двоє кандидатів підтвердили здатність здійснювати правосуддя у Вищому антикорупційному суді. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

1753 Що зміниться в другому конкурсі ВАКС? Transparency International Ukraine, 2024.

1754 Про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів в Апеляційній палаті Вищого антикорупційного суду: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 23.01.2025 № 25/зп-25.

1755 Чому оголошувати зараз конкурс в АП ВАКС — поспішне рішення. Transparency International Ukraine, 2025.

1756 Перенесено строки подання документів у конкурс до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

1757 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо деяких питань проведення конкурсу на посаду судді : проект Закону України, реєстраційний № 13114 від 18.03.2025.

Transparency International Ukraine висловила свої рекомендації до цього законопроєкту¹⁷⁵⁸, однак його так і не включили до порядку денного.

14 травня 2025 року Парламент підтримав законопроєкт № 12331-2¹⁷⁵⁹, до якого включили окремі положення, що стосуються конкурсу на посаду судді ВАКС: учасники, які раніше не склали, не з'явилися або відмовилися від кваліфікаційного іспиту, зможуть повторно взяти участь у конкурсі; виключили мінімальний пороговий бал у 75% для успішного складання тестування щодо української державності — відтепер такий відсоток визначатиме ВККС; виключили додаткове засідання колегії ВККС, що відбувалося після успішного проходження співбесіди з ГРМЕ та ВККС — це має пришвидшити процес рекомендації кандидатів. Такі зміни можуть певною мірою вплинути на результативність конкурсу, однак їх реалізацію ще слід відстежувати надалі. Відтак 3 червня 2025 року ВККС оголосила конкурс на зайняття 23 вакантних посад у ВАКС та АП ВАКС¹⁷⁶⁰.

Важливим компонентом конкурсного відбору суддів ВАКС є залучення **ГРМЕ**, повноваження якої мали закінчитися 6 листопада 2024 року. Однак Верховна Рада 8 жовтня 2024 року прийняла Закон № 3996-IX, який продовжив цей строк ще на 18 місяців, тобто до 8 травня 2026 року¹⁷⁶¹. Парламент лише частково дослухався до рекомендацій громадськості зробити цей строк достатнім для повного заповнення всіх вакантних посад суддів ВАКС¹⁷⁶². Важливо відзначити, що у Дорожній карті з питань верховенства права строк заповнення всіх вакантних суддівських посад у ВАКС визначений до I кварталу 2026 року¹⁷⁶³. Якщо цей строк буде дотриманий, то можна розраховувати на якісний відбір із залученням ГРМЕ.

17 березня 2025 року ВАКС оголосив добір працівників для формування кадрового резерву апарату суду. Зокрема, суд планує сформувати резерв для таких посад: 50 посад помічників суддів, 24 посади секретарів судових засідань, 7 посад судових розпорядників, 29 інших посад в апараті суду¹⁷⁶⁴. Як зазначено в повідомленні, цей резерв суд формує для здійснення ефективного організаційного забезпечення роботи ВАКС та з огляду на збільшення кількості суддів на 60%. Такий крок є необхідним та доцільним, щоб новопризначені судді могли якомога швидше розпочати роботу.

1758 Конкурсні лабіринти: що хочуть спростити законопроєктом № 13114, щоб знайти суддів ВАКС. Transparency International Ukraine, 2025.

1759 Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо загального строку відрядження судді : проєкт Закону України, реєстраційний № 12331-2 від 26.12.2024.

1760 Конкурс на 23 вакантні посади суддів у Вищому антикорупційному суді та його Апеляційній палаті. Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

1761 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» щодо Громадської ради міжнародних експертів : Закон України від 08.10.2024 № 3996-IX, пп. 3 п. 2 розд. I.

1762 Що може змінитися у конкурсі ВАКС: аналіз законопроєктів № 11425 та № 11426. Transparency International Ukraine, 2024.

1763 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1764 ВАКС розпочинає добір працівників для формування кадрового резерву апарату суду, 2025.

НАЗК продовжує здійснювати призначення на вакантні посади відповідно до ч.ч. 5, 7 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹⁷⁶⁵ без конкурсів, хоча Агентство оприлюднило інформацію про 30 вакансій. Ситуація ускладнюється тим, що в ухваленому Верховною Радою та підписаному Президентом законопроекті № 8222¹⁷⁶⁶, передбачається зміна системи та підходів до правового регулювання оплати праці у сфері державної служби через запровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби. Це потенційно матиме негативний вплив на рівень заробітної плати державних службовців НАЗК з огляду на те, що оплата праці державних службовців, які складають майже 100% штатної чисельності Агентства, здійснюється з огляду на положення законодавства про державну службу. Це може призвести до відтоку кваліфікованих кадрів внаслідок зменшення рівня доходу і відповідно впливу на здатність інституції ефективно виконувати свої повноваження.

До того ж наявні на сьогодні умови оплати праці працівників НАЗК не забезпечують належний рівень доходу для залучення висококваліфікованих кадрів. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про запобігання корупції», посадовий оклад переважної більшості державних службовців Агентства, від заступника керівника самостійного структурного підрозділу і нижче, встановлюється з огляду на положення постанови Уряду¹⁷⁶⁷, яка визначає розміри окладів державних службовців та положення якої не переглядалися після січня 2023 року. Це зумовлено змінами загальних підходів оплати праці на основі класифікації посад ще з 2024 року на підставі законів України про Державний бюджет України на відповідний рік. Така прив'язка посадових окладів державних службовців Агентства до нормативно-правового акта Уряду, положення якого не переглядаються, а тому не враховують макроекономічні показники, тобто не є динамічними, зумовлює також порушення гарантій незалежності НАЗК, однією з яких є належні умови оплати праці. Цей стан речей, з огляду на міжнародні стандарти діяльності антикорупційних інституцій, зумовлює необхідність саме на рівні Закону врегулювати питання встановлення окладів для усіх державних службовців НАЗК, а також інших умов оплати праці, що гарантуватимуть незалежність посадових осіб Агентства від зовнішнього впливу¹⁷⁶⁸.

Для збільшення кількості працівників та впровадження нових практик органи потребують збільшення фінансування.

У 2024 році фінансування НАЗК, НАБУ та ВАКС збільшилося, як порівняти з минулим роком: НАЗК — 1,28 млрд грн (+9,4%), НАБУ — 1,88 млрд грн (+49,2%), ВАКС — 0,39 млрд грн (+34,5%). Водночас фінансування САП у 2024 році залишилося на рівні з минулим роком — 0,2 млрд грн¹⁷⁶⁹.

1765 Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII.

1766 Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад : проект Закону України, реєстраційний № 8222 від 23.11.2022.

1767 Питання оплати праці працівників державних органів : постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15.

1768 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

1769 Скільки коштує бюджету протидія корупції. Слово і діло.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» також закладено збільшення фінансування для антикорупційних органів: НАЗК — 1,48 млрд грн, НАБУ — 2,17 млрд грн, САП — 0,33 млрд грн, ВАКС — 0,5 млрд грн¹⁷⁷⁰.

Водночас негативний вплив на розвиток спроможності органів може мати припинення проєктів міжнародної технічної допомоги, що реалізовувалися коштом Уряду США.

Надання нового приміщення для ВАКС є одним із пунктів складеного Урядом плану заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії¹⁷⁷¹. Проте у Звіті Рахункової палати за результатами аудиту ВАКС зазначено, що **Уряд не забезпечив суд належними приміщеннями**, і це створює перешкоди для виконання ним повноважень¹⁷⁷². Активний процес набору нових суддів ВАКС супроводжується також і розширенням штату апарату суду та його патронатної служби, а тому ненадання приміщення для суду посилить організаційні труднощі його функціонування.

Негативним явищем залишається наявність в законі окремого підходу для обрахунку розміру суддівської винагороди. Значним елементом розміру винагороди є базовий оклад судді, який обчислюється розмірами прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року. Водночас у законодавстві існує «звичайний» прожитковий мінімум, який змінюється щороку, та «окремий» прожитковий мінімум, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді¹⁷⁷³.

Таке порушення зумовлює звернення суддів з позовами щодо перерахунку та виплати суддівської винагороди. Зокрема, з такими позовами звертаються і судді ВАКС. У 2024 році Київський окружний адміністративний суд ухвалював рішення на користь суддів та зобов'язував стягнути недовиплачену винагороду¹⁷⁷⁴.

Рекомендації

1. Удосконалити критерії оцінювання детективів НАБУ з орієнтацією не лише на кількісні, а й на якісні характеристики. Зокрема, брати до уваги скасування рішень детектива прокурорами САП і слідчими суддями, підтвердження цими суб'єктами порушення, а також результати судового розгляду кримінальних проваджень (наприклад, щодо допустимості зібраних детективами НАБУ доказів)¹⁷⁷⁵.

1770 Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX.

1771 Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300.

1772 Звіт за результатами аудиту відповідності на тему «Забезпечення діяльності Вищого антикорупційного суду»: рішення Рахункової палати від 19.12.2024 № 58-2.

1773 Докладно — у розділі «Стан незалежності судової влади».

1774 Рішення Київського окружного адміністративного суду від 14.08.2024 у справі № 320/22481/24; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 10.10.2024 у справі № 320/27637/24; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 22.05.2024 у справі № 320/13058/24.

1775 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 235) залишається актуальною.

2. Забезпечити повноцінне впровадження системи оцінювання якості роботи прокурорів, зокрема прокурорів САП, через створення необхідної інфраструктури та оптимізації управлінських процесів в органах прокуратури¹⁷⁷⁶.
3. Забезпечувати антикорупційні інституції належними фінансовими ресурсами для їхньої ефективної діяльності¹⁷⁷⁷.
4. Прийняти комплексні зміни до законодавства щодо вдосконалення конкурсу до ВАКС, які міститимуть перегляд вимог щодо специфічного попереднього стажу кандидатів.
5. Забезпечити ВАКС належними службовими приміщеннями для ефективного функціонування суду, особливо з огляду на розширення штату суддів та апарату.
6. Продовжити комплексну програму утримання кадрів в антикорупційних органах, включно з системою професійного розвитку, кар'єрного зростання та конкурентної оплати праці в умовах воєнного стану.

Інституційна самостійність та взаємодія

Прогрес та проблеми

Аналізуючи питання **внутрішньої взаємодії**, у Тіньовому звіті до розділу 23 зазначалися проблеми в НАБУ щодо взаємодії між підрозділами аналітиків й детективів, яка була бюрократизованою та занадто формалізованою. Ситуація покращилася після закріплення частини аналітиків за відділами детективів. Наступні кроки в НАБУ полягатимуть у розширенні підрозділів аналітиків, які виконуватимуть проактивні функції та не будуть «прив'язані» до конкретних підрозділів детективів. Однак велика тривалість конкурсних процедур не дає можливості оперативно заповнювати всі вакантні посади.

Планом заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року, передбачено необхідність надати НАБУ можливість здійснювати автономне прослуховування телефонних розмов через мережі стільникового зв'язку у межах слідчої та оперативної діяльності¹⁷⁷⁸. Проте НАБУ досі не має такої можливості.

Наявний **деякий прогрес у розширенні функціоналу системи «іКейс»**. У грудні 2024 року НАБУ відзвітувало, що в системі реалізована роль «захисника», яка забезпечила технічну можливість надавати доступ до матеріалів кримінальних проваджень¹⁷⁷⁹. Також з 3 квітня 2025 року відкрилася можливість подавати через

¹⁷⁷⁶ Там само, попередньо надана рекомендація залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес (с. 235).

¹⁷⁷⁷ Там само, попередньо надана рекомендація залишається актуальною (с. 235).

¹⁷⁷⁸ Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300.

¹⁷⁷⁹ Захід 3.3.2.2.4. Доступ до матеріалів кримінального провадження відповідно до статей 221, 290 Кримінального процесуального кодексу України здійснюється у системі «іКейс». Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

систему «іКейс» клопотання слідчому судді про продовження строку дії запобіжних заходів¹⁷⁸⁰. У таких випадках залучається сторона захисту, і доступ до матеріалів клопотань буде забезпечуватися через кабінет в Електронному суді. Водночас розроблення повноцінного доступу захисників до матеріалів кримінальних проваджень у системі «іКейс» вимагає проактивної ролі органів адвокатського самоврядування, яка наразі відсутня.

Однак наразі залишається актуальною низка інших проблем, яка не дає змогу здійснити повноцінне розгортання та використання системи «іКейс». Зокрема тут можна згадати про відсутність можливості повноцінного залучення інших учасників кримінального провадження для роботи з системою, а також відсутність повноцінної інтеграції «іКейс» із системами документообігу судів¹⁷⁸¹. Уряд включив виправлення цих проблем у план заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року¹⁷⁸².

Залишається **нагальною потреба в забезпеченні доступу НАБУ до якісної судової експертизи**, що підтверджує як Європейська комісія¹⁷⁸³, так і Комісія з зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) НАБУ¹⁷⁸⁴. Надання доступу НАБУ до незалежних експертиз Уряд також визначив у плані заходів як один із пунктів на виконання рекомендацій Європейської комісії¹⁷⁸⁵. У звіті за результатами роботи в другому півріччі 2024 року НАБУ констатує, що одним із ключових викликів залишається відсутність експертної установи, яка б надала можливість прискорити процеси розслідування¹⁷⁸⁶. Експертні установи наразі існують лише при Міністерстві юстиції (Мін'юсті), Міністерстві внутрішніх справ (МВС), Міністерстві оборони України (Міноборони), Служби безпеки України (СБУ), Державній прикордонній службі України (Держприкордонслужба), а також у приватних компаніях, що створює ризики витоків інформації, затримок та можливого неправомірного втручання.

Восени 2024 року з'явилася інформація про початок діяльності Науково-дослідного центру незалежних судових експертиз Мін'юсту (Центр), який позиціює себе як пілотний проєкт Міністерства в межах реформи судової експертизи та інституція з вбудованими механізмами незалежності та антикорупційними запобіжниками¹⁷⁸⁷. Однак з публічних даних оцінити якість відповідних механізмів неможливо, оскільки вебсайт знаходиться на етапі розроблення.

1780 Поглиблення цифровізації кримінальної юстиції: інтегровано іКейс та Електронний суд. Вищий антикорупційний суд, 2025.

1781 Як працює система електронного кримінального провадження іКейс. Transparency International Ukraine, 2024.

1782 Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300.

1783 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1784 Звіт за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) Національного антикорупційного бюро України. Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України.

1785 Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300.

1786 Звіт: друге півріччя 2024 року. Національне антикорупційне бюро України.

1787 Науково-дослідний центр незалежних судових експертиз Міністерства юстиції України.

З інформації, поширеної 19 березня 2025 року, Центр здійснює, зокрема, такі судові експертизи: відео-, звукозапису — встановлення автентичності, ідентифікація голосу; економічну — аналіз фінансових операцій, аудит; товарознавчу — оцінка якості та вартості майна¹⁷⁸⁸.

У публічних джерелах відсутня інформація, чи Центр здійснює судові експертизи у справах, які розслідуються НАБУ, і якщо так, то наскільки ефективно це відбувається.

Питанням реформи судової експертизи приділено увагу також у Плані заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки¹⁷⁸⁹ (План заходів до КСП), який одним із завдань визначає формування незалежної та ефективної системи судово-експертного забезпечення правосуддя загалом і діяльності органів правопорядку та прокуратури зокрема. Згідно з ним, до II кварталу 2025 року має бути розроблений законопроект щодо вдосконалення нормативно-правової основи сучасної системи експертного забезпечення правосуддя¹⁷⁹⁰.

Питання дотримання підслідності в розслідуванні антикорупційних справ будуть докладно розглянуті в іншому розділі цього звіту. Однак у контексті самостійності треба зазначити прогалину визначеної у ст. 216 КПК України компетенції НАБУ, яка стосується топпосадовців Офісу Президента. Станом на зараз є єдина справа з актуальною підозрою колишнього заступника керівника Офісу Президента¹⁷⁹¹. На запит Transparency International Ukraine детектив НАБУ не повідомив інформацію про стан досудового розслідування. Станом на зараз юрисдикція НАБУ поширюється на радників або помічників Президента, однак не на керівника Офісу Президента чи його заступників, які також не є державними службовцями¹⁷⁹². З огляду на публічно відому інформацію складається враження, що розслідування вищезгаданої справи здійснюється НАБУ за ad hoc визначеною підслідністю.

У серпні 2024 року змінено Положення про Управління внутрішнього контролю НАБУ. Ключові зміни стосуються: створення нового відділу спеціальних перевірок, розширення повноважень щодо доступу до інформаційних систем та отримання даних від банків і фінансових установ, оновлення функцій з перевірки контрагентів та учасників закупівель, внесення нової функції контролю за деклараціями осіб, пов'язаних з державною таємницею, оптимізації процедур моніторингу способу життя працівників, та посилення механізмів захисту працівників НАБУ, які повідомляють про порушення¹⁷⁹³. Реалізацію цих змін на практиці належить ще простежити.

1788 Публікація Науково-дослідного центру незалежних судових експертиз Міністерства юстиції України в соціальній мережі Facebook, 2025.

1789 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792.

1790 Там само.

1791 Незаконне збагачення на 15,7 млн грн: підозрюється ексзаступник Голови Офісу Президента. Національне антикорупційне бюро, 2024.

1792 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, п. 1 ч. 5 ст. 216.; Про державну службу : Закон України 10.12.2015 № 889-VIII, ч. 3 ст. 3.

1793 Про внесення змін до наказів Національного антикорупційного бюро України від 29 листопада 2019 року № 142 і від 29 листопада 2023 року № 168 : наказ Національного антикорупційного бюро України від 14.08.2024 № 135.

Рекомендації

1. Потрібно продовжити оптимізацію структури НАБУ, розширивши підрозділи аналітиків з проактивними функціями¹⁷⁹⁴.
2. Критично важливо забезпечити автономність НАБУ у здійсненні прослуховування, без залежності від СБУ¹⁷⁹⁵.
3. Необхідно забезпечити повноцінне функціонування системи «іКейс» через залучення всіх учасників кримінального провадження та інтеграцію з судовим документообігом¹⁷⁹⁶.
4. Посилити експертну підтримку НАБУ через створення спеціальної експертної установи. Водночас потрібно буде забезпечити незалежність експертів та менеджменту, як від НАБУ, так і від сторонніх учасників¹⁷⁹⁷.
5. Розширити підслідність НАБУ, повністю охопивши всіх топпосадовців, зокрема, керівника Офісу Президента та його заступників.
6. Посилити реагування на загрози витоку інформації під час досудового розслідування НАБУ і САП, а також запровадити адекватну публічну комунікацію результатів розслідувань таких випадків.

Зовнішній аудит діяльності НАЗК, НАБУ та САП

Прогрес та проблеми

Меморандумом про економічну і фінансову політику МВФ передбачено, що **завершення аудиту НАБУ та оприлюднення звіту за його результатами** є одним із структурних маяків, який мав бути виконаний до лютого 2025 року¹⁷⁹⁸.

Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ затвердила звіт 2 травня 2025 року¹⁷⁹⁹. За результатами аудиту, який охопив період з березня 2023 до листопада 2024 року, діяльність НАБУ була оцінена як помірно ефективна. Попри тривалу підготовку Національного бюро до цієї процедури, комісія виявила суттєві зони росту. Комісія надала 26 рекомендацій для НАБУ щодо планування діяльності, збору та використання даних, відстеження прогресу та інших аспектів роботи. Виконання цих рекомендацій потребуватиме спільних зусиль як самого Національного бюро, так і Верховної Ради, адже деякі з них стосуються законодавчих змін.

¹⁷⁹⁴ Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 243) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

¹⁷⁹⁵ Там само, попередньо надана рекомендація (с. 243) залишається актуальною.

¹⁷⁹⁶ Там само, попередньо надана рекомендація (с. 243) залишається актуальною.

¹⁷⁹⁷ Там само, попередньо надана рекомендація (с. 243) залишається актуальною.

¹⁷⁹⁸ Лист про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику від 11.12.2024.

¹⁷⁹⁹ Звіт за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) Національного антикорупційного бюро України. Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Свою роботу Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ провадила за Критеріями та методикою проведення оцінювання ефективності діяльності, які затвердила 18 листопада 2024 року¹⁸⁰⁰. Предметом оцінки було виявлення та розслідування високопосадової корупції; доброчесність, підзвітність та прозорість; керівництво, стратегія та управління ресурсами; міжвідомча взаємодія; міжнародне співробітництво. Директор НАБУ декларує, що в органі вже почали розробляти план імплементації висновків аудиту, а найближчим часом обіцяють завершити складання цього плану з конкретними виконавцями, фінансуванням, індикаторами виконання показників¹⁸⁰¹.

У зазначеному Меморандумі Україна також зобов'язалася провести **аудит САП, передбачений Законом № 3509-IX**¹⁸⁰². За офіційними даними САП як відокремлена структура розпочала свою роботу 21 березня 2024 року¹⁸⁰³, тому аудит її діяльності має відбуватися з 21 березня 2026 року з огляду на положення чинного законодавства про прокуратуру.

Проблемним аспектом періодичного проведення аудитів НАБУ та САП залишається **несталість методики та критеріїв оцінки ефективності цих органів**, адже обидва закони, які регулюють це питання, встановлюють, що їх затвердженням займається кожна новопризначена комісія. Наразі немає жодних законодавчих пропозицій, які б допомогли усунути цю недосконалість через передання цих повноважень Уряду, хоч це допомогло б мати порівнювані результати аудитів для відстеження тенденцій роботи НАБУ та САП, а також надало б можливість економити час та ресурси комісій. Водночас напрацювання комісії з аудиту НАБУ щодо методики та критеріїв оцінювання можуть бути використані для інших таких аудитів, однак це залежатиме від рішення нової комісії.

Досвід проведення аудиту НАБУ показує, що цей процес є доволі тривалим та виснажливим, відтак належить врегулювати його періодичність. Адже щорічно проводити аудит складно як для органу, чий аудит проводять, так і для комісії з аудиту та донорів, які беруть на себе організаційне забезпечення таких зовнішніх оцінок. Відтак треба розглянути доцільність збільшення періодичності проведення аудиту НАБУ з одного року на більш тривалий строк, наприклад, за аналогією з передбаченим для аудиту САП періодом у два роки. Ідентичні рекомендації також надала і Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ, яка рекомендувала внести зміни до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо:

- проведення зовнішньої оцінки кожні два роки замість щорічної оцінки;
- стандартизації періоду оцінки для зменшення дублювань та усунення прогалин;

1800 Критерії та методика проведення оцінювання ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України від 18.11.2024.

1801 Підозра віцепрем'єру демонструє, що НАБУ і САП - абсолютно незалежні інституції — Семен Кривонос. Національне антикорупційне бюро України, 2025.

1802 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Закон України від 08.12.2023 № 3509-IX.

1803 Захід 2.1.7.3.3. Забезпечення проведення та оприлюднення звіту за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з періодичністю, встановленою законом. Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

- встановлення ключових вимірів ефективності, що підлягають оцінці, водночас дозволяючи Комісії гнучкість у розробці методологій і конкретних критеріїв на основі оцінки ризиків¹⁸⁰⁴.

На майбутнє Європейська комісія також рекомендувала якісно опрацювати висновки аудитів НАБУ та САП і вжити відповідних заходів для їх реалізації¹⁸⁰⁵.

Більшість з рекомендацій, що були наданих Комісією з проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК за результатами останнього аудиту¹⁸⁰⁶, залишаються без належного втілення навіть після зміни очільника Агентства на початку 2024 року¹⁸⁰⁷, а окремі практики навіть погіршилися¹⁸⁰⁸. Водночас рекомендації аудиторів часто перегукуються з тими, що були надані Європейською комісією¹⁸⁰⁹, Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD)¹⁸¹⁰ та іншими міжнародними партнерами України.

НАЗК не публікує будь-яку статистичну чи аналітичну інформацію щодо статусу виконання конкретних рекомендацій аудиторів. Так само немає інформації щодо врахування висновків звіту зовнішньої незалежної оцінки під час внесення останніх змін до ДАП. 1 грудня 2023 року НАЗК наказом № 276/23 затвердило Перелік рекомендацій, що містяться у Звіті оцінки ефективності діяльності Агентства, виконання яких може бути забезпечено НАЗК у межах його повноважень. З 47 цих рекомендацій виконано — 27, частково виконано — 13, не виконано — 7. Наразі з огляду на значний період часу, що минув після ухвалення Національним агентством цього наказу, розглядається питання щодо оновлення зазначеного переліку, подальшого його затвердження Національним агентством та оприлюднення¹⁸¹¹.

Також залишаються чинними Методика та критерії¹⁸¹², затверджені Кабінетом Міністрів України у 2020 році без проведення відкритих інклюзивних консультацій із заінтересованими сторонами. Зважаючи на нові виклики воєнного стану та інші обставини, чинна Методика та критерії оцінки стали ще менш актуальними та потребують системного оновлення, чим згідно із дорученням Кабінету Міністрів України займається Мін'юст.

Чинній Методиці бракує нових об'єктів оцінки щодо здійснення лобіювання та щодо суддів і суддів КСУ з питань дотримання НАЗК під час здійснення його повноважень гарантій незалежності суддів, суддів КСУ. Так само в ній відсутній і розши-

1804 Звіт за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) Національного антикорупційного бюро України. Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України.

1805 Звіт Єврокомісії-2024: які три реформи ми вважаємо пріоритетними на наступний рік. Transparency International Ukraine, 2024.

1806 Звіт Зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24.07.2023.

1807 Інформація надана експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025, 21.03.2025, 26.03.2025.

1808 Докладно — у підрозділі «Декларування та моніторинг способу життя декларантів».

1809 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1810 Combating high-level corruption in Eastern Europe: Insights and Solutions. OECD Publishing. Paris, 2024.

1811 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

1812 Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 458.

рений спектр персональних критеріїв оцінки Голови НАЗК, зокрема його підзвітність, лідерство, незалежність, компетентність тощо, незадовільні результати за якими мають слугувати підставою для дострокового припинення повноважень Голови. Математична формула кількості невиконаних неперсональних критеріїв оцінки для такого дострокового припинення повноважень теж залишається вимогливою. Широких обговорень з громадськістю у процесі розроблення проєктів нових Методики та критеріїв оцінки діяльності поки не проводилося.

Рекомендації

1. Внести зміни до законодавства, визначивши, що критерії та методика проведення аудиту антикорупційних органів мають залишатися сталими для наступних аудитів після їх визначення першим складом Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності, за винятком випадків, коли комісія у своєму звіті вкаже на об'єктивну необхідність їх зміни¹⁸¹³.
2. Парламенту, а також НАБУ належить виконати рекомендації Комісії зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ, наданих у звіті від 6 травня 2025 року.
3. Внести зміни до законодавства, визначивши, що проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ відбувається кожні два роки, але не частіше трьох разів упродовж визначеного Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» строку повноважень директора НАБУ.
4. НАЗК варто виконати рекомендації, надані Комісією з проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності Агентства за 2020–2021 рік. Для моніторингу такого виконання або обґрунтування невиконання наданих рекомендацій пропонується створити окремий розділ на вебсайті НАЗК або забезпечити періодичну публікацію відповідних аналітичних та статистичних звітів. Такий моніторинг буде корисним також для майбутніх аудитів діяльності Агентства.
5. Кабінет Міністрів України після проведення широкого обговорення із заінтересованими сторонами, зокрема громадськістю, має оновити Методику та критерії зовнішнього оцінювання ефективності діяльності НАЗК. У ній варто зменшити кількість критеріїв оцінювання, усунути дублювання та забезпечити їх фокусування на якісних показниках впливу діяльності НАЗК на запобігання корупції, надавши для цього відповідну дискрецію Комісії. Варто суттєво спростити базові опитувальники для зовнішніх заінтересованих сторін та органів державної влади¹⁸¹⁴.

1813 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 244) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

1814 Там само, попередньо надані рекомендації залишаються актуальними (с. 276).

Обмежений публічний контроль і підзвітність НПУ, ДБР та БЕБ

Прогрес і проблеми

У цій частині суттєвого прогресу щодо СБУ, ДБР та НПУ, окрім затвердження Плану заходів до КСП¹⁸¹⁵, також не було. Так, у розділі 4 вказаного документу йдеться про такі завдання:

- розроблення та подання до Верховної Ради законопроекту щодо вдосконалення порядку **добору кандидатів** на посади керівників органів правопорядку (крім СБУ, Держприкордонслужби, Національної гвардії України) та вищій керівній посади в цих органах на конкурсних засадах і відповідно до вимог доброчесності, удосконалення механізму внутрішнього контролю та запобігання корупції, застосування єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників усіх органів правопорядку та прокуратури, а також їх постійного моніторингу;
- впровадження єдиних етичних принципів для співробітників органів правопорядку та прокуратури;
- впровадження **прозорого управління людськими ресурсами** з дотриманням принципів гендерної рівності, за якого добір і кар'єрне зростання співробітників органів правопорядку та прокуратури здійснюються на основі їхніх професійних компетентностей/заслуг і доброчесності.

Проте вдосконалення конкурсних процедур на посади керівників органів правопорядку планується після скасування воєнного стану. Крім цього, хоч у Плані заходів до КСП йдеться про те, що доброчесність має бути визначена як один із критеріїв, яким має відповідати кандидат на зайняття посади керівника органу правопорядку чи вищої керівної посади в ньому, не йдеться про залучення незалежних (зокрема міжнародних) експертів до складу відповідних конкурсних комісій.

Проблемним питанням залишається те, що Уряд і досі не призначив переможця конкурсу на посаду Директора БЕБ. Нещодавно завершилися конкурсні процедури з добору Директора БЕБ, який передбачав вісім етапів: анонімне тестування загальних навичок (щонайменше 107 зі 145 балів) та знання законодавства (щонайменше 28 з 40), практичні завдання на професійні та лідерські навички, оцінювання особистісних компетенцій, перевірка доброчесності (з урахуванням інформації від громадськості), публічна співбесіда та фінальне затвердження не більше двох кандидатів для подання Уряду.

Комісія з добору Директора БЕБ 30 червня 2025 року передала Прем'єр-міністру України подання щодо переможця конкурсу Олександра Цивінського¹⁸¹⁶. Водночас 7 липня Уряд всупереч закону прийняв рішення не призначати переможця на посаду

¹⁸¹⁵ Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792.

¹⁸¹⁶ Публікація Комісії з добору Директора БЕБ України в соціальній мережі Facebook, 2025.

Директора БЕБ¹⁸¹⁷. Станом на 31 липня 2025 року переможця конкурсу не призначили на посаду.

Щодо реформи процедур добору в НПУ, то міністр внутрішніх справ України повідомляє, що реформа поліції триває. Наприклад, кожен кандидат на посаду керівника, заступника, керівника департаменту поліції чи регіональних підрозділів проходитиме посилену перевірку¹⁸¹⁸. Однак не встановлено якихось практичних кроків для реалізації цього твердження.

Рекомендації

1. Удосконалити законодавство щодо добору керівників НПУ і ДБР у частині прозорості, оцінки доброчесності та професійності. Особливу увагу треба звернути на те, що позиція представників від партнерів з розвитку партнерів з розвитку, які мають бути залучені до складу конкурсних комісій, має бути одностайною¹⁸¹⁹.
2. Органам виконавчої влади варто своєчасно виконувати План заходів до КС із залученням експертів та громадськості до розроблення проектів нормативних актів.
3. Уряду призначити на посаду Директора БЕБ переможця конкурсу, кандидатуру якого повторно подала Комісія з добору Директора БЕБ.

Перевірка декларацій та моніторинг способу життя

Прогрес і проблеми

У Звіті про розширення ЄС щодо України за 2024 рік Європейська комісія повідомила, що НАЗК досягло хороших результатів і продемонструвало незалежність від політичних та корисливих інтересів. Водночас Європейська комісія зазначила про необхідність подальшого впорядкування внутрішніх процедур. Також Європейська комісія вказала, що НАЗК має збільшити кількість випадків виявлення необґрунтованих статків на основі власного аналізу, адже чимало успішних кейсів наразі походять із зовнішніх повідомлень, а низка реєстрів та баз даних, до яких Агентство має доступ, на сьогодні застарілі та потребують суттєвого оновлення¹⁸²⁰.

Здебільшого позитивно оцінило роботу Агентства і GRECO у своєму останньому звіті. Зокрема, партнери зазначили, що Агентство значно підвищило ефективність фінансового контролю¹⁸²¹, але зауважило, що НАЗК не веде обліку загальної кількості

1817 Публікація Комісії з добору Директора БЕБ України в соціальній мережі Facebook, 2025.

1818 Із початку війни повноваження поліції збільшились на 80%, — Ігор Клименко про реформу НПУ. Урядовий портал, 2024.

1819 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 291) залишається актуальною.

1820 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1821 GRECO позитивно оцінило прогрес України у виконанні рекомендацій щодо запобігання корупції серед суддів, прокурорів та парламентарів. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

поданих декларацій «через постійний потік призначень та звільнень персоналу на відповідних посадах, можливість подання суб'єктами декларування виправлених декларацій, а також вилучення частини декларацій з публічного доступу в умовах воєнного стану»¹⁸²².

Втім, НАЗК зберегло більшість негативних практик, які раніше критикувалися громадськістю¹⁸²³, а також Комісією з проведення зовнішньої незалежної оцінки діяльності Агентства за 2020–2021 рік¹⁸²⁴. Зокрема, Агентство досі застосовує штучно розділений «контроль повноти заповнення декларації»¹⁸²⁵, а також має у своїй структурі окремий відділ, присвячений цьому напрямку, хоча не можна чітко зробити висновок, що така процедура суттєво вплинула на рівень корупції¹⁸²⁶. Також НАЗК продовжує застосування автоматизованих повних перевірок декларацій, що надає можливість збільшити кількісні показники ефективності Агентства через втрату якості таких перевірок. Так, Агентство провело близько 620 тис. автоматизованих перевірок декларацій за 2023 рік і близько 600 тис. таких перевірок за 2024 рік¹⁸²⁷.

Погоджується з цією критикою також OECD у звіті щодо боротьби з високорівневою корупцією в Східній Європі¹⁸²⁸. У ньому йдеться про те, що, попри значні ресурси, вкладені в розроблення та функціонування електронних реєстрів декларацій майна, цей інструмент здебільшого використовується для притягнення до відповідальності за досить дріб'язкові випадки приховування майна посадовими особами або внесення недостовірних відомостей у деклараціях. Досить рідко перевірка е-декларацій переростає в серйозні випадки корупції на високому рівні. Такі випадки потребують комплексного аналізу та ефективної співпраці між національними антикорупційними органами, службами фінансового моніторингу, органами з повернення активів, податковими органами, а також на міжнародному рівні¹⁸²⁹.

Необхідність виправити цю ситуацію знайшла своє відображення також серед заходів Дорожньої карти з питань верховенства права. Зокрема до кінця 2025 року НАЗК разом з Мін'юстом визначені виконавцями заходу щодо прийняття та впровадження змін у внутрішніх процедурах щодо контролю та аналізу декларацій про майно, спрямованих на їх спрощення та підвищення ефективності, а також узгодженості між собою заходів фінансового контролю. Додатково вказано, що органами повинні вживатися «відповідні заходи для забезпечення збільшення випадків виявлення необґрунтованих активів та ознак незаконного збагачення, у тому числі вияв-

1822 Звіт GRECO: відзначено прогрес України у виконанні антикорупційних рекомендацій для суддів, прокурорів і парламентарів (звіт українською). Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1823 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024.

1824 Звіт Зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24.07.2023.

1825 Нові «швидкі» перевірки декларацій НАЗК: чи відповідають вони закону та які ризики створюють? Transparency International Ukraine, 2021.

1826 Структура НАЗК, 2025.

1827 НАЗК почне перевірку декларацій за 2024 рік у травні. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1828 Combating high-level corruption in Eastern Europe: Insights and Solutions. OECD Publishing. Paris, 2024.

1829 Там само.

лених під час власного аналізу Національним агентством з питань запобігання корупції»¹⁸³⁰.

Водночас, згідно з інформацією ІСМ ДАП, захід 1.4.3.1.2. щодо оптимізації процесів повних перевірок та інших видів контролю Агентство оцінило як повністю виконаний. Показником для виконання цього заходу НАЗК насамперед вважає збільшення кількості декларацій, щодо яких протягом року проведено повну перевірку, але втрачає з уваги безпосередню оптимізацію інших видів фінансового контролю, зосереджуючись більше на оптимізації заповнення декларацій декларантами¹⁸³¹. При цьому Агентство не здійснило комплексної перевірки щодо того, чи процедури фінансового контролю не містять дублювань, не виправданих ускладнень, конфліктів або розбіжностей між підзаконними актами та Законом України «Про запобігання корупції», а також належно виконуються. Так само Агентство не проводить належний аналіз результативності повних перевірок декларацій, зокрема з приводу відстеження на офіційному вебсайті НАЗК подальшого статусу переданих матеріалів до інших державних органів, органів правопорядку та суду, що надало б можливість удосконалити чинний фінансовий контроль.

Згідно зі звітом НАЗК про результати роботи за 2024 рік, за результатами перевірок у 353 деклараціях, тобто у 50% із завершених, виявлено недостовірні відомості на 3,8 млрд грн, ознаки незаконного збагачення на 192,1 млн грн та необґрунтованість активів на понад 47 млн грн. Агентство наводить для порівняння статистику 2021 року, коли порушення було встановлено у 27% завершених перевірок, вказуючи, що застосування у 2024 році ризик-орієнтованого підходу до відбору декларацій на повну перевірку значно підвищило ефективність роботи¹⁸³². Попри це, важливо зазначити, що у 2024 році НАЗК перевіряло декларації подані за 2021, 2022 та 2023 роки, тому збільшення показника виявлення правопорушень швидше за все пов'язане зі збільшенням самої кількості декларацій (в середньому за один рік кампанії було подано 600 тис. декларацій)¹⁸³³.

В останній кампанії з декларування подано майже 627 тис. декларацій¹⁸³⁴. Завершилася ця кампанія 31 березня 2025 року, а перевіряти нові декларації Агентство почало з травня, зважаючи на норму Закону, що надає декларантам 30 календарних днів на виправлення помилок у поданих документах¹⁸³⁵. Згідно з офіційним вебсайтом НАЗК, з березня до червня включно Агентство завершило 323 повні перевірки декларацій, за результатами яких виявлено ознаки недостовірної інформації у 172 деклараціях, тоді як ознаки необґрунтованості активів встановлено в 11 деклараціях та у 8 деклараціях встановлено ознаки незаконного збагачення¹⁸³⁶.

1830 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1831 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1832 НАЗК підбило підсумки 2024 року. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1833 Публікація Національного агентства з питань запобігання корупції в соціальній мережі Facebook, 2025.

1834 Кампанія декларування-2024: декларації подали майже 627 тисяч публічних службовців. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1835 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, п. 2-7 розд. XIII.

1836 Повні перевірки декларацій за березень: НАЗК виявило порушення на понад 234 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.; Повні перевірки декларацій за травень: НАЗК виявило порушення на майже 518 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.; Повні перевірки декларацій за червень: НАЗК виявило порушення на майже 243 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

Згідно зі статистичною інформацією про результати роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та інших державних органів, за 2024 рік правоохоронці вручили повідомлення про підозру в декларуванні недостовірних відомостей 35 особам, а про незаконне збагачення — 15 особам¹⁸³⁷. Водночас за результатами розгляду судових справ щодо декларування недостовірної інформації за 2024 рік лише одна особа була засуджена, ще одна — виправдана та одна справа закрита¹⁸³⁸. Щодо незаконного збагачення, то у 2024 році одна особа була засуджена та ще в одній судовій справі триває розгляд¹⁸³⁹. Даних за 2025 рік поки немає.

Під час проведеного інтерв'ю з експертом зауважено значне зниження категорії посад суб'єктів, чії декларації були відібрані на повну перевірку після введення ризик-орієнтованого підходу, зокрема одними з найвищих у цьому показнику є посади заступника голови обласної ради, а також заступника мера Умані. При цьому значно зменшилася кількість повних перевірок декларацій народних депутатів¹⁸⁴⁰. Водночас, згідно з останньою аналітикою журналістів, декларації, подані топчиновниками за 2024 рік, викликають багато запитань у частині вартості придбаних ними автомобілів, що є значно нижче ринкової¹⁸⁴¹. Однак через закритість правил логічного та арифметичного контролю неможливо надати рекомендації щодо відбору тих чи інших декларацій на перевірку Агентством.

Сам Голова НАЗК акцентував, що новий ризик-орієнтований підхід має наслідком те, що декларації одних і тих самих посадовців щорічно не перевіряються. Зокрема, він зазначив: «Бо це дуже хороший метод. Він дієвий і для перевірок, і як превентивний захід. ... І кожен публічний службовець має розуміти, що його декларація може стати об'єктом перевірки»¹⁸⁴².

Про погіршення практики проведення повних перевірок свідчать також дані з аналізу довідок, опублікованих Агентством за результатами цього виду фінансового контролю. За січень — червень 2024 року НАЗК перевірило 206 декларацій¹⁸⁴³ і відповідно оприлюднило 200 довідок за результатами перевірки¹⁸⁴⁴. Шість із 206 довідок НАЗК тимчасово вилучило з відкритого доступу через застосування до декларантів заходів безпеки, передбачених законом, включно з невідображенням відповідних декларацій у реєстрі. За результатами аналізу лише одна довідка з 200 перевірених не має жодного недоліку в проведеній повній перевірці декларації публічного службовця¹⁸⁴⁵.

1837 Статистична інформація про результати роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та інших державних органів. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

1838 Звіт про розгляд справ і матеріалів кримінального провадження за 2024 рік. Вищий антикорупційний суд.

1839 Там само.

1840 Інформація надана під час експертного інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

1841 Авто за три копійки. Як топчиновники підтасовують декларації. Економічна правда, 2025.

1842 Голова НАЗК Віктор Павлушук: «Спеціалісти, які перевіряють топпосадовців, отримують у середньому 35 тис. грн». LB, 2024.

1843 Понад 200 повних перевірок декларацій завершило НАЗК: виявлено порушень на 700 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

1844 Повні перевірки декларацій. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1845 Аналіз Transparency International Ukraine результатів повних перевірок декларацій НАЗК, завершених у I півріччі 2024 року, 2025.

За результатами аналізу вказаних опублікованих довідок та декларацій Transparency International Ukraine виявила низку системних проблем та ризиків, що негативно впливають або можуть вплинути на ефективність фінансового контролю за доброчесністю державних службовців. Зокрема, у:

- 31% випадків виявлено, що НАЗК не вжило достатніх заходів перевірки (наприклад, не запитало додаткові пояснення в декларанта та членів сім'ї щодо походження великої кількості задекларованої готівки та співвідношення цього з офіційними доходами);
- 40% випадків уповноважені особи некоректно або неповно перевірили та визначили вартісні показники задекларованих активів (здебільшого НАЗК обмежується порівнянням вказаної вартості активів з висновками лише Київського науково-дослідного інституту судових експертиз або правовстановлюючими документами);
- 21% випадків НАЗК не врахувало всі розбіжності в різних активах у загальний розрахунок, що впливає на визначення, чи йтиметься про кримінальну або ж адміністративну відповідальність за недостовірне декларування;
- 24,5% випадків уповноважені особи зосередилися на незначних розбіжностях між декларацією та реєстрами тощо¹⁸⁴⁶.

Наприклад, за результатами повної перевірки декларації начальника відділу Державної податкової служби України (ДПС), уповноважені особи зосередили увагу на розбіжності в 1 грн у декларуванні вартості машиномісця¹⁸⁴⁷. Такий підхід видається неефективним витрачанням обмежених ресурсів НАЗК. Водночас Агентство не завжди перевіряє майновий стан особи позичальника, дарувальника чи спадкодавця на предмет того, чи дозволяють статки особи (єдиним джерелом доходу якої, наприклад, є пенсія) робити коштовні подарунки, позики або спадщину, та без належної перевірки залишається дотримання обмежень щодо одержання подарунків. Викликом для системи фінансового контролю НАЗК є й активи, які зберігаються у вигляді криптовалют. Практика свідчить про чимраз вищий інтерес декларантів до цифрових активів¹⁸⁴⁸, що вимагає посилення уваги та зміни підходів перевірки криптоактивів Агентством¹⁸⁴⁹.

Також існують поодинокі випадки, коли НАЗК ігнорувало можливе ухилення від сплати податків, а також епізоди, коли згодом Агентство виявляло проблеми в деклараціях, що успішно пройшли автоматизовану повну перевірку¹⁸⁵⁰.

Через описані недоліки процедури повних перевірок декларацій, що має наслідком послаблення їхньої ефективності, експерти зазначають про ще більше зміщення головного фокусу роботи НАЗК на моніторинг способу життя посадовців¹⁸⁵¹. Пояс-

1846 Там само.

1847 Довідка № 148/24 від 07.06.2024. Національне агентство з питань запобігання корупції.

1848 На 10% збільшило криптовалют у деклараціях посадовців за рік. Опендатабот, 2025.

1849 Аналіз Transparency International Ukraine результатів повних перевірок декларацій НАЗК, завершених у I півріччі 2024 року, 2025.

1850 Там само.

1851 Інформація надана експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025.

нуються це тим, що завдяки наявності значної дискреції Агентства та необмеженості строків проведення процедура моніторингу способу життя надає можливість отримувати більше обґрунтованих висновків щодо незаконного збагачення або необґрунтованих активів. Тоді як повні перевірки декларацій здебільшого зводяться до виявлення ознак декларування недостовірної інформації з мінімальними справами щось виявити поза декларацією. Водночас строк притягнення до кримінальної відповідальності за це правопорушення становить три роки з дня вчинення¹⁸⁵², що не є достатнім. Так, строк притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення становить десять років¹⁸⁵³, а строк для подання позову про цивільну конфіскацію необґрунтованих активів — чотири роки¹⁸⁵⁴.

НАЗК надає можливість отримати доступ до набору даних декларацій про майно через інтерфейс прикладного програмування (API)¹⁸⁵⁵, останнє оновлення відповідного набору даних для завантаження відбулося в березні 2024 року¹⁸⁵⁶. Водночас Агентство не публікує у межах колонки «Вжиті заходи» у розділі офіційного вебсайту «Результати діяльності» подальші події щодо повних перевірок декларацій, особливо в судах, після складання та направлення обґрунтованих висновків та протоколів, матеріалів до інших державних органів та підрозділів НАЗК. Через це систематична інформація щодо притягнення або звільнення посадовців від відповідальності ускладнена для аналізу, адже це потребуватиме звернення до Єдиного державного реєстру судових рішень для опрацювання кожного окремого провадження. Агентство повідомляє, що воно після направлення обґрунтованих висновків до органів досудового розслідування не є стороною в кримінальному провадженні та не впливає на його здійснення і своєю чергою інші органи влади, зокрема органи досудового розслідування, висвітлюють результати своєї діяльності¹⁸⁵⁷.

У 2024 році за результатами проведених повних перевірок до органів досудових розслідувань направлено 228 обґрунтованих висновків щодо виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке передбачено кримінальну відповідальність: за **ст. 366² КК України** до НПУ — 161; ДБР — 26; НАБУ — 28; ОГП — 4; Управління СБУ — 1; за **ст. 368⁵ КК України** до НПУ — 4; НАБУ — 2, ДБР — 1, ОГП — 1.

За наявною в НАЗК інформацією за результатами розгляду вищевказаних обґрунтованих висновків органами досудового розслідування розпочато 209 кримінальних проваджень, з яких станом на 9 квітня 2025 передано до суду 13 обвинувальних актів. Крім того, до НПУ у вищевказаний період направлено 48 обґрунтованих висновків щодо виявлення ознак пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке передбачено адміністративну відповідальність за ч. 4 ст. 172⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

1852 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 49.

1853 Там само.

1854 Цивільний кодекс України від 16.01.2003, № 40-44, ч. 5 ст. 258.

1855 Відкритий API. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, 2025.

1856 Єдиний державний вебпортал відкритих даних.

1857 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

При цьому, в період із січня по березень 2025 року за результатами проведених повних перевірок до органів досудового розслідування направлено 84 обґрунтованих висновки щодо виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке передбачено кримінальну відповідальність: за **ст. 366² КК України** до НПУ — 53; ДБР — 13; НАБУ — 15; ОГП — 2; за **ст. 368⁵ КК України** до НАБУ направлено один обґрунтований висновок.

За результатами розгляду вищевказаних обґрунтованих висновків з початку 2025 року розпочато ще 46 кримінальних проваджень. Водночас до НПУ у вищевказаний період направлено 24 обґрунтовані висновки щодо виявлення ознак пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке передбачено адміністративну відповідальність за ч. 4 ст. 172⁶ КУпАП¹⁸⁵⁸.

Також з березня по червень 2025 року включно НАЗК направило до правоохоронних органів 178 обґрунтованих висновків щодо виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке передбачено кримінальну відповідальність: за **ст. 366² КК України** — 172, за **ст. 368⁵ КК України** — 6. А також до САП направлено 3 матеріали щодо виявлених ознак набуття необґрунтованих активів¹⁸⁵⁹.

Експерти зауважують вкрай низькі показники результативності розгляду судами протоколів про адміністративні правопорушення, що складені Агентством за результатами повних перевірок¹⁸⁶⁰. Одним із заходів для покращення цієї ситуації в ДАП є передача частини адміністративних справ на розгляд до ВАКС¹⁸⁶¹. Таке рішення наразі є передчасним, і до цього питання можна буде повернутися після заповнення всіх вакансій суддів ВАКС та відстеження динаміки розгляду справ.

Згідно з офіційною комунікацією Агентства, за 2024 рік НАЗК здійснило 167 моніторингових способу життя суб'єктів декларування. До правоохоронних органів скеровано 42 матеріали та обґрунтовані висновки з виявленими ознаками необґрунтованих активів та незаконного збагачення на орієнтовно 740 млн грн¹⁸⁶². Також протягом першого півріччя 2025 року НАЗК провело 95 моніторингових способу життя декларантів, за результатами яких до правоохоронних органів скеровано 36 матеріалів. З них 24 скеровано до САП щодо виявлених ознак набуття необґрунтованих активів на понад 130 млн грн, а інші 12 стосуються виявлених ознак незаконного збагачення (ст. 368⁵ КК України) на понад 366 млн грн¹⁸⁶³.

1858 Там само.

1859 Повні перевірки декларацій за березень: НАЗК виявило порушення на понад 234 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025; Повні перевірки декларацій за квітень: НАЗК виявило порушення на майже 459 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025; Повні перевірки декларацій за травень: НАЗК виявило порушення на майже 518 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025; Повні перевірки декларацій за червень: НАЗК виявило порушення на майже 243 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1860 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

1861 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1862 Публікація Національного агентства з питань запобігання корупції в соціальній мережі Facebook, 2025.

1863 Моніторинг способу життя: результати за перше півріччя 2025 року. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

Попри вищу результативність цього виду фінансового контролю, якщо порівняти його з повними перевірками, важливо нагадати, що механізм моніторингу способу життя суб'єктів декларування все ще не є належно врегульованим. Зокрема, досі не були ініційовані зміни, які б упорядкували відповідні інспекційні повноваження Агентства та позбавили орган нерелевантної дискреції, зокрема через запровадження авторозподілу справ моніторингу серед уповноважених Агентства за принципом випадковості та встановлення строків його проведення¹⁸⁶⁴.

Певні законодавчі зміни, націлені на зміну моніторингу способу життя публічних посадовців, були запропоновані до законопроекту № 12347-д, що стосується комплексної реформи АРМА¹⁸⁶⁵. Такий підхід є негативним, адже законодавцю треба уникати невдалої практики, коли в нормативно-правовий акт, присвячений правовому регулюванню однієї сфери, додають положення, що стосуються зовсім іншої¹⁸⁶⁶.

Пізніше пропоновані зміни в частині моніторингу способу життя було виключено Комітетом з питань антикорупційної політики з направленою на сесійний розгляд Верховною Радою законопроекту.

Також варто зазначити, що НАЗК не оприлюднює результатів моніторингів способу життя в такий самий спосіб, як результати повних перевірок декларацій, що не дає можливості глибше аналізувати цю практику. Агентство повідомляє, що в разі оприлюднення результатів моніторингу способу життя, які містять конфіденційні персональні дані суб'єкта декларування, членів його сім'ї, близьких та пов'язаних з ним осіб, є ризик відчуження/приховування активів суб'єктами декларування до моменту накладення арешту на них¹⁸⁶⁷. Але щодо повних перевірок у довідках оприлюднюються конкретні активи декларантів, які мають ознаки необґрунтованих, що не дає можливість говорити про послідовність позиції НАЗК. Також наявний механізм приховування конфіденційних персональних даних без шкоди до публікації інших результатів перевірки. Водночас варто згадати про нижчий рівень посад правопорушників, яких було притягнуто до відповідальності за результатами моніторингу способу життя, порівнюючи з повними перевірками декларацій¹⁸⁶⁸.

Суспільного розголосу набула така скандальна справа моніторингу способу життя. 4 квітня 2024 року журналісти-розслідувачі «Слідство.інфо» виявили¹⁸⁶⁹, що дружина керівника департаменту кібербезпеки СБУ, яка займалася підприємницькою діяль-

1864 У своїй комунікації щодо можливого внесення змін до законодавчого регулювання процедури моніторингу способу життя Агентства зазначило, що «навіть простий моніторинг способу життя може тривати шість місяців, у складних випадках — понад рік». Такі довгі строки не є співмірними для цієї процедури. НАЗК закликає народних депутатів зберегти інструмент моніторингу способу життя. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1865 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення інституційної спроможності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та вдосконалення механізмів управління активами : проект Закону України, реєстраційний № 12374-д від 10.02.2025.

1866 Реформа інституційної спроможності АРМА: аналіз проекту 12374-д до другого читання. Transparency International Ukraine, 2025.

1867 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

1868 Інформація надана опитаним експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

1869 Дружина голови департаменту кібербезпеки СБУ під час війни купила квартиру, яка коштує понад 20 млн грн. Слідство. Інфо, 2024.

ністю, придбала в грудні 2023 року квартиру преміумкласу площею 195 кв. м у Печерському районі м. Києва на задекларовані 12,8 млн грн при її ринковій вартості 21,5 млн грн. На думку журналістів, для цього вона не мала б достатніх офіційних доходів, бо вони не змогли знайти доказів легальної підприємницької діяльності дружини, яка відмовилася надавати будь-які коментарі. 9 квітня голова СБУ відсторонив керівника департаменту кібербезпеки від виконання його посадових обов'язків на час перевірки вищезгаданих обставин¹⁸⁷⁰. У квітні НАЗК також почало моніторинг способу життя та вилучило декларацію посадовця з публічного доступу¹⁸⁷¹ — за його результатами у вересні 2024 року НАЗК не знайшло підстав для реагування — ознак незаконного збагачення та безпідставного набуття активів¹⁸⁷². Водночас у травні Президент звільнив чиновника з посади¹⁸⁷³, а НАБУ розпочало досудове розслідування за ст. 209 КК України (легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом). Також у НАБУ додали, що до них не надходили запити від НАЗК щодо арешту цієї квартири, однак ВАКС наклав такий арешт. Своєю чергою НАЗК відмовилося відповісти на запит журналістів, чи проводилась експертиза вартості квартири під час моніторингу способу життя¹⁸⁷⁴. Після цього представники громадськості висловили сумнів у ефективності роботи органу та припустили політичне забарвлення рішення Агентства¹⁸⁷⁵. У відповідь очільник НАЗК заявив, що з вищезгаданим посадовцем особисто не знайомий¹⁸⁷⁶.

Цілковите вилучення з законодавства механізму моніторингу способу життя надало б можливість НАЗК зосередитися на повній перевірці декларацій посадовців, зокрема у питаннях пошуку необґрунтованих активів¹⁸⁷⁷. Такий підхід цілком доречний, адже міжнародними стандартами передбачається лише одна процедура перевірки статків чиновників, а не їх розмаїття.

Іншим важливим моментом є те, що НАЗК наразі не згадується у переліку органів, які вживають заходів щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості у ч. 5 ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України)¹⁸⁷⁸. Включення Агентства до цього переліку без обмеження його роботи спеціальними процедурами надало б можливість відповіднити практику фінансового контролю НАЗК з практикою розслідувань НАБУ, САП, ДБР та ОГП без встановлення будь-яких чітких меж чи спеціальних процедур.

Наразі у випадку встановлення Агентством доказів того, що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, набула необґрунтовані

1870 Голова СБУ відсторонив керівника департаменту кібербезпеки Вітюка на час перевірки обставин, оприлюднених журналістами «Слідство-інфо». Інтерфакс-Україна, 2024.

1871 НАЗК розпочало перевірку способу життя генерала СБУ Вітюка після розслідування «Слідства.Інфо». Слідство.Інфо, 2024.

1872 У НАЗК не побачили проблем з квартирою генерала СБУ за 21,5 млн грн. Слідство. Інфо.

1873 Про звільнення І. Вітюка з посади начальника Департаменту контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки Служби безпеки України : Указ Президента України № 257/2024 від 01.05.2024.

1874 Елітну нерухомість генерала СБУ Вітюка арештували, хоча НАЗК не бачить жодних порушень. Громадське, 2024.

1875 Публікація Центру протидії корупції в соціальній мережі X, 2024.

1876 Голова НАЗК розповів про розслідування щодо ексначальника кібердепартаменту СБУ Вітюка. Суспільне, 2024.

1877 Моніторинг способу життя: наскільки є ефективною така процедура? Transparency International Ukraine, 2021.

1878 Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004, № 40-41, 42, ч. 5 ст. 290.

активи або що такі активи набула інша особа за її дорученням чи в інших передбачених ст. 290 ЦПК України випадках, НАЗК має право порушувати перед САП або у визначених законом випадках перед ОГП питання щодо звернення до суду з позовом про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави¹⁸⁷⁹.

Привернув увагу до проблеми проведення повних перевірок НАЗК також скандал, що спалахнув восени 2024 року навколо очільників обласних медико-соціальних експертних комісій (МСЕК). Так, під час обшуків у голови Хмельницької обласної МСЕК правоохоронці знайшли 6,5 млн доларів США незадекларованих готівкових коштів та докази того, що вона видавала довідки про інвалідність, після чого їй було вручено підозру в незаконному збагаченні. Правоохоронці почали розслідування також щодо інших очільників МСЕК. Після скандалу Transparency International Ukraine проаналізувала декларації цих посадовців і встановила, що більшість із них може містити ознаки правопорушень, зокрема у 18 з 23 випадків самі обласні очільники МСЕК або їхні родичі отримували пенсію, що може свідчити про наявний конфлікт інтересів¹⁸⁸⁰.

Водночас декларації лише шістьох обласних очільників МСЕК перед скандалом були відібрані для автоматизованої перевірки, яка полягає у звірці даних декларації з реєстрами. За результатами цих перевірок не встановлено ознак адміністративних чи кримінальних правопорушень. Декларацію ж голови Хмельницької МСЕК уповноважені особи НАЗК перевіряли вручну, і за результатами першої перевірки були виявлені лише ознаки адміністративного правопорушення, але не кримінального¹⁸⁸¹. Після скандалу НАЗК оголосило про проведення повторної ручної повної перевірки її декларації¹⁸⁸², яка завершилася виявленням ознак кримінальних порушень вже на понад 34,8 млн грн¹⁸⁸³. Також НАЗК пізніше повідомило, що протягом 2024–2025 років розпочало повні перевірки 17 декларацій працівників МСЕК, із них сім декларацій відібрано за результатами оцінки ризиків за допомогою логічного та арифметичного контролю та десять — за повідомленнями. Завершено перевірки 11 декларацій, у яких виявлено ознаки недостовірних відомостей на 58,2 млн грн та ознаки незаконного збагачення в одній декларації на 16,4 млн грн. До правоохоронних органів направлено дев'ять обґрунтованих висновків¹⁸⁸⁴.

У квітні 2025 року у відкритому доступі з'явилися новини щодо криптовалюти у володінні 23 детективів НАБУ¹⁸⁸⁵. Згідно з інформацією від голови Ради громадського контролю НАБУ, декларація одного з цих детективів була автоматично перевірена НАЗК на запит Національного бюро. Ця перевірка не встановила значних проблем,

1879 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, п. 5-7 ч. 1 ст. 12.

1880 Скандали у МСЕК: Чи є перспектива покарання. Transparency International Ukraine, 2024.

1881 Там само.

1882 НАЗК розпочинає повторну перевірку декларації керівниці МСЕК з Хмельниччини за нововиявленими обставинами. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

1883 Повна перевірка декларації керівниці Хмельницького МСЕК: виявлено порушення на майже 35 млн грн, 2025. Національне агентство з питань запобігання корупції.

1884 Повні перевірки декларацій посадовців МСЕК: завершено 11 перевірок, виявлено недостовірні відомості на 58,2 млн грн та незаконне збагачення на 16,4 млн грн, 2025.

1885 «Скандальний детектив Браверман попався на "крипти": ЗМІ викрили НАБУшників, які сховали мільйони в біткоїнах». Oboz.ua, 2025.

а сума розбіжностей даних, за словами НАЗК, була занадто мала для подальшої ручної перевірки¹⁸⁸⁶.

Ця ситуація слугує аргументом на користь повернення Агентства до попередньої концепції повних перевірок декларацій, яка не передбачала наявності декларацій, що можуть бути повністю перевірені автоматизовано. Крім того, критерії відбору декларацій на автоматизовану повну перевірку також є закритими за рішенням НАЗК¹⁸⁸⁷, що критикується громадськістю. Під час проведеного інтерв'ю експертом була висловлена думка, що наразі повні перевірки — це витрата неспівмірно великого ресурсу з неспівмірно малим результатом¹⁸⁸⁸.

На низьку ефективність проведення повних перевірок зокрема впливає недостатність людських і фінансових ресурсів НАЗК. За словами Голови Агенства, наразі оплата праці уповноважених осіб складає 35–45 тис. грн¹⁸⁸⁹. Зважаючи на складні економічні умови воєнного стану, а також корупційні ризики в роботі уповноважених осіб, такий рівень заробітної плати не є конкурентоспроможним.

Заступник голови Громадської ради при НАЗК висловився позитивно щодо кадрових рішень нового очільника Агентства¹⁸⁹⁰, втім, до доброчесності окремих очільників підрозділів та управлінь НАЗК залишається низка запитань ще з періоду, що передував перезавантаженню Агентства¹⁸⁹¹. Попри це, вони продовжують обіймати посади дотепер¹⁸⁹².

На потребу добору кваліфікованих кадрів у НАЗК вказують також міжнародні партнери у вже загаданому останньому звіті OECD. Зокрема, вони звертають увагу, що, попри високий рівень автоматизації процесів перевірки декларацій, результат такої перевірки перетворюється на реальні кримінальні справи лише за участю професійно підготовлених та мотивованих спеціалістів, здатних повноцінно аналізувати дані та проводити власні фінансові розслідування. Тому одним із найважливіших пріоритетів для органів, відповідальних за е-декларування, є залучення, навчання, мотивація та утримання професійних кадрів¹⁸⁹³.

Також у звіті OECD рекомендують визначити пріоритетність зусиль, спрямованих на поглиблене опрацювання декларацій осіб, які обіймають ризиковані посади, та використання результатів такого аналізу в розкритті та розслідуванні кримінальних проваджень про корупцію у високопосадовій ланці¹⁸⁹⁴.

1886 Публікація голови Ради громадського контролю Національного антикорупційного бюро України в соціальній мережі Facebook, 2025.

1887 Про внесення змін до Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.12.2024 № 424/24.

1888 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

1889 Голова НАЗК Віктор Павлушик: Перші викривачі корупції почали отримувати мільйонні виплати. Главком, 2024.

1890 Віктор Павлушик вже рік очолює НАЗК: як змінилося агентство. Українська правда, 2025.

1891 Оцінка виконання рекомендацій щодо спроможності та ефективності НАЗК. Transparency International Ukraine, 2021. С. 22.

1892 Структура НАЗК, 2025.

1893 Combating high-level corruption in Eastern Europe: Insights and Solutions. OECD Publishing. Paris, 2024.

1894 Там само.

У звіті за результатами проведеної зовнішньої незалежної оцінки діяльності Агентства за 2020–2021 рік була висловлена рекомендація, що НАЗК треба розробити свій Data Warehouse, який міг би мати позитивний вплив на всю аналітичну та контрольну роботу Агентства, зокрема щодо перевірки декларацій та інших інспекційних функцій¹⁸⁹⁵. Втім, розроблення цього проекту наразі під питанням через зупинення роботи та відповідно фінансування одного з донорів надання міжнародної технічної допомоги¹⁸⁹⁶.

Рекомендації

1. Повернутися до попередньої концепції повних перевірок декларацій, яка не передбачала наявності декларацій, що можуть бути повністю перевірені автоматизовано¹⁸⁹⁷.
2. Покращити системне отримання інформації від іноземних партнерів та з реєстрів через укладення Агентством багатосторонніх міжнародних договорів з питань обміну інформацією з метою перевірки декларацій публічних службовців.
3. Забезпечити конкурентоспроможний рівень заробітної плати уповноважених осіб НАЗК, що здійснюють проведення повних перевірок. Окрім цього, задля збільшення людських ресурсів Агентства кваліфікованими фахівцями необхідним є внесенням змін до законодавства щодо об'єктивного, прозорого та базованого на заслугах конкурсі на обіймання посад у НАЗК, а також відповідних змін до внутрішніх конкурсних процедур Агентства.
4. Удосконалити методологію повних перевірок декларацій. Публікувати інформацію про подальший розгляд висновків за результатами перевірок, включно з переданими матеріалами до інших органів та результатами судового розгляду.
5. Підзаконне регулювання НАЗК нового порядку моніторингу способу життя має бути переглянуте для уникнення надмірного втручання у приватне життя декларантів¹⁸⁹⁸. Також варто розглянути варіант повного вилучення з законодавства механізму моніторингу способу життя, що надасть змогу НАЗК зосередитися на повній перевірці декларацій посадовців, зокрема у питаннях пошуку необґрунтованих активів.
6. Включити НАЗК до переліку органів, які вживають заходів щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості згідно зі ч. 5 ст. 290 ЦПК України.

1895 Звіт Зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24.07.2023, ст. 83.

1896 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

1897 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 260) залишається актуальною.

1898 Там само, попередньо надана громадськістю рекомендація (с. 258) залишається актуальною.

Державне фінансування політичних партій

Прогрес і проблеми

Станом на кінець березня 2025 року НАЗК розглянуло 94% (236 з 250¹⁸⁹⁹) поданих звітів політичних партій за III квартал і 88% (225 з 253¹⁹⁰⁰) — за IV квартал 2024 року¹⁹⁰¹. Водночас 150 політичних партій не подали звіти до НАЗК за III квартал 2024 року¹⁹⁰², 132 політичні партії не подали звіти до НАЗК за IV квартал 2024 року¹⁹⁰³, і 148 — за I квартал 2025 року¹⁹⁰⁴. Варто звернути увагу, що з 1 січня 2025 року три парламентські партії отримали 192 млн грн державного фінансування. Загалом НАЗК склало 651 протокол, зокрема п'ять протоколів за ст. 188⁴⁶ КУпАП¹⁹⁰⁵, 12 — за ст. 212¹⁵ КУпАП, 634 — за ст. 212²¹ КУпАП¹⁹⁰⁶.

У контексті періодичності подання фінансової звітності щоквартальне звітування за відсутності щорічного авторозподілу перевірок створює надмірне адміністративне навантаження на НАЗК. Хоча НАЗК повідомляє, що щорічний розподіл політичних партій можна запровадити, проте такий розподіл неефективний з погляду навантаження на уповноважених осіб, без пояснення, чим саме щоквартальний розподіл ефективніший¹⁹⁰⁷. У випадку парламентських партій потреба в частішій звітності може бути обґрунтована зв'язком із державним фінансуванням, проте для інших річне звітування, прецедент якого вже був створений в Україні під час відновлення звітування, надасть можливість комплексно оцінити фінансову активність партії за повний період, виявити повторювані транзакції та полегшуватиме аналіз. Такий підхід застосовується в більшості країн і є менш обтяжливим для партій, водночас він відповідає обмеженням ресурсам НАЗК, кадровий потенціал якого не збільшується.

Однак за цей час відзначається прогрес у якості самих висновків НАЗК за результатами розгляду звітів. Якщо у 2020 році до призупинення звітування типовий висновок обмежувався 1–3 сторінками, то у 2024 році, після відновлення звітування, такий висновок він міг налічувати понад 15 сторінок. Це є кроком вперед у контексті інформування громадськості та забезпечення доступу до інформації. Проте на практиці перевірки НАЗК здебільшого зводяться до виявлення формальних процедурних порушень, які легко ідентифікувати. Наприклад, випадки, коли у звітах не відображалися витрати, пов'язані зі сплатою реєстраційних зборів, які могли бути профінансовані третіми особами, кваліфікувалися НАЗК як неналежне деклару-

1899 Аналіз звітів політичних партій 2024 рік III квартал.

1900 Аналіз звітів політичних партій 2024 рік IV квартал.

1901 Статистика розгляду поданих квартальних фінансових звітів. Єдиний державний реєстр звітності політичних партій, 2025.

1902 150 політичних партій не подали звіти до НАЗК за III квартал 2024 року. Національне агентство з питань запобігання корупції.

1903 Понад 130 політичних партій не подали звіти до НАЗК за IV квартал 2024 року. Національне агентство з питань запобігання корупції.

1904 Майже 150 політичних партій не подали звіти за I квартал 2025 року. Національне агентство з питань запобігання корупції.

1905 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-X, ст. 36.

1906 Результати діяльності НАЗК, 2025.

1907 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

вання внесків. Формально повернення в майбутньому до вже перевічених звітів можливе, але випадків перегляду або поновлення аналізу таких звітів не зафіксовано.

Перевірка такого обсягу звітності в обмежені строки після відновлення звітування була об'ємною. У цьому контексті треба визнати, що орган виконав свою технічну функцію: завершив перевірки зі знайденими порушеннями, затвердив висновки, оформив відповідні протоколи, проте не продемонстрував спроможності до виявлення системних зловживань або суттєвих ризиків.

Зміни у видах знайдених порушень частково обумовлені доступом до нових джерел інформації — наприклад, раніше більшість протоколів та судових рішень стосувалися внесків від осіб із податковим боргом¹⁹⁰⁸, зараз — несплати судового збору тощо. Експерти вказують¹⁹⁰⁹ на розповсюдженість і порушення порядку надання/отримання внесків¹⁹¹⁰ від осіб, які одночасно укладали договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади¹⁹¹¹, що є забороненим. У низці випадків НАЗК фіксувало порушення, але не складало протоколи через сплив строків притягнення до відповідальності (шість місяців з моменту виявлення або не пізніше двох років з моменту вчинення правопорушення)¹⁹¹². Це було особливо актуально для перевірок звітів за 2020–2022 роки.

Експерти зазначають¹⁹¹³, що фундаментальні поведінки партій загалом не зазнали істотних змін і трансформувалися переважно через зовнішні обставини, зокрема повномасштабну війну, а не через контрольні механізми НАЗК. Очевидні зловживання, які відбувалися раніше, тепер часто замінені на обережно-формалізовану поведінку, яка демонструє скоріше адаптацію до вимог контролю, ніж доброчесність. Співпраця з громадянським суспільством та регіональними журналістами для посилення ефективності контролю має переважно реактивний характер — зазвичай НАЗК не ініціює взаємодію самостійно. Навіть за наявності інформації про потенційні порушення НАЗК не завжди оперує нею належним чином. Відсутність сталої практики інституціоналізованої співпраці Агентства з громадянським суспільством обмежує можливості для комплексного виявлення незадекларованих офісів, працівників та витрат політичних партій тощо.

Суттєвим викликом для підзвітності НАЗК залишається і відсутність прозорості у визначенні критеріїв ризик-орієнтованості майбутніх перевірок. Неоприлюднення цих критеріїв позбавляє політичні партії можливості передбачити правові наслідки своїх дій, навіть якщо вони мають намір добросовісно виконувати вимоги. Це також унеможливорює повноцінний громадський контроль за обґрунтованістю обраних підходів до перевірок, які орган автономно для себе визначив ефективними. Відкри-

1908 Гроші та політика: чому відповідальність за порушення правил політичного фінансування неефективна? Опора, 2023.

1909 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 19.03.2025 та 26.03.2025.

1910 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-X, ст. 212¹⁵.

1911 На загальну суму понад 50 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня року, у якому здійснюється внесок, протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його дії.

1912 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-X, ст. 38.

1913 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 19.03.2025, 21.03.2025, 25.03.2025 та 26.03.2025.

тість до діалогу та поширення практичних рекомендацій є ключовими елементами превентивної функції, що покладена на НАЗК відповідно до чинного законодавства. Однак Агентство не завжди забезпечує достатній рівень комунікації із заінтересованими сторонами, зокрема з політичними партіями та громадськістю, що призводить до враження, що НАЗК зосереджене передусім на бюрократичному контролі та притягненні до відповідальності, а не на запобіганні порушенням через консультативну або роз'яснювальну діяльність. Натомість НАЗК наполягає на тому, що поняття критеріїв перевірок звітності політичних партій законодавством України не встановлено, а питання організації та проведення перевірки звіту політичної партії про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, зокрема інформація, що підлягає аналізу, та відповідна процедура є відкритими¹⁹¹⁴.

Окремою проблемою є неспроможність НАЗК забезпечити повноцінний моніторинг фінансової діяльності політичних партій у цифровому середовищі. Частина агітації та політичної реклами розміщується в соцмережах, зокрема TikTok і Telegram, де інформація є частково або повністю закритою, на відміну від Facebook. У таких випадках оцінка витрат на політичну комунікацію ускладнюється, що вимагає як розширення технічних та фінансових спроможностей НАЗК з проведення медіа моніторингу, так і міжвідомчої співпраці з ДПС, Державною службою фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг) та іншими структурами, це важливо, оскільки ефективний моніторинг у виборчий період потребуватиме завчасного ресурсного забезпечення. Складність також полягає у класифікації контенту — чи є він редакційним або оплаченою політичною рекламою.

Водночас питання контролю цільового та ефективного використання державного фінансування політичними партіями залишається відкритим. НАЗК, хоч і здійснює перевірку фінансової звітності партій, не має мандату на оцінку релевантності використання бюджетних коштів. Його функції обмежуються верифікацією звітних даних, зокрема встановленням факту надання послуг чи здійснення платежів, а також виявленням порушень процедурного характеру — Агентство не має інструментів або методології для визначення доцільності та результативності витрат.

Цим має займатися Рахункова палата, формат звітів якої, попри їхню загальну аналітичну цінність, не відповідає стандартам аудиту ефективності. Такі звіти переважно містять зведену статистику витрат, проте не надають оцінок щодо доцільності, обґрунтованості чи результативності використання бюджетних коштів, і неповні з погляду висвітлення або вивчення випадків можливих зловживань, які здобули суспільний розголос. Замість предметного аналізу характеру видатків, звіти зосереджуються переважно на розподілі витрат за категоріями, не виходячи за межі описового рівня. У підсумку такі документи фактично не виконують функцію аудиту ефективності, а їхній зміст не дає можливості зробити висновки щодо виправданості та продуктивності використання бюджетного фінансування політичними силами.

Однією з причин цього явища є законодавча нечіткість поняття «статутна діяльність політичної партії». Держава не закріплює в ньому вичерпного переліку дозволених або заборонених напрямів витрачання бюджетних коштів у межах такої діяльності. Відтак критерії, на підставі яких можливо було б встановити порушення принципів

1914 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

ефективності чи відповідності, є розмитими, що актуалізує проблему формалізації та уніфікації підходів до визначення цільових витрат.

Серед пріоритетів діяльності Департаменту формування доброчесності політичних фінансів НАЗК на 2025 рік — продовження модернізації Реєстру POLITDATA, що «дозволить автоматизувати подання та контроль фінансових звітів виборчих фондів на місцевих виборах; автоматизувати наповнення банківською інформацією фінансових звітів виборчих фондів на всіх типах виборів; автоматизувати процес проведення перевірок з використанням ризик-орієнтованого підходу і розширить доступ громадськості до інформації про політичні фінанси в Реєстрі»¹⁹¹⁵. НАЗК вже встигло здійснити:

- модернізацію (розроблення) підсистеми модулів ділових процесів подання і верифікації звітності політичних партій, фінансової звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних виборах, а також допоміжних програмних модулів та компонентів коштом проєктів міжнародної технічної допомоги «Програма ефективної та відповідальної політики» та «Стійкі інституції, суспільство та вибори» (виконавець: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES);
- розробити підсистему логічного та арифметичного контролю, яка забезпечує автоматичний аналіз даних звітів політичних партій та розпорядників виборчих фондів, а також встановлення відповідності інформації, зазначеної у звітах, з відомостями із реєстрів, баз даних та інших інформаційних систем органів державної влади;
- впровадити процес автоматизованого формування висновків за результатами перевірки звітів політичних партій.

1 липня 2025 року НАЗК запустило модернізовану версію — POLITDATA 2.0, зі зміною дизайну, вдосконаленою навігацією та пошуком, адаптацією до користування людьми з особливими потребами, удосконаленням API у напрямку спрощення комплексного аналізу даних, додаванням інших інструментів для аналізу інформації про фінанси та майно політичних партій. Тепер можна переглядати і завантажувати не тільки кожен звіт окремо, а й усі разом¹⁹¹⁶. До цього функціонал електронного реєстру звітності політичних партій передбачав, що користувач мав самостійно обирати політичну партію, звітний період, а також переглядати кожен звіт окремо. У новій версії системи запроваджено інтуїтивно зрозуміліший інтерфейс, вищу швидкість роботи, логічний перегляд інформації про місцеві осередки партій тощо¹⁹¹⁷. Також у попередній версії інтерфейс API був достатньо складним для користувача через потребу в спеціалізованих знаннях. Новий API орієнтований на покращення доступності та зручності, але потребує подальшого тестування та адаптації до потреб журналістів, громадських організацій та широкого кола громадян.

Варто зазначити, що частина політичних партій висловлює занепокоєння щодо нововведень. Запуск оновленого Реєстру був назрілим та необхідним кроком,

1915 Результати роботи НАЗК за 2024 рік: формування доброчесності політичних фінансів. Національне агентство з питань запобігання корупції.

1916 НАЗК запустило оновлену версію реєстру POLITDATA 2.0. Національне антикорупційне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1917 Інформація надана опитаним експертом під час інтерв'ю, проведеного 29.07.2025.

зважаючи на необхідність подальшого розвитку цифрових інструментів прозорості політичного фінансування. Водночас процес його реорганізації ще далекий від завершення: система функціонує в публічному доступі, але її технічне та функціональне вдосконалення триває з огляду на значний масштаб проекту. Кінцевий результат має охопити складну архітектуру даних, інтеграцію з іншими державними інформаційними системами, а також автоматизацію процесів перевірки та аналізу звітності¹⁹¹⁸.

За оптимістичним сценарієм, раніше згадана автоматизація перевірок вивільнить ресурси НАЗК для глибшої аналітичної роботи в тих сферах інструментів впливу, де потрібен додатковий людський і експертний ресурс. Водночас є ризик, що вона спричинить надмірне покладання НАЗК на результати машинної обробки, яка може покрити тільки частину звіту. Адже існують й інші аспекти, які потребують ретельного аналізу, зокрема з використанням зовнішніх джерел інформації — йдеться насамперед про витрати партій, неофіційне фінансування, способи прихованої агітації та політичної реклами тощо.

Варто зазначити, що звіти партій за 2016–2017 роки досі не повернуто у відкритий доступ, і НАЗК не планує цього робити у зв'язку зі впливом обов'язкового п'ятирічного строку¹⁹¹⁹. Беручи до уваги, що один завантажений пересічний текстовий звіт не є занадто об'ємним за розміром, для такого оприлюднення архівних відомостей не вбачається відповідних технічних перешкод, пов'язаних з великим обсягом даних. Якщо відповідний департамент НАЗК позиціює себе як структурний підрозділ з формування доброчесності політичних фінансів, що відображається в його зміненій назві¹⁹²⁰, то він за чинної відсутності вимог законодавця видаляти звіти має всі підстави зберігати ці дані у відкритому доступі.

Експертам невідомо жодного випадку передачі матеріалів до суду НПУ за результатами перевірок у сфері політичних фінансів за останній час, що не дає можливості говорити про системну правозастосовну активність у цій сфері¹⁹²¹. Очікується, що ситуація може частково змінитися в період майбутньої виборчої кампанії, однак наразі ефективність розслідувань поліцією відповідних правопорушень залишається критично низькою¹⁹²². Це пояснюється як об'єктивними складнощами кваліфікації та доказування таких правопорушень, так і недостатньою інституційною спроможністю правоохоронних органів, продовження розбудови якої через тренінгові програми опинилися під загрозою через обмеження фінансування з боку міжнародної технічної допомоги. Для ефективного документування правопорушень потрібне проведення негласних слідчих (розшукових) дій, однак довести наявність умислу без спеціальних слідчих інструментів, не дозволених до використання через нетяжкість злочину¹⁹²³, надзвичайно складно. Тому питання кваліфікації та пропорційності санкцій залишається дискусійним.

¹⁹¹⁸ Інформація надана опитаним експертом під час інтерв'ю, проведеного 30.07.2025.

¹⁹¹⁹ Там само.

¹⁹²⁰ Структура НАЗК, 2025.

¹⁹²¹ Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 19.03.2025, 21.03.2025, 25.03.2025 та 26.03.2025.

¹⁹²² Там само.

¹⁹²³ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 159¹.

Обговорюється можливість диференціації складів правопорушень, наприклад, за рівнем заподіяної шкоди чи суб'єктивним складом (топосадовці, великі суми предмета злочину тощо), що могло б створити теоретичні підстави для залучення НАБУ. На сьогодні Національне бюро формально не уповноважене розслідувати такі правопорушення, оскільки вони не класифікуються як корупційні у вузькому розумінні законодавства. Навіть якщо у НАБУ буде наявна політична готовність розглядати окремі, найбільш суспільно небезпечні справи, відповідна зміна підслідності видається передчасною з погляду інституційної та аналітичної спроможності Національного бюро. Те саме зауваження щодо недостатньої спроможності стосується і передачі справ щодо політичних партій для судового розгляду до ВАКС.

Рекомендації

1. Спроможності НАЗК щодо перевірки звітів політичних партій треба посилити, зокрема через запровадження щорічного авторозподілу перевірок партій серед працівників органу. Варто продовжити практику річного звітування для непарламентських партій.
2. Критерії перевірки звітності НАЗК як превентивного органу треба широко обговорити з партіями та зовнішніми заінтересованими сторонами, а також замість присвоєння таким критеріям грифу «для службового користування» зробити їх доступними для громадськості.
3. Результати нових перевірок звітності політичних партій треба оприлюднювати комплексно, а не фрагментарно.
4. Національній поліції необхідно більш ґрунтовно розслідувати матеріали від НАЗК щодо можливих фактів кримінальних правопорушень політичними партіями, а органам прокуратури — передавати їх до суду.
5. НАЗК необхідно модернізувати надалі систему POLITDATA для покращення її використання політичними партіями та іншими користувачами, зокрема через додавання автоматичної верифікації наявних відомостей і взаємодії з іншими державними реєстрами¹⁹²⁴.
6. НАЗК доцільно ініціювати формалізацію співпраці з ДПС, Держфінмоніторингом, громадським сектором і журналістськими мережами через створення інституціоналізованої платформи або дорадчого органу для обміну інформацією, спільного виявлення ризиків і підготовки методичних матеріалів.
7. Рахунковій палаті необхідно більш ґрунтовно перевіряти ефективність використання державного фінансування політичними партіями.

¹⁹²⁴ Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 1–5 (с. 263–265) залишаються актуальними.

Моніторинг конфліктів інтересів

Прогрес і проблеми

Покращення у сфері здійснення моніторингів конфліктів інтересів та дотримання інших антикорупційних обмежень майже немає. Зокрема, НАЗК досі не застосовується Агентством автоматизований розподіл моніторингів між своїми уповноваженими особами, про що згадувалося у звіті Зовнішньої незалежної оцінки діяльності НАЗК за 2020–2021 роки¹⁹²⁵ та Тіньовому звіті до розділу 23¹⁹²⁶. Дорожня карта з питань верховенства права також з дедлайном на кінець 2025 року визначає одним із необхідних заходів «визначення внутрішніх процедур Національного агентства з питань запобігання корупції для надійного моніторингу та контролю за дотриманням вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також вимог та обмежень, визначених розділом IV Закону України «Про запобігання корупції». А також «прийняття відповідних нормативних актів для забезпечення правової визначеності, подальшої оптимізації, підзвітності та прозорості результатів таких проваджень»¹⁹²⁷.

Згідно з опублікованою НАЗК інформацією, кількість зафіксованих випадків порушень законодавства про конфлікт інтересів за 2024 рік навіть зменшилася, порівнюючи з 2023 роком. Так, протягом 2024 року НАЗК завершило 213 заходів моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, з яких 143 — за результатами розгляду повідомлень про корупцію. Водночас у 2023 році отримані НАЗК повідомлення про корупцію стали підставою для проведення 219 заходів моніторингу і контролю¹⁹²⁸.

За результатами проведених заходів у 2024 році НАЗК склало 27 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією щодо 25 осіб (у 2023 році складено 42 протоколи щодо 38 осіб), внесло 35 приписів про усунення порушень вимог антикорупційного законодавства (у 2023 році за цим напрямом роботи внесено 16 приписів)¹⁹²⁹.

Також за перше півріччя 2025 року НАЗК склало 26 обґрунтованих висновків з ознаками корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, з них 18 — із ознаками корупційних правопорушень, ймовірна шкода від яких перевищує 290 млн грн, і 8 висновків — щодо правопорушень, пов'язаних із корупцією. Крім цього, за пів року Агентство склало 7 протоколів про адміністративні правопорушення щодо 7 осіб та винесло 35 приписів про порушення законодавства щодо етичної поведінки та запобігання конфлікту інтересів¹⁹³⁰.

1925 Звіт Зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24.07.2023.

1926 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024.

1927 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1928 Результати діяльності НАЗК за 2024 рік: моніторинг і контроль за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1929 Там само.

1930 НАЗК виявило порушення у сфері конфлікту інтересів на 290 млн грн - результати за перше півріччя 2025 року. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

Водночас НАЗК не публікує повну статистичну інформацію щодо результатів розгляду судом відповідних протоколів, натомість звертає увагу, що у 2024 році частка осіб, на яких накладено адміністративне стягнення, зросла з 26% у 2023 році до 32% у 2024 році¹⁹³¹. На офіційному вебсайті НАЗК у розділі «Результати діяльності» також відсутні результати щодо справ з моніторингу запобігання, врегулювання конфліктів інтересів та дотримання вимог антикорупційного законодавства щодо подарунків, сумісництва тощо. Департамент моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції підготував технічне завдання для подальшого вдосконалення сайту, яке передано до відповідного структурного підрозділу НАЗК. Наразі розділ офіційного вебсайту Агентства щодо результатів діяльності Департаменту моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції перебуває в розробці на етапі дизайну з урахуванням згаданого технічного завдання¹⁹³².

Кількість повідомлень про конфлікт інтересів, отриманих Департаментом моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів та запобігання корупції за 2024 рік, становить 838 шт¹⁹³³. Водночас відсутні статистичні дані в розрізі інших державних органів, як і відомості щодо способів, які застосувало НАЗК для врегулювання конфліктів інтересів. У своїй комунікації про результати діяльності за 2024 рік Агентство обмежується лише згадкою, що у співпраці з уповноваженими підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції воно дослідило 140 випадків можливого конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців¹⁹³⁴. Втім, не зазначено, скільки всього повідомлень про такі можливі випадки отримало НАЗК. Відсутність цієї інформації не дає можливості належно простежити динаміку діяльності НАЗК у цій сфері — з моменту отримання повідомлення і до винесення судом рішення за складеним протоколом.

У лютому 2025 року НАЗК частково оновило методичні рекомендації для антикорупційних уповноважених щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та дотримання інших обмежень, зберігши загальний шаблон опису дефініцій та прикладів практичних ситуацій¹⁹³⁵.

Також для оцінки роботи НАЗК з моніторингу конфліктів інтересів топпосадовців важливо звернути увагу на позицію Агентства щодо голосування Парламентом за сумнозвісний законопроект № 12414, який підірвав незалежність САП та НАБУ. Так, серед 263 народних депутатів, які голосували «за» законопроект, було 9 депутатів з підозрами або обвинуваченням в корупційних злочинах і ще 10 — щодо яких справи в НАБУ закрито¹⁹³⁶.

1931 Там само.

1932 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

1933 Там само.

1934 Результати діяльності НАЗК за 2024 рік: моніторинг і контроль за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1935 Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1936 Які нардепи голосували за знищення незалежності НАБУ та САП в умовах конфлікту інтересів? Transparency International Ukraine, 2025.

Регламент Верховної Ради¹⁹³⁷, як і чинні роз'яснення НАЗК¹⁹³⁸, вказують, що, маючи конфлікт інтересів щодо певного питання, народний депутат повинен заявити про нього публічно на засіданні до початку голосування або обговорення, втім народні обранці цього не зробили. Попри чіткі вимоги вищезгаданих документів, які не містять винятків, у коментарі журналістам про цю ситуацію Агентство вказало, що законодавчі норми щодо запобігання конфлікту інтересів не поширюються на участь депутатів у голосуванні за законопроекти, які стосуються широкого кола осіб, включаючи їх самих як громадян¹⁹³⁹.

Рекомендації

1. Запровадити автоматизований розподіл моніторингів конфлікту інтересів між уповноваженими особами НАЗК.
2. Агентству варто публікувати повну статистичну та аналітичну інформацію щодо результатів розгляду судом протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, а також статистичну інформацію щодо кількості отриманих НАЗК повідомлень про конфлікт інтересів у різних органах, як і щодо способів, які застосувало Агентство для врегулювання конфліктів інтересів.

Інститут викривачів

Прогрес і проблеми

Єдиний портал повідомлень викривачів, запуск НАЗК якого згадується у звіті Європейської комісії¹⁹⁴⁰, як і раніше, не відповідає найкращим практикам, передусім у частині забезпечення зручності використання, анонімності та конфіденційності¹⁹⁴¹. Саме це наразі видається головною проблемою, а не низький рівень підключення державних органів до Порталу — станом на 31 липня 2025 року до Порталу підключено 10 046 організацій¹⁹⁴², що складає 10,9%, тоді як НАЗК очікувало під'єднання 92 тис. організацій¹⁹⁴³.

Сам Голова НАЗК в інтерв'ю у липні 2024 року повідомляв, що «так, є багато пропозицій від громадськості, як удосконалити роботу інституту викривання та порталу викривачів. ...Тож потрібен ще час, аби отримати максимальний перелік тих проблем, які необхідно узагальнити й усунути, а не змінювати портал по десять разів. Треба

1937 Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI, ч. 6 ст. 37.

1938 База знань: Роз'яснення щодо особливостей врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування від 12.01.2024. Національне агентство з питань запобігання корупції.

1939 У НАЗК прокоментували участь підозрюваних нардепів у голосуванні за закон про НАБУ і САП. Слово і Діло, 2025.

1940 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1941 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 273, 2024

1942 Організації, підключені до Порталу. Єдиний портал повідомлень викривачів, 2025.

1943 До порталу викривачів корупції мають підключити понад 90 тисяч організацій — НАЗК. Укрінформ, 2023.

зробити за раз¹⁹⁴⁴». НАЗК пропонує зважати, що Портал — це досить нова система, робота якої охоплює взаємодію різних організацій, від міністерств до державних та комунальних установ і організацій. Тож, у процесі підключення до Порталу нових користувачів періодично виявляються недоліки, які раніше не були очевидними і які, за наявності відповідних ресурсів, оперативно усуваються.

Наразі відповідними профільними підрозділами проводиться робота із впровадження окремих пропозицій, зокрема отриманих за результатами останнього опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції¹⁹⁴⁵. Здійснюються відповідні комунікації та консультації з підрядною організацією, що забезпечує технічну підтримку функціонування Порталу.

Водночас отримання інформації (зауважень та пропозицій) — це лише один з багатьох важливих елементів у процесі розгортання Порталу та його модернізації, оскільки після кожного збору відповідних пропозицій їх необхідно проаналізувати та узагальнити, виокремити ті, які можуть бути реалізовані безпосередньо силами Агентства або потребуватимуть залучення інших спеціалістів, а також ті, що також є важливими, однак наразі не можуть бути реалізовані через суперечності чи колізії законодавства¹⁹⁴⁶. Проте попередньо висловлені рекомендації громадськості¹⁹⁴⁷ щодо покращення ефективності діяльності НАЗК у сфері захисту викривачів залишаються невідленими¹⁹⁴⁸.

НАЗК зазначає, що воно, як і велика частина публічного сектору, має певні проблеми у питаннях укомплектування кваліфікованими кадрами у сфері ІТ, а тому забезпечити реалізацію всіх аспектів модернізації Порталу безпосередньо власними силами не має можливості. Крім того, ресурси Агентства також не є безмежними, а тому будь-яке залучення державного чи недержавного фінансування для реалізації певного проєкту передбачає поглиблене вивчення питання та плідну підготовку відповідних документів¹⁹⁴⁹.

У таких умовах викривачі в нових організаціях, що підключаються до Порталу, наражаються на серйозну небезпеку, особливо якщо підключаються ще більше організацій, і постає питання підтримки технічної спроможності при наростальних навантаженнях, а не щодо змістовної корекції сайту.

Комплексної комунікаційної кампанії щодо популяризації Порталу не було помічено, а відповідний онлайн-курс для антикорупційних уповноважених щодо користування Порталом¹⁹⁵⁰ повторює раніше оприлюднені інструкції НАЗК і не надає додаткових

1944 Голова НАЗК Віктор Павлушик: «Спеціалісти, які перевіряють топпосадовців, отримують у середньому 35 тис. грн». LB.ua, 2024.

1945 Портал викривачів: оцінка користувачів та плани подальшого вдосконалення. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1946 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

1947 Ключові рекомендації щодо перезапуску роботи НАЗК у сфері захисту викривачів. ACREC, 2024.

1948 Рік роботи Порталу повідомлень викривачів: досягнення та виклики інституту викривання. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

1949 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

1950 Робота з Єдиним порталом повідомлень викривачів. Онлайн-курс для антикорупційних уповноважених. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

відповідей на дискусійні питання¹⁹⁵¹. Тим паче, що в Україні суттєво збільшився відсоток громадян, які не толерують корупцію та обирають викривальну модель поведінки, про що свідчать результати загальнонаціонального соціологічного дослідження «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність», яке провела соціологічна компанія Info Sapiens на замовлення НАЗК¹⁹⁵². Позитивно треба оцінити проведення національної комунікаційної кампанії «Корупція — не спадок» за підтримки EUACI щодо використання бюджетних коштів під час війни, фінансування відбудови, цільове використання бюджету громади, містобудування, облаштування цивільних захисних споруд, матеріали якої містять посилання на навчальний відеокурс НАЗК з громадського контролю¹⁹⁵³.

Надавши відповідні рекомендації, громадськість оцінила і виконання 19 міністерствами положень Закону України «Про запобігання корупції» щодо роботи та захисту викривачів корупції, що показало нерівномірну імплементацію законодавства та неповний розвиток інституційної спроможності в цій сфері¹⁹⁵⁴.

За даними Єдиного реєстру досудових розслідувань, упродовж січня — грудня 2024 року за повідомленнями викривачів зареєстровано 26 кримінальних проваджень про корупційні правопорушення. Щодо 12 кримінальних правопорушень за результатами досудового розслідування ухвалено рішення про звернення до суду відповідно до п.п. 2, 3 ч. 2 ст. 283 КПК України. Загалом у 2024 році за результатами досудового розслідування (з урахуванням правопорушень, облікованих у 2024 році та у минулі роки) ухвалено рішення про звернення до суду щодо 25 правопорушень, облікованих за повідомленнями викривачів. А відповідно до аналітичної інформації, наявної в Єдиному порталі повідомлень викривачів, протягом 2024 року до НАЗК надійшло 2 148 повідомлень, з яких за результатами їх розгляду 18 осіб набули статусу викривача¹⁹⁵⁵.

НАЗК повідомило, що п'ятеро викривачів були поновлені на посадах через суд¹⁹⁵⁶. Також у 2024 році частка судових рішень на користь викривачів зросла на 56% порівняно з 2023 роком (16 проти 9), а загальна сума компенсацій викривачам за порушення їхніх трудових прав склала 2,56 млн грн. Серед викликів у щорічному аналізі НАЗК у сфері захисту викривачів за 2024 рік згадуються невиконання окремими державними органами вимог законодавства щодо впровадження механізмів заохочення викривачів, неналежний облік повідомлень у Єдиному порталі та низький рівень правової обізнаності громадян. Окремо Агентство відзначило спроби зловживання статусом викривача для особистих цілей. НАЗК пропонує низку змін, серед яких прискорення судових процедур, посилення санкцій та запровадження

1951 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведеного 20.03.2025.

1952 Підтримка викривачів у суспільстві досягла історичного максимуму: дані дослідження. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1953 Корупція боїться твого контролю: НАЗК реалізувало загальнонаціональну інформаційну кампанію. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1954 Моніторинговий звіт з виконання Міністерствами положень законодавства України щодо захисту викривачів. ACREC, 2024.

1955 Відомості щодо кількості повідомлень викривачів, осіб викривачів та відкритих проваджень за їх повідомленнями. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1956 Як НАЗК захищає викривачів: Законодавчі гарантії та практика. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

персональної відповідальності, адаптація кращих міжнародних практик викривання та підвищення обізнаності¹⁹⁵⁷.

Рекомендації¹⁹⁵⁸

1. Єдиний портал повідомлень викривачів має відповідати міжнародним стандартам і кращим практикам у частині гарантування анонімності та конфіденційності викривачів.
2. НАЗК має провести комплексну комунікаційну кампанію заради популяризації Порталу та збільшення обізнаності про механізми та гарантії інституту серед потенційних викривачів.
3. НАЗК та міністерствам доцільно врахувати рекомендації представників громадськості в частині удосконалення їхньої роботи з викривачами.

Стратегічні документи: національна антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма

Державна антикорупційна програма¹⁹⁵⁹ — це документ, що встановлює систему конкретних заходів, які є обов'язковими до виконання та спрямовані на реалізацію Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки (Антикорупційна стратегія)¹⁹⁶⁰. Останнім днем дії чинних Антикорупційної стратегії та ДАП є 31 грудня 2025 року.

Заходи та індикатори виконання Державної антикорупційної програми

Прогрес і проблеми

18 жовтня 2024 року Кабінет Міністрів України постановою № 1194 затвердив зміни до ДАП на 2023–2025 роки¹⁹⁶¹. Згідно з офіційною заявою НАЗК, причини внесення змін у ДАП полягали у необхідності скоригувати пріоритети державної політики у зв'язку з воєнним станом, перерозподілом повноважень органів влади, а також скороченням періоду реалізації ДАП¹⁹⁶².

1957 Кількість судових рішень на користь викривачів зросла на 56% - аналіз НАЗК. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1958 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 1 та 3 (с. 273) залишаються актуальними, а рекомендація 2 додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

1959 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220.

1960 Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX.

1961 Про внесення змін до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.2024 № 1194.

1962 Уряд вніс зміни до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

За інформацією Агентства, прийняті зміни є результатом спільної конструктивної роботи 85 органів, що протягом 30 експертних зустрічей досягли консолідованої позиції.

Перед цим НАЗК у грудні 2023 року запрошувало¹⁹⁶³ експертів взяти участь у громадському обговоренні проекту змін до ДАП¹⁹⁶⁴. На відміну від попередньої практики, за результатами цього обговорення та надання пропозицій до проекту ДАП від громадськості Агентство не опублікувало таблиці з поясненнями врахування чи неврахування таких пропозицій, що є кроком назад від дуже високого стандарту, вже встановленого НАЗК раніше. З метою транспарентності процесу корисним би був би зворотний зв'язок від НАЗК за загальними напрямками запропонованих змін. Також від старту підготовки змін до моменту їх ухвалення знадобився майже рік, проте НАЗК організувало публічне обговорення змін до ДАП тільки на початку процесу, хоча пропозиції у заінтересованих сторін виникали протягом усього строку підготовки відповідного акту¹⁹⁶⁵.

У чинній редакції ДАП загалом збережена основна частина заходів, що є позитивом, навіть попри те, що показник загального виконання всіх заходів нижчий від очікуваного, особливо наприкінці реалізації ДАП. Варто згадати і про окремі позитивні зміни, наприклад, виключення з документа критикованих раніше громадськістю заходів щодо моніторингу способу життя суб'єктів декларування¹⁹⁶⁶. Хоча замість них і не з'явилося належних замінників щодо вдосконалення процедури.

В оновленій ДАП проявилися деякі негативні зміни в аспектах захисту викривачів¹⁹⁶⁷, фінансового контролю декларантів¹⁹⁶⁸ та формуванні нульової толерантності до корупції¹⁹⁶⁹. Також був виключений захід щодо вимоги впровадження на загальному урядовому рівні повного циклу формування публічної політики¹⁹⁷⁰, хоча в деяких розділах ДАП з'явилися аналітичні дослідження як передумови винесення подаль-

1963 НАЗК запрошує взяти участь у громадському обговоренні проекту змін до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2023.

1964 Представники Transparency International Ukraine були серед тих, хто надсилав свої пропозиції до НАЗК, втім, більшість з цих пропозицій врахована не була.

1965 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

1966 Кабмін прийняв Державну антикорупційну програму — про що йдеться в документі? Transparency International Ukraine, 2023.

1967 Значним негативним кроком стала заміна у ДАП заходу зі створення психологічної системи допомоги викривачам на розробку методичних рекомендацій з надання такої допомоги.

1968 У сфері електронного декларування виключено захід про проведення опитувань декларантів щодо якості відповідної інформаційно-роз'яснювальної та просвітницької роботи НАЗК. Потенційно це може зробити роботу НАЗК у цьому аспекті менш продуктивною.

1969 ДАП більше не передбачає системну інформаційно-просвітницьку діяльність з підвищення обізнаності громадян стосовно підзвітності виборних осіб та моніторингу їхньої діяльності. Так само скасована розробка навчального курсу за вибором про академічну доброчесність для 7–8 та 10–11 класів.

1970 Йдеться про відсутність у ДАП заходу щодо внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України, що впроваджував би повноцінний цикл формування публічної політики, унеможливаючи в такий спосіб інтуїтивний підхід Уряду до розроблення антикорупційних рішень. Такий цикл визначав би:

- процедури, що забезпечують системне вивчення ситуації у кожній сфері суспільного життя та ідентифікацію в них ключових проблем з їхньою пріоритезацією та варіантами розв'язання з обранням найбільш оптимального;
- обов'язок та потенційні форми координації та моніторингу виконання ухваленого рішення, оцінювання результатів його реалізації як інструменту з формування основи для нового циклу політики у відповідній сфері з обов'язком підготовки науково обґрунтованих концепцій розвитку законодавства.

ших рішень¹⁹⁷¹, що заслуговує на підтримку. У підсумку значна кількість рекомендацій щодо вдосконалення ДАП, висловлених Європейською комісією у звіті про прогрес України у 2024 році¹⁹⁷² та громадськістю — у Тіньовому звіті до розділу 23¹⁹⁷³, залишилися не до кінця втіленою¹⁹⁷⁴.

Зокрема, у Тіньовому звіті до розділу 23 висловлювалася рекомендація переглянути строки виконання особливо складних заходів, зробивши їх більш реалістичними. Реалізоване перенесення строків виконання більшості заходів, на думку експертів¹⁹⁷⁵, виправдане, адже пов'язане з новими викликами, що виникли через воєнний стан в Україні.

Потенціал для покращення зберігається і в частині більшої деталізації індикаторів виконання заходів ДАП. Відповідні технічні зміни не були внесені до чинної ДАП, але експерти вказують на плани НАЗК щодо імплементації такого підходу у наступній державній антикорупційній програмі. Також позитивно експерти відгукуються про розширення врегулювання багатьох важливих сфер у проєкті нової державної антикорупційної програми, як-от транспортна галузь¹⁹⁷⁶.

Важливо при підготовці нової державної антикорупційної програми та Антикорупційної стратегії додати туди реформи, які є актуальними, але були виключені або взагалі не увійшли до чинних документів. Зокрема це стосується надання САП повноважень здійснювати слідчі дії щодо народних депутатів та проведення конкурсів на Генерального прокурора, очільників ДБР та НПУ¹⁹⁷⁷.

З огляду на те, що до закінчення дії чинної ДАП залишилося менше ніж один рік і НАЗК вже почало розроблення нових стратегічних документів, важливо врахувати недоліки, допущені під час підготовки початкової редакції ДАП на 2023–2025 роки, та її подальших змін, і не допустити їх повторення під час розроблення наступної.

Деякі опитані експерти також зауважили додатковий ризик, який може виникнути під час затвердження нових стратегічних документів. Він пов'язаний з тим, що окремі виконавці заходів ДАП, які не змогли забезпечити належне виконання акту, будуть робити все від них залежне, аби зменшити навантаження на них під час погодження нової державної антикорупційної програми, адже це надасть можливість їм захиститися від потенційної відповідальності¹⁹⁷⁸. Тому важливо не допустити вихолощення положень нової державної антикорупційної програми на етапі її погодження з виконавцями, зокрема органами державної влади.

1971 Прикладом такого підходу є розділ щодо оборонних закупівель. Так, раніше розробники ДАП планували, що Уряд розв'яже питання допустимості і недопустимості витрат, ціноутворення та рівня прибутку на продукцію оборонного призначення відповідно до принципів і процедур країн-членів НАТО. Натомість тепер унормуванню цих питань передуватиме аналітичне дослідження.

1972 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1973 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024.

1974 Які зміни до Державної антикорупційної програми ухвалив Кабмін? Transparency International Ukraine, 2024.

1975 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

1976 Там само.

1977 Progress in Ukraine's Anti-Corruption Efforts. July 2025 update. Transparency International Ukraine, 2025.

1978 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

Викладені нижче рекомендації частково відтворюють попередні і залишаються релевантними для підготовки вже наступної державної антикорупційної програми.

Рекомендації

1. Замість масштабних заходів у державній антикорупційній програмі треба передбачати більш конкретні заходи з реалістичними строками виконання.
2. Заходи мають бути спрямовані на досягнення очікуваного стратегічного результату відповідно до поточних умов, беручи до уваги правовий режим воєнного стану, та ресурсів органів державної влади. Кожен захід повинен мати докладний план виконання, з конкретними етапами, відсотками реалізації та індикаторами досягнення¹⁹⁷⁹.
3. Передбачити індикаторами виконання релевантних заходів державної антикорупційної програми проведення ефективної адвокації задля прийняття Парламентом нормативно-правових актів (а не лише реєстрацію їх як проєктів), а також оцінювання імплементації положень таких актів після їх прийняття¹⁹⁸⁰.
4. Додати до нових стратегічних документів важливі реформи, які не увійшли до чинної Антикорупційної стратегії та ДАП, які полягатимуть у наданні САП повноважень здійснювати слідчі дії щодо народних депутатів та проведенні конкурсів на Генерального прокурора, очільників ДБР та НПУ.
5. Під час розроблення проєкту наступної державної антикорупційної програми треба уникати повторення практики, за якої без будь-яких пояснень не враховуються рекомендації громадськості.

Виконання ДАП

Прогрес і проблеми

Згідно з офіційними даними ІСМ ДАП, станом на липень 2025 року з 1 146 заходів повністю виконано 383 (33,2%), частково виконано — 110 (9,6%), не виконано — 112 (9,7%), виконується — 261 (22,7%), не розпочато виконання — 285 (24,7)¹⁹⁸¹. Щодо якості виконання вказаних заходів, то НАЗК оцінює виконаними на високому рівні 49 заходів (18,1%), середньому — 51 (18,8%) і низькому — 171 (63,1%)¹⁹⁸². Таку статистику складно назвати позитивною, як і прогнозувати значне покращення цих показників за менш ніж рік, що залишається до завершення дії чинної ДАП.

1979 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 1–2 (с. 217) залишаються актуальними.

1980 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 218) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

1981 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1982 Там само.

У цьому контексті варто також зазначити, що у звіті про прогрес України у 2024 році вказано: ДАП має бути імplementована на «задовільному» рівні¹⁹⁸³. Водночас прийнятним рівнем імplementації чинної ДАП відповідно до індикаторів OECD буде 90% виконаних заходів¹⁹⁸⁴ за умови того, що решта 10% заходів або обґрунтовано втратили актуальність, або мають фінансові причини їх невиконання.

Дорожня карта з питань верховенства права, серед іншого, передбачає одним із постійних заходів «забезпечення високого рівня реалізації Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми»¹⁹⁸⁵.

Нових громадських моніторингів виконання ДАП у межах звітного періоду не проводилося. Втім, уже зараз можна зробити проміжні висновки про необхідність змінити підхід до імplementації чинної ДАП та нової державної антикорупційної програми згідно з рекомендаціями, раніше наданими громадськістю¹⁹⁸⁶.

Для покращення показника виконання заходів актуальною залишається потреба надати НАЗК можливість виносити приписи керівникам виконавців (установ, підприємств, організацій) у разі невиконання заходів ДАП без достатньої підстави. Наразі НАЗК¹⁹⁸⁷, як і експертам, невідомо про випадки застосування будь-яких персональних санкцій до виконавців-порушників¹⁹⁸⁸. Крім того, вони зазначають загальну проблему з притягненням до дисциплінарної відповідальності публічних посадовців за невиконання заходів ДАП, що потребує виправлення. Для виправлення цієї ситуації також передбачені заходи в Дорожній карті з питань верховенства права¹⁹⁸⁹.

Крім відсутності у НАЗК можливості виносити приписи, також наразі бракує інших механізмів стимулювання та контролю щодо керівників державних органів, які є виконавцями ДАП. Зокрема, не практикується запровадження конкретних цілей та ключових показників ефективності, преміювання та вжиття дисциплінарних заходів за системні недоліки тощо.

Експерти висловили свою стурбованість формальним рівнем виконання заходів ДАП, зокрема тих, що стосуються прийняття нормативно-правових актів без оцінки їх подальшої імplementації. Втім, навіть ті заходи, які передбачають створення нових інформаційних платформ чи інших продуктів, подекуди також обмежуються формальним виконанням¹⁹⁹⁰. Наприклад, ДАП містить захід 2.7.4.1.4. щодо введення в експлуатацію єдиного вебсайту вакантних посад у державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Цей захід останній для досягнення стратегічного результату,

1983 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

1984 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan. OECD, 2024. OECD Publishing, Paris. С. 19.

1985 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1986 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024.

1987 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-25.

1988 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

1989 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

1990 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

і НАЗК вважає його виконаним на високому рівні¹⁹⁹¹, попри те, що після запуску веб-сайту жодної подальшої роботи з його популяризації серед користувачів чи наповнення ДАП не передбачає. Через це в експертів виникають сумніви у реальній ефективності виконання таких заходів і стратегічних цілей¹⁹⁹².

Інша проблемна ситуація полягає у невиконанні або затягуванні виконання заходів ДАП через формальні підстави. Експерти наводять приклад напряму 2.5. ДАП щодо будівництва, земельних відносин та інфраструктури. За виконання заходів цього напряму здебільшого відповідальне Міністерство розвитку громад та територій України. Втім, за словами експертів, таке виконання фактично призупинилося після прийняття скандального законопроекту № 5655, який хоч і передбачає зміну правового поля у сфері містобудування, так і не набрав чинності через його непідписання Президентом¹⁹⁹³.

НАЗК публікує щоквартальні дайджести з результатами виконання заходів ДАП¹⁹⁹⁴, розміщує в ІСМ ДАП власні листи до Уряду, Парламенту (зокрема комітету Верховної Ради, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією) та Президента щодо стану реалізації ДАП¹⁹⁹⁵, а також оприлюднює Національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики¹⁹⁹⁶. Однак наразі відсутні систематичні комплексні аналітичні звіти, які б висвітлювали загальні тенденції виконання заходів та стратегічних цілей в антикорупційній сфері та надали б можливість ефективніше збирати інформацію.

Так само досі відсутня функція, що надала б можливість залишати неперсоніфіковані відгуки та розміщення додаткової корисної інформації від виконавців Програми в ІСМ ДАП. На думку НАЗК¹⁹⁹⁷, така рекомендація Тіньового звіту до розділу 23 не корелюється з основними завданнями ІСМ ДАП, що створена для сприяння виконавцям ДАП в організації, плануванні та забезпеченні належного виконання заходів Програми, а також щоб забезпечувати автоматизацію процесів збору, узагальнення та оприлюднення інформації про стан їх виконання, результатів моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та ДАП. Впровадження можливості направляти через ІСМ ДАП неперсоніфіковані повідомлення-відгуки потребуватиме додаткових ресурсів (часового та людського): внесення змін до Положення¹⁹⁹⁸, доопрацювання програмного забезпечення, а також оновлення технічної документації щодо ІСМ ДАП. Відповідна авторизація дає змогу НАЗК за потреби налагодити комунікацію з таким користувачем для отримання додаткової релевантної інформації (або її уточнення) щодо аналізу виконання конкретного заходу ДАП.

1991 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1992 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 20.03.2025.

1993 Президент України про законопроект 5655. Асоціація міст України, 2023.

1994 Результати виконання заходів Державної антикорупційної програми станом на 31.12.2024. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

1995 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

1996 Національна доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики у 2021–2025 роках. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

1997 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

1998 Положення про інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.06.2023 № 134/23.

Водночас у квітні 2025 року НАЗК оновило функціонал «Відгук громадськості» ІСМ ДАП під час авторизації користувачів, зокрема додано інструкційні матеріали, які допомагають швидко здійснити авторизацію. У контексті розроблення нової Антикорупційної стратегії та відповідної державної антикорупційної програми з її виконання на 2026–2030 роки також передбачається оновлення ІСМ ДАП та розширення її функціоналу. Зокрема, в межах обговорення за участі представників громадського антикорупційного сектору розглядатиметься питання ефективного використання думки заінтересованих сторін для моніторингу виконання заходів ДАП засобами системи та відповідно питання зміни підходів до обробки інформації та функціоналу ІСМ ДАП¹⁹⁹⁹. Водночас варто позитивно зауважити те, що 3 лютого 2025 року НАЗК оновило в ІСМ ДАП індикатори та субіндикатори досягнення очікуваних стратегічних результатів з виконання ДАП²⁰⁰⁰.

НАЗК вважає²⁰⁰¹ такою, що безумовно заслуговує на увагу ідею Тіньового звіту до розділу 23 щодо створення онлайн-майданчика для оприлюднення в ІСМ ДАП відомостей про заплановані публічні заходи, пов'язані з виконанням конкретних заходів Програми. Відповідна оприлюднена інформація може бути корисною для антикорупційних експертів, медіа, що загалом популяризуватиме зусилля державних органів з виконання антикорупційних заходів. Однак наразі ІСМ ДАП не передбачає можливості вносити відомості про такі публічні заходи. Обробка таких відомостей та її подальше відображення в ІСМ ДАП потребуватиме суттєвого оновлення програмного забезпечення, внесення змін до нормативних документів та технічної документації, що загалом займе певний час. Підходи до впровадження такого проекту та розроблення відповідного технічного завдання для оновлення зміни функціоналу ІСМ ДАП будуть розглянуті та обговорені в межах оновлення ІСМ ДАП, яка буде використовуватися для моніторингу виконання нової державної антикорупційної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки²⁰⁰².

На підтвердження необхідності залучити додаткові ресурси для виконання ДАП та її моніторингу висловилися і європейські партнери у звіті про прогрес України у 2024 році. Вони вказали на високу якість Антикорупційної стратегії та ДАП, але згадали про затримки в їх імплементації через брак кадрових та бюджетних ресурсів²⁰⁰³. У цьому контексті йдеться не тільки про виконавців антикорупційних заходів, а і про співробітників відповідного департаменту в самому НАЗК, яких не вистачає для реалізації поставленої кількості завдань, на що вказувало у своєму звіті OECD²⁰⁰⁴. Наявні фахівці перевантажені, а фінансування цього штату мало б бути вищим і таким, що забезпечило б його розширення²⁰⁰⁵.

1999 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

2000 Про внесення змін до Положення про інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 03.02.2025 № 191/43597.

2001 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

2002 Там само.

2003 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

2004 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan. OECD, 2024. OECD Publishing, Paris. P. 21.

2005 Які антикорупційні кроки має здійснити Україна у 2025 році? Transparency International Ukraine, 2024.

Окремі експерти підтверджують, що у державний бюджет фактично не закладено коштів на фінансування всієї програмної діяльності НАЗК²⁰⁰⁶. Так, інші напрями діяльності Агентства також не отримують належного фінансування, зокрема ті, що належать до сфери повноважень управління просвітницької роботи та навчальних програм.

У цьому контексті одним зі значних недоліків, які значно вплинули на ефективність виконання чинної ДАП, став незбалансований розподіл виконання заходів між НАЗК та іншими органами виконавчої влади²⁰⁰⁷. Крім того, попри наявність Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики²⁰⁰⁸, департамент антикорупційної політики Агентства здебільшого самостійно відповідає за координацію виконання заходів ДАП. Після початку переговорного процесу цей департамент також додатково координує в межах боротьби з корупцією роботу органів за розділом 23 переговорного кластера 1 «Основи процесу вступу до ЄС».

Ці проблеми набули нової критичності, зважаючи на людські ресурси НАЗК, які залишаються вкрай обмеженими перед початком роботи з підготовки нових стратегічних документів. Без пріоритезації використання своїх обмежених ресурсів, зокрема на напрямок антикорупційної політики, Агентство ризикує погіршити якість виконання стратегічних документів.

Останнє засідання Координаційної робочої групи відбулося в червні 2025 року²⁰⁰⁹. На засіданні були представлені матеріали щодо загального стану реалізації ДАП, головних викликів та досягнень в цьому процесі²⁰¹⁰.

Загалом чергові засідання групи мають проводитись один раз на рік після проведення НАЗК поточної (щорічної) оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та ДАП, а позачергові засідання — за рішенням співголів групи, але не частіше, ніж один раз на квартал²⁰¹¹.

Для покращення цієї ситуації в Тіньовому звіті до розділу 23 громадськістю надавалася рекомендація щодо визначення НАЗК заходів, впроваджувати які можуть проєктні команди виконавців за підтримки партнерів з розвитку та громадського сектору²⁰¹². Адже для забезпечення взаємодії виконавців ДАП у реалізації взаємопов'язаних системних заходів щодо досягнення очікуваних стратегічних результатів та розв'язання проблем, що належать до однієї сфери (сектору), на період реалізації ДАП при НАЗК можуть утворюватися секторальні координаційно-моніторингові групи²⁰¹³.

2006 Там само.

2007 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

2008 Про затвердження складу Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.08.2024. № 784.

2009 Засідання КРГ. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2010 Там само.

2011 Положення про Координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 22.05.2024 № 123/24, ч. 12.

2012 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 221, 2024.

2013 Про затвердження Порядку координації реалізації Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки та Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.07.2023 № 145/23, п. 3 розд. III.

З цього приводу деякі опитані експерти зазначили, що Агентство долучило їх до виконання окремих заходів ДАП, наприклад, розроблення проєктів внесення змін до КПК України, ЦПК України та КАСУ, законопроектів про одноособовий розгляд суддями ВАКС справ та про запобігання зловживання процесуальними правами²⁰¹⁴. Також НАЗК залучало зовнішніх експертів до написання дослідження судової практики з притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності²⁰¹⁵.

НАЗК, своєю чергою, повідомляє²⁰¹⁶ про функціонування декількох секторальних координаційно-моніторингових груп: з виявлення та усунення корупційних факторів у сфері лісового господарства; земельних, водних відносин та використання надр; з питань виконання заходів у сфері цифровізації ДАП; для обміну інформацією про альтернативні корупційним практикам ініціативи та сервіси, зокрема електронні чи спрощені, які запроваджено органами виконавчої влади. Також треба зазначити, що з метою виконання заходів ДАП Агентство направило запити про залучення допомоги партнерів з розвитку для виконання окремих заходів²⁰¹⁷. Водночас 28 січня 2025 року Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) повідомило про призупинення всіх витрат своїх субпідрядників, грантоотримувачів, постачальників та консультантів і запропонувало скасувати або відкласти будь-які заплановані зустрічі, тренінги, заходи та поїздки, які фінансуються або організовуються спільно з USAID²⁰¹⁸.

Рекомендації

1. Провести широку правничу дискусію за участі всіх ключових заінтересованих сторін щодо можливості застосування заходів впливу до керівників виконавців (установ, підприємств, організацій) у разі невиконання без достатньої підстави заходів ДАП, зокрема в частині:
 - наділення НАЗК правом вносити приписи відповідним керівникам виконавців заходів ДАП;
 - застосування механізмів стимулювання та контролю щодо керівників державних органів, які є виконавцями ДАП, через запровадження конкретних цілей та ключових показників ефективності, преміювання та дисциплінарних стягнень тощо.
2. Періодично оприлюднювати комплексні аналітичні звіти, які б висвітлювали загальні тенденції виконання заходів та стратегічних цілей ДАП. За умови відсутності у НАЗК достатніх ресурсів для якісного проведення такої аналітики залучати до її підготовки зовнішніх експертів.
3. Створити в ІСМ ДАП можливість залишати неперсоніфіковані відгуки громадськості (без використання кваліфікаційного електронного підпису) на рівні конкретного заходу чи очікуваного стратегічного результату. Така опція може

2014 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

2015 Там само.

2016 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

2017 Щодо заходів 1.1.1.1, 1.1.5.2.6, 1.2.1.2, 1.2.1.1, 1.2.1.2.5, 3.3.1.2.1 до EUACI та 1.1.1.7.5–1.1.1.7.10, 1.4.3.2.1, 1.1.1.8.8, 1.6.1.4.1, 1.6.3.4 — до Pro-Integrity.

2018 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

стимулювати широку громадськість розповідати про свій корупційний досвід, оцінку або застереження поза соціальними мережами та Єдиним порталом повідомлень викривачів, де інформують про конкретні правопорушення.

4. З метою популяризації ІСМ ДАП розміщувати в окремій вкладці цієї системи інформацію про заходи, тренінги, круглі столи, конференції тощо, організовані виконавцями ДАП або зовнішніми заінтересованими сторонами у релевантних до ДАП сферах. Це може бути корисним фахівцям виконавців у розрізі, наприклад, отримання відповідей на складні питання або обміну досвідом тощо²⁰¹⁹.
5. Розділити виконання заходів у новій державній антикорупційній програмі більш збалансовано між НАЗК та іншими органами виконавчої влади тощо, зменшивши навантаження на Агентство.
6. Передбачити, що Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики має збиратися принаймні щоквартально²⁰²⁰.
7. Збільшити фінансування програмної діяльності НАЗК, а також передбачити в новій державній антикорупційній програмі обсяг фінансування з державного бюджету на виконання стратегічних цілей та заходів. Це надасть можливість реалістично оцінити фінансові можливості виконання ДАП у складних економічних умовах воєнного стану в Україні та за потреби спланувати залучення додаткового фінансування.
8. Встановити 90% як прийнятний рівень виконання чинної ДАП, беручи до уваги потенційні обґрунтовані втрати актуальності та недофінансування окремих заходів.

Національна антикорупційна стратегія

Прогрес і проблеми

Згідно з Законом України «Про запобігання корупції», не пізніше ніж 1 червня 2025 року Верховна Рада має провести останні парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії. З часу набрання чинності Законом парламентські слухання щодо корупції у Верховній Раді відбулися лише двічі (у 2016 і 2017 роках), за результатами яких були ухвалені відповідні рекомендації лише у 2016 році. Водночас НАЗК має розробити проєкт нової Антикорупційної стратегії не пізніше ніж 1 серпня 2025 року²⁰²¹. Крім цього, План заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про розширення ЄС щодо України 2024 року, передбачає серпень 2025 року кінцевим строком для розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроєкту про затвердження Антикорупційної стратегії на наступний період²⁰²².

2019 Попередньо надані громадськості в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 3, 4 (с. 221) залишаються актуальними.

2020 Там само, рекомендації 1, 5, 7, попередньо надані громадськості, залишаються актуальними, але додатково уточнені, беручи до уваги досягнутий прогрес.

2021 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 3 ст. 18.

2022 Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року: розпорядження Кабінету Міністрів України 28.03.2025 № 300, захід 29.

НАЗК розпочало підготовку нової Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки. Згідно з інформацією на офіційному вебсайті Агентства, виконання рекомендацій щодо включення антикорупційних ініціатив до всіх переговорних розділів (антикорупційний мейнстрімінг²⁰²³) з ЄС стане центральним питанням під час підготовки нового стратегічного документа²⁰²⁴. Експерти висловлюють оптимізм щодо змісту нової Антикорупційної стратегії, навіть попри стислі строки підготовки, адже в її основу мають лягти якісні експертні дослідження²⁰²⁵.

Проведення цих досліджень заплановано здійснити за підтримки проєктів (програм) міжнародної технічної допомоги, а саме: EUACI — п'ять досліджень, «Підтримка зусиль України в запобіганні корупції та поверненні активів (ACARSU)» — два дослідження, «Цифровізація для зростання, доброчесності та прозорості (UK DIGIT)» — дев'ять досліджень (наразі здійснюються заходи щодо включення НАЗК як реципієнта до реєстраційної картки UK DIGIT та ACARSU). На сьогодні напрями досліджень НАЗК включають такі сфери, які попередньо планується включити до проєкту нової Антикорупційної стратегії: судоустрій та судочинство; діяльність прокуратури; адвокатська діяльність та правнича допомога; забезпечення правопорядку та протидія злочинності; оборона; будівництво; відновлення; енергетика; публічні закупівлі; державне регулювання та контроль у сфері економіки; оподаткування; митна справа; надокористування; земельна сфера; аграрна сфера; охорона здоров'я; освіта та наука²⁰²⁶.

Так, деякі неурядові учасники процесу вказали на свою долученість до підготовки окремих розділів нової Антикорупційної стратегії, а також оцінки ефективності окремих заходів чинної ДАП²⁰²⁷. Опитані експерти звертають увагу на новий підхід Агентства до розроблення проєкту Антикорупційної стратегії через створення експертних груп та їх роботу згідно з підготовленою НАЗК методологією. Наразі для підготовки нових Антикорупційної стратегії й державної антикорупційної програми Агентство створило понад десять експертних груп за різними розділами. Ці експертні групи залучаються НАЗК через механізми міжнародної технічної допомоги, тому експерти вказують на затримки в їхній роботі через бюрократичні узгодження²⁰²⁸. Втім, Агентство поки не публікує системної інформації щодо широкого залучення громадськості через, зокрема, можливість надання письмових пропозицій та участі в обговореннях, але планує організувати цикл публічних консультацій, на яких обговорюватимуться результати роботи відповідних експертних груп та пропозиції до проєкту нової Антикорупційної стратегії.

2023 Непозбувна антикорупція: які вимоги стануть центром переговорів про вступ України до ЄС. Європейська правда, 2025.

2024 Антикорстратегія 2026–2030 та антикорупційний мейнстрімінг у переговорах з ЄС — пріоритети співпраці НАЗК і EUACI. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2023.

2025 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

2026 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

2027 На запит Міністерства цифрової трансформації України команда CEP KSE та Transparency International Ukraine провели дослідження проблем здійснення ІТ-закупівель: Проблеми здійснення ІТ-закупівель. Transparency International Ukraine, 2025.; НАЗК розробило рекомендації для усунення корупційних ризиків у лісовому господарстві. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2028 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 20.03.2025 та 21.03.2025.

Нову державну антикорупційну програму НАЗК готує одночасно з Антикорупційною стратегією. В основу цих документів мають також лягти дослідження залучених експертних груп, що надасть можливість Агентству краще сформулювати аналітичну картину ситуації й розглянути різні думки. Такі дослідження сприятимуть НАЗК сформулювати більш обґрунтовану позицію на етапі погодження державної антикорупційної програми з її виконавцями та її загальної адвокації. Експерти, які брали участь у підготовці цих досліджень, вказали, що не мали обмежень у консультаціях з зовнішніми сторонами, однак їхня залученість Агентством до роботи щодо антикорупційного мейнстрімінгу могла б бути більш системною²⁰²⁹.

Щодо антикорупційного мейнстрімінгу, то НАЗК бере участь у діяльності всіх робочих груп²⁰³⁰, залучених до обговорення 36 переговорних розділів, що тісно пов'язані з розробленням нової Антикорупційної стратегії та ДАП.

Проблемою Агентства на початковому етапі був брак пояснень щодо змісту, обсягу та необхідного відображення релевантної інформації, яка відповідала б запитам Європейської комісії, з огляду на відсутність досвіду застосування єдиної методології під час переговорів з ЄС інших держав-кандидатів. Тому НАЗК спільно з експертами EUACI розробили Рекомендації для організації роботи із підготовки матеріалів щодо антикорупційного мейнстрімінгу в межах двостороннього скринінгу з Європейською комісією²⁰³¹. З метою покращення змістовного наповнення відповідей на запитальники Європейської комісії і презентаційних матеріалів у межах виконання Рекомендацій представники Секретаріату Уряду та НАЗК провели низку воркшопів для представників органів державної влади із залученням експертів Європейської комісії та EUACI²⁰³².

Наразі НАЗК у своїй взаємодії з державним сектором здебільшого посиляється на внутрішні антикорупційні програми органів. Натомість зі сторони Агентства не вистачає більш активної координаційно-методологічної роботи, зокрема через надання інформації та рекомендацій державним органам тощо щодо впровадження специфічних антикорупційних практик у їхню діяльність²⁰³³. У НАЗК навіть з'явилися нові підрозділи секторальної експертизи (наприклад, управління формування політики доброчесності у сфері безпеки та оборони, управління реалізації антикорупційної політики у сферах економіки та правопорядку; відновлення та у соціально-гуманітарній сфері), які могли б надавати більшу методологічну допомогу державним органам та підприємствам у межах своєї експертизи²⁰³⁴.

Також потенціал для покращення антикорупційного мейнстрімінгу є у сфері публічних закупівель. Зокрема, чинний ДАП забракло чіткості у цілях та індикаторах їх досягнення, спрямованих на запобігання корупції у сфері публічних та оборонних закупівель.

2029 Там само.

2030 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2024 № 987.

2031 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

2032 Антикорупційний мейнстрімінг: заступник голови НАЗК презентував рекомендації з підготовки матеріалів для Єврокомісії. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2033 Там само.

2034 Структура НАЗК, 2025.

Під час воєнного стану постанова Уряду № 1178²⁰³⁵ встановлює перелік підстав для здійснення закупівель без конкурентних процедур. Проте відсутні чіткі правила визначення ціни предмета закупівлі для таких випадків. Крім того, недостатньо ефективними є моніторинги закупівель, здійснювані органами державного фінансового контролю. Більшість моніторингів (понад 80%) проводиться після укладення договору про закупівлю, коли виправити допущені суттєві процедурні порушення вже неможливо інакше, ніж через розірвання договору. Законодавство не визначає категорії закупівель, що підлягають обов'язковому моніторингу (за вартістю, галуззю тощо), та способи усунення порушень.

Дорожня карта з питань верховенства права в частині заходів з антикорупційного мейнстрімінгу в публічних закупівлях також не покриває деякі аспекти чинної недосконалої системи²⁰³⁶.

Важливим позитивним зрушенням експерти зазначають те, що під час їхньої аналітичної роботи над новими стратегічними документами окремий акцент стоїть на узгодженні напрацьованих рішень з *acquis* ЄС, міжнародними зобов'язаннями України в межах Плану для Ukraine Facility, з Міжнародним валютним фондом, Світовим банком, GRECO, OECD тощо. Однак експерти також наголошують на важливості поглибити експертизу працівників Агентства в європейському і міжнародному законодавстві під час підготовки нового циклу антикорупційної політики держави, а також відходу від прямого орієнтира на вже напрацьовані під час євроінтеграційного процесу антикорупційні практики в таких західнобалканських країнах, як-от Албанія та Північна Македонія, адже їхній досвід далеко не завжди є релевантним для України.

Для експертних груп, долучених до розроблення нової Антикорупційної стратегії, як і для самого Агентства, зараз викликом стала необхідність оцінити стан виконання чинної ДАП. Пов'язано це насамперед з тим, що для багатьох заходів кінцевим строком виконання є 31 грудня 2025 року, тому експерти та працівники НАЗК можуть лише прогнозувати їх виконання чи невиконання під час підготовки нових документів, що суттєво ускладнює відповідь на питання про майбутнє поточних невиконаних заходів. Ця ситуація підтверджує необхідність зважити баланс між обґрунтованістю антикорупційної політики і її сталістю, про що раніше згадувалося громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23.

Попри глибше залучення експертних груп до написання нових стратегічних документів, залишається не до кінця використаним потенціал громадянського суспільства, журналістів-розслідувачів, експертного середовища та інших заінтересованих сторін при спільній адвокації та майбутній імплементації напрацьованих рішень.

Також актуальним залишається питання збереження чинного підходу Закону²⁰³⁷ до затвердження Верховною Радою Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки через прийняття окремого закону.

2035 Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178.

2036 Analysis of the Rule of Law Roadmap: Anti-Corruption Aspects. Transparency International Ukraine, 2025.

2037 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 1 ст. 18.

Рекомендації

1. Провести за попередньо розробленою методологією повноцінний аналіз найбільш вражених корупцією сфер суспільного життя за участі неурядового сектору, результати якого стануть основою (підґрунтям) нових Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми. Забезпечити інклюзивність та прозорість процесу підготовки Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми через залучення громадськості за прикладом попереднього циклу формування антикорупційної політики.
2. Ухвалити нові Антикорупційну стратегію та державну антикорупційну програму, розроблені з урахуванням публічного аналізу ситуації щодо корупції та результатів виконання попередніх стратегічних документів. Забезпечити достатній рівень людських та фінансових ресурсів, а також постійне залучення громадськості, фахівців, експертів й інших заінтересованих сторін, зокрема високого рівня²⁰³⁸, до адвокації та імплементації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми після їх прийняття.
3. НАЗК має долучати громадськість та зовнішніх експертів до виконання умов ЄС з антикорупційного мейнстрімінгу на системній основі та виконувати більш активну координаційно-методологічну роль з антикорупційного мейнстрімінгу в публічному секторі. Зокрема, надавати інформацію та рекомендації державним органам тощо щодо впровадження антикорупційних практик у їхню діяльність, не обмежуючись лише посиланням на внутрішні антикорупційні програми таких суб'єктів.
4. Внести зміни до законодавства, які б надали можливість НАЗК готувати національну доповідь про ефективність реалізації державної антикорупційної політики, а також проєкт нової Антикорупційної стратегії у рік, наступний за останнім роком дії попередньої Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми²⁰³⁹. Також уточнити відповідні положення Плану для Ukraine Facility на 2024–2027 роки²⁰⁴⁰.
5. Зберегти чинну редакцію норми Закону України «Про запобігання корупції», яка передбачає затвердження Парламентом Антикорупційної стратегії на відповідний рік через ухвалення окремого закону²⁰⁴¹.

2038 Орієнтовний перелік може включати топпосадовців, керівників фракцій у Парламенті, топпредставників європейських та міжнародних інституцій тощо.

2039 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 221) залишається актуальною.

2040 План для реалізації Ukraine Facility 2024–2027.

2041 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 222) залишається актуальною.

Правова рамка

Ефективність судового розгляду у ВАКС

Прогрес та проблеми

У зв'язку з розширенням повноважень, а також зростанням активності НАБУ та САП середня **тривалість розгляду кримінальних справ у ВАКС** за 2024 рік виявилася найбільшою за усі попередні роки — 618 днів на одну справу²⁰⁴². Рахункова палата у своєму звіті зауважила, що відсоток справ, які тривають понад рік, має знижуватися з часом, однак у діяльності ВАКС такої динаміки не спостерігається²⁰⁴³. Водночас кількість суддів усе ще не збільшилася.

Причинами затягування розгляду справ ВАКС по суті стала у значній частині випадків недобросовісна поведінка його учасників. За результатами моніторингу засідань ВАКС, у 55% справ фіксуються процесуальні зловживання, спрямовані на затягування судового розгляду. В одній гучній справі з червня 2022 року майже кожне засідання починається з відводів. У іншій справі, щодо збитків державному підприємству у розмірі 8 млн доларів США, допит одного обвинуваченого триває вже кілька місяців. Також поширені випадки, коли обвинувачені просять перенести свій допит на інше засідання, хоча залишається ще понад година запланованого часу, або коли учасники процесу звертаються за лікарськими консультаціями за день до судового засідання, подаючи повідомлення про неможливість прибути до суду безпосередньо перед засіданнями. Ще однією тактикою затягування стала мобілізація обвинувачених²⁰⁴⁴.

Це відображає негативну тенденцію до зменшення ефективності кримінального судочинства топкорупційних справ. Рахункова палата також вказала, що заходи ДАП, зокрема спрямовані на недопущення зловживань процесуальними правами з боку учасників кримінального провадження, залишаються невиконаними, що ускладнює роботу суду під час здійснення правосуддя²⁰⁴⁵.

З метою усунення цієї проблеми в Парламенті було зареєстровано низку законопроектів, покликаних частково зменшити інтенсивність зловживань під час розгляду кримінальних проваджень.

Нещодавно Комітет Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності доопрацював законопроект № 11387 щодо забезпечення поваги до суду та оперативності розгляду кримінального провадження судом, який раніше Парламент прийняв за

2042 Звіт Вищого антикорупційного суду про оперативність розгляду судових справ за 2024 рік.

2043 Звіт за результатами аудиту відповідності на тему «Забезпечення діяльності Вищого антикорупційного суду»: рішення Рахункової палати від 19.12.2024 № 58-2.

2044 Чому справи ВАКС розглядаються не так швидко, як хотілося б, і як це виправити? Transparency International Ukraine, 2025.

2045 Звіт за результатами аудиту відповідності на тему «Забезпечення діяльності Вищого антикорупційного суду»: рішення Рахункової палати від 19.12.2024 № 58-2.

основу²⁰⁴⁶. Однак запропонована до другого читання редакція законопроекту не зважає на ключові зауваження громадськості щодо можливості накладати грошові стягнення на захисників, які без поважних причин не прибувають на судові засідання. Також без врахування залишилися рекомендації щодо розблокування безризикової можливості суду притягати учасників до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до нього²⁰⁴⁷.

Досі незареєстрованим залишається законопроект про внесення змін до КПК України щодо неприпустимості зловживання процесуальними правами, розроблений НАЗК на виконання одного із заходів ДАП²⁰⁴⁸, який пропонує комплексне запровадження інституту протидії зловживанню процесуальними правами.

Частково охоплює питання протидії зловживанням законопроект № 12439, зареєстрований 24 січня 2025 року та прийнятий Парламентом у першому читанні 25 лютого 2025 року за основу, щодо удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження. Ним, крім інших пропозицій, пропонується дозволити суддям першої інстанції постановляти під час розгляду кримінальних проваджень окремі ухвали про порушення учасниками своїх обов'язків, що є позитивною, однак некомплексною зміною²⁰⁴⁹. Крім того, законопроект містить інші дискусійні положення, що зазначені нижче. Водночас частина проблем, пов'язаних із затягуванням судового розгляду, може бути вирішена не лише законодавчими змінами, а й переглядом організаційних підходів суддів до проведення судових засідань²⁰⁵⁰.

Дорожня карта з питань верховенства права визначає одним із заходів прийняття та впровадження змін до законодавства, що спрямовані на усунення процесуальних затримок та підвищення ефективності кримінального судочинства, особливо у справах щодо високопосадовців зі строком реалізації до III кварталу 2025 року²⁰⁵¹. За позицією Transparency International Ukraine недоліком Дорожньої карти в цій частині є те, що відсутні конкретні формулювання щодо змін до законодавства для усунення процесуальних затримок та підвищення ефективності кримінального судочинства у справах щодо високопосадовців. Не враховані пропозиції Transparency International Ukraine щодо впровадження можливості продовження судового розгляду при заміні судді без згоди учасників провадження та встановлення відповідальності за процесуальні зловживання²⁰⁵².

2046 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення поваги до суду та оперативності розгляду кримінального провадження судом : проект Закону України, реєстраційний № 11387 від 28.06.2024.

2047 Посилення відповідальності за зловживання та неповагу до суду: юридичний аналіз законопроекту № 11387. Transparency International Ukraine, 2025.

2048 Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо неприпустимості зловживання процесуальними правами».

2049 Вдосконалення положень КПК України для захисту бізнесу: аналіз законопроекту № 12439. Transparency International Ukraine, 2025.

2050 Чому справи ВАКС розглядаються не так швидко, як хотілося б, і як це виправити? Transparency International Ukraine, 2025.

2051 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2052 Аналіз Дорожньої карти з верховенства права: антикорупційні аспекти. Transparency International Ukraine, 2025.

Позитивним розвитком є запровадження **більш оптимального врегулювання питання зупинення судового провадження**, передбаченого ст. 335 КПК України. Так, Законом № 4496-ІХ²⁰⁵³ доповнюються прикінцеві та перехідні положення КПК України щодо мобілізації обвинувачених у тяжких та особливо тяжких корупційних злочинах. Закон надає суду право зупинити кримінальне провадження щодо особи, яка звинувачується у тяжкому чи особливо тяжкому корупційному злочині та призвана на військову службу під час мобілізації або за контрактом, якщо суд встановить, що її безпосередня участь у заходах для оборони України унеможливило участь у судовому процесі, включаючи дистанційні слухання через відеоконференцію. Проте прийнятий Закон не визначає зупинення перебігу строків давності при мобілізації обвинувачених, як це визначено в законопроекті № 13284²⁰⁵⁴, що перебуває на розгляді Парламенту.

Часткової оптимізації судовому розгляду справ ВАКС додало прийняття 24 квітня 2024 року Закону № 3655-ІХ, яким розблокувалася **можливість ВАКС здійснювати одноособовий розгляд справ** по суті²⁰⁵⁵. Однак цей Закон був прийнятий без врахування критичних зауважень Transparency International Ukraine²⁰⁵⁶, що створює простір правової невизначеності та потенційних зловживань. Європейська комісія у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року також вказала на необхідність переоцінки цих положень з погляду ефективності та впливу на судочинство²⁰⁵⁷.

За час існування відповідних положень про одноособовий розгляд виникли ситуації неоднозначного тлумачення моменту, з якого судовий розгляд має відбуватися колегіально. В одних справах суд тлумачив норму так, що колегіальний розгляд має починатися після підготовчого засідання²⁰⁵⁸, а в інших — що колегіальний розгляд має відбуватися відразу після задоволення клопотання обвинуваченого на підготовчому засіданні²⁰⁵⁹.

Інститут угод у корупційних справах також зазнав змін з прийняттям 29 жовтня 2024 року Закону № 4033-ІХ²⁰⁶⁰. Ним, зокрема, вирішено термінологічну неузгодженість ч.ч. 1, 2 ст. 75 КК України та чітко закріплено можливість суду звільняти від реального відбування покарання фігурантів корупційних справ, які уклали угоду.

2053 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо підвищення відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : Закон України від 17.06.2025 № 4496-ІХ.

2054 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо особливостей притягнення до кримінальної відповідальності осіб, призваних на військову службу : проект Закону України, реєстраційний № 13284 від 14.05.2025.

2055 Про внесення змін до статті 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження : Закон України від 24.04.2024 № 3655-ІХ.

2056 Закликаємо депутатів не приймати законопроект 11130 щодо «полегшення» роботи ВАКС. Transparency International Ukraine, 2024.

2057 Звіт Єврокомісії–2024: які три реформи ми вважаємо пріоритетними на наступний рік. Transparency International Ukraine, 2024.

2058 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 29.07.2024 у справі № 991/6293/24.

2059 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 19.09.2024 у справі № 991/6364/24.

2060 Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення регулювання угод про визнання винуватості в кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією : Закон України від 29.10.2024 № 4033-ІХ.

З метою збалансування інтересів законопроект надав можливість призначати на підставі угоди штрафи, більші, ніж передбачені у санкціях (до 204 млн грн), а також конфіскацію майна як покарання. Остання, до слова, 20 листопада 2024 року була видалена з тексту ст. 77 КК України Законом № 4074-IX²⁰⁶¹ та повернута лише 5 грудня того ж року²⁰⁶².

Змінилися й умови для затвердження угоди судом, за якими нині для її укладення та затвердження потрібно викрити інших осіб, а також повністю або частково відшкодувати збитки.

Хоч частина змін є позитивною, Парламент не дослухався до застережень Transparency International Ukraine щодо відсутності якісного врегулювання питання конфіскації саме злочинних активів²⁰⁶³.

Урядовий же законопроект № 11340²⁰⁶⁴, який був зареєстрований 14 червня 2024 року, не дійшов до другого читання через зняття його з розгляду 11 лютого 2025 року.

Невирішеними залишилися питання про надання **можливості суду витребувати матеріали досудового розслідування для перевірки обставин, викладених в угоді**, а також і досі залишається без роз'яснення категорія «суспільний інтерес», яку мають оцінювати судді, затверджуючи угоду.

Навіть після зміни законодавства, яке надало можливість прокурорам погоджувати штрафи до 204 млн грн, прокурори продовжують практику врахування «донатів» на Сили оборони України²⁰⁶⁵. Посилення активності використання спеціальної конфіскації теж не спостерігається. Хоча в березні 2025 року трапився випадок затвердження угоди з умовним покаранням у вигляді позбавлення волі, але з реальною конфіскацією частини майна (як покарання)²⁰⁶⁶.

Продовжує негативно впливати на ефективність судочинства **обов'язок суду закрити кримінальне провадження у разі спливу строку досудового розслідування**, навіть через незначний його пропуск, передбачений п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України. На виключенні п. 10 наполягає також Європейська комісія²⁰⁶⁷, тому відповідні пропозиції уже можна зустріти в зареєстрованому 30 грудня 2024 року законопроекті № 12367²⁰⁶⁸. Через суспільний резонанс у Парламенті зареєстрували аж три альтер-

2061 Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо позбавлення державних нагород за популяризацію або пропаганду держави-агресора чи вчинення інших протиправних дій проти України : Закон України від 20.11.2024 № 4074-IX.

2062 Про внесення зміни до статті 77 Кримінального кодексу України щодо застосування конфіскації майна в разі звільнення від відбування основного покарання з випробуванням : Закон України від 05.12.2024 № 4120-IX.

2063 Рада прийняла в першому читанні законопроект № 12039 про угоди зі слідством. Transparency International Ukraine, 2024.

2064 Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо підвищення ефективності укладення угод про визнання винуватості: проект Закону України, реєстраційний № 11340 від 14.06.2024.

2065 Вирок Вищого антикорупційного суду від 20.02.2025 у справі № 991/3528/24.

2066 ВАКС визнав винним пособника Трубіцина. Платформа «ВАКС Вирішив», 2025.

2067 Звіт Єврокомісії-2024: які три реформи ми вважаємо пріоритетними на наступний рік. Transparency International Ukraine, 2024.

2068 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про прокуратуру» щодо усунення перешкод для сторін кримінального провадження у доступі до правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 12367 від 30.12.2024.

нативні законопроекти²⁰⁶⁹, однак жоден із них не знайшов підтримки народних депутатів. Основний же законопроект 17 липня 2025 року був відкликаний та знятий з розгляду у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Має бути скасована і **можливість місцевих судів розглядати питання про звільнення від відбування покарання або заміну покарання, призначеного вироками ВАКС**. Місцеві суди продовжують розглядати ці питання щодо засуджених корупціонерів²⁰⁷⁰, хоч такі повноваження треба надати виключно ВАКС.

Важливою є **публічна комунікація результатів виконання вироків ВАКС**. Аналізуючи, наприклад, результати виконання конфіскації майна як покарання у справах, розглянутих *in absentia*, було виявлено, що з восьми таких вироків, які набрали законної сили і скеровані до виконання, лише в одному відбувалися публічні торги конфіскованими активами у CETAM, і їх складно визнати успішними, адже вони відбулися лише з третього разу зі зниженням стартової ціни на майже 200 тис. грн²⁰⁷¹. Тому є проблема в комунікації результатів виконання рішень ВАКС та спроможності Державної виконавчої служби, яка займається цими процесами.

25 лютого 2025 року Верховна Рада прийняла за основу в першому читанні законопроект № 12439 щодо удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження²⁰⁷². Цей законопроект, крім інших новел, пропонує **ризикове нововведення у вигляді строкового арешту майна на два місяці** з можливістю його продовження. Наявний ризик, що такий короткий строк для арешту майна перевантажить роботу правоохоронних органів та судів, а поширення цих норм на всі типи справ, зокрема у яких арешт накладається за кордоном, буде негативно впливати на якість та кількість повернутих злочинних активів. Цей законопроект також має інші новації, які можуть надміру ускладнити роботу органів досудового розслідування і прокуратури з сумнівними перевагами для захисту бізнесу²⁰⁷³. Утриматися від прийняття таких норм рекомендувала у своєму звіті і Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ²⁰⁷⁴.

На ефективність притягнення до кримінальної відповідальності за корупцію впливає й **ефективність запобіжних заходів, застосовуваних до фігурантів**. З відкритих

2069 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про прокуратуру» щодо усунення перешкод для сторін кримінального провадження у доступі до правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 12367-1 від 08.01.2025.; Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про прокуратуру» щодо усунення перешкод для сторін кримінального провадження у доступі до правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 12367-2 від 14.01.2025.; Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про прокуратуру» щодо усунення перешкод для сторін кримінального провадження у доступі до правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 12367-3 від 14.01.2025.

2070 Ухвала Солом'янського районного суду м. Києва від 04.02.2025 у справі № 760/30891/24.

2071 П'ятикімнатна квартира, загальною площею 140,0 кв. м, розташована за адресою: Дніпропетровська область, Кам'янський район, м. Жовті Води, бульвар Свободи, буд. 31, кв. 43-44. Openmarket.

2072 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження : проект Закону України, реєстраційний № 12439 від 24.01.2025.

2073 Вдосконалення положень КПК України для захисту бізнесу: аналіз законопроекту № 12439. Transparency International Ukraine, 2025.

2074 Звіт за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) Національного антикорупційного бюро України. Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України.

даних відомо про щонайменше 14 випадків втечі підозрюваних, обвинувачених та засуджених у корупційних справах НАБУ. Останнім часом почастишали випадки втечі «гучних» фігурантів антикорупційних розслідувань. Наприклад, особа, яку ідентифікують як «смотрящий» за м. Києвом, за інформацією медіа, скористалася для цього порадами працівників інших правоохоронних органів, частині з яких вже вручили підозри²⁰⁷⁵. Привертає увагу особливо цинічний спосіб «прикриття» під час руху до західних областей України, якими скористався цей фігурант справи²⁰⁷⁶.

Аналіз деяких окремих випадків втечі фігурантів дає можливість виокремити певні тенденції:

- втечі найчастіше відбуваються на пізніх етапах судового розгляду, коли обвинувачені усвідомлюють високу ймовірність обвинувального вироку;
- запобіжні заходи в окремих випадках виявляються неефективними через послаблення обмежень або зняття електронних браслетів;
- попри повномасштабне вторгнення та системні проблеми з умовами тримання під вартою практика екстрадиції тільки набуває позитивних тенденцій;
- деякі обвинувачені зловживають спеціальними дозволами на виїзд за кордон;
- попри ухвалення 14 заочних вироків (вісім із яких набрали законної сили), відсутня інформація про повернення хоча б одного із засуджених в Україну.

Є випадки, коли втечі відбувалися до застосування запобіжних заходів, переважно через зв'язки в правоохоронних органах, а в інших випадках — вже після застосування запобіжних заходів, які за своєю суттю мають запобігти втечі підозрюваного, обвинуваченого. Однією з причин цього може бути відсутність у НПУ достатньої кількості електронних браслетів для контролю за підозрюваними та обвинуваченими²⁰⁷⁷. Попри те, що вибір запобіжного заходу — це складний процес, який полягає в оцінці ризиків втечі та перешкодженні слідчому, проблемою є відсутність аналізу кожного такого випадку втечі із тим, щоб запобігати виникненню їх у майбутньому²⁰⁷⁸.

Рекомендації

1. Доопрацювати та прийняти законодавство щодо запровадження інституту протидії зловживанню процесуальними правами в кримінальному провадженні, включно з можливістю накладати грошові стягнення на учасників процесу та притягати до відповідальності за прояв неповаги до суду²⁰⁷⁹.

2075 Оперативників, які допомогли Денису Комарницькому втекти за кордон, звільнено, СБУ повідомила їм про підозру. ZN.UA, 2025.

2076 СБУ і «вантаж 200». Як зміг виїхати з України головний фігурант справи про корупцію в Києві. BBC Україна, 2025.

2077 Кількість справних електронних браслетів зменшилася зі 150 до 135 на всю Україну. Transparency International Ukraine.

2078 «Чисте місто» і брудні втечі: як фігуранти корупційних справ уникають правосуддя. Transparency International Ukraine, 2025.

2079 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 249) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

2. Внести зміни до КПК України, вилучивши обов'язок суду закривати кримінальне провадження через вплив строку досудового розслідування (п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України), та наділити суд правом на такі дії в разі порушення прав обвинуваченого на розгляд кримінального провадження в розумні строки²⁰⁸⁰.
3. Удосконалити правову регламентацію угод про визнання винуватості в корупційних справах, визначивши чіткі критерії оцінки «суспільного інтересу», обов'язковість спеціальної конфіскації за наявності підстав та повноваження суду витребувати матеріали досудового розслідування²⁰⁸¹.
4. Внести зміни до ст. 539 КПК України, передбачивши, що питання, пов'язані з виконанням вироку суду, відповідно до якого особу було засуджено за вчинення корупційного кримінального правопорушення, розглядаються ВАКС²⁰⁸².
5. Переглянути положення про одноособовий розгляд справ у ВАКС з погляду ефективності та впливу на судочинство, усунувши неоднозначності щодо моменту переходу до колегіального розгляду, а також розширити застосування одноособового розгляду ВАКС на справи про визнання необґрунтованими активів.
6. Забезпечити достатню кількість електронних браслетів для контролю за підозрюваними та обвинуваченими в корупційних справах.
7. Забезпечити прозору процедуру публічної комунікації результатів виконання вироків ВАКС, особливо в частині конфіскації майна та відшкодування збитків, а також посилення спроможностей Державної виконавчої служби.

Дотримання підслідності під час розслідування корупційних справ

Прогрес і проблеми

Одним із найповніших документів, прийняття якого може свідчити про певний прогрес у цій сфері, є План заходів до КСП. Цей План, затверджений Урядом 23 серпня 2024 року, містить завдання, що полягає у вдосконаленні інституту підслідності, координації діяльності та взаємодії між органами правопорядку на основі системності та процесуальної економії зі збереженням гарантій дотримання прав людини.

Йдеться, зокрема, про розроблення проекту закону, який передбачатиме **системне впорядкування підслідності** через чітке розмежування повноважень органів досудового розслідування, зосередження розслідування економічних правопорушень у БЕБ (окрім справ, підслідних НАБУ), розширення дискреційних повноважень прокурора щодо зміни підслідності (за винятком справ НАБУ) та конкретизацію порядку доручення розслідування іншим органам, а також врегулювання процесуальних

2080 Там само, попередньо надана рекомендація (с. 249) залишається актуальною.

2081 Там само, попередньо надана рекомендація (с. 249) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

2082 Там само, попередньо надана рекомендація (с. 249) залишається актуальною.

наслідків порушення правил підслідності, що загалом має підвищити ефективність досудового розслідування та усунути дублювання функцій між різними правоохоронними органами²⁰⁸³. Однак виконання цього завдання заплановано лише на IV квартал 2025 року.

Детективами НАБУ у 2024 році ідентифіковано щонайменше п'ять випадків розслідування іншими правоохоронними органами кримінальних правопорушень, які згідно з ч. 5 ст. 216 КПК України належать до виключної підслідності Національного бюро²⁰⁸⁴. І хоча гучних випадків втручання у підслідність НАБУ за останній рік не спостерігалося, не можна виключити, що без дієвої системи запобіжників такого не може трапитися в майбутньому. До того ж в окремих справах суди виправдовують посадовців через те, що справу розслідувало не НАБУ, а інші правоохоронні органи з огляду на правові позиції ВС²⁰⁸⁵.

У цьому контексті варто зауважити, що збільшилася кількість справ, які НАБУ розслідувало спільно з (або з оперативним супроводом) СБУ, що вказує на поліпшення взаємодії. Лише від початку 2025 року вже у трьох кримінальних провадженнях вручено підозри²⁰⁸⁶. Це може підтверджувати те, що в разі отримання СБУ під час контррозвідального забезпечення даних про ознаки таких правопорушень інформація невідкладно передається іншим уповноваженим органам — БЕБ, НАБУ, ДБР, НПУ відповідно до їхньої компетенції²⁰⁸⁷. Водночас, за статистичними даними ОГП, кількість облікованих кримінальних правопорушень за розділом про «службові злочини» зростає: 76 обліковано у 2022 році, 96 — у 2023 та 175 — у 2024²⁰⁸⁸.

СБУ надала інформацію, що більшість кримінальних проваджень такої категорії, у розслідуванні яких брали участь слідчі СБУ протягом 2022–2024 років, після початкового етапу розслідування скеровувалися за підслідністю до інших правоохоронних органів. Так, згідно з даними Єдиного реєстру досудових розслідувань, у 2024 році слідчі СБУ здійснювали досудове розслідування у 94 кримінальних провадженнях вказаної категорії. Це становить 0,07% від загальної кількості проваджень (понад 131 тис. проваджень), які СБУ розслідувала у звітному періоді. І навіть з цієї кількості справ СБУ передала за підслідністю до інших правоохоронних органів 53 кримінальні провадження²⁰⁸⁹.

2083 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792.

2084 Лист Національного антикорупційного бюро України від 14.04.2025 № 112-299/10594.

2085 Вирок Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 14.02.2025 у справі 335/7326/17.; Головного психіатра ЗСУ, якому СБУ вручила підозру за незаконне збагачення, виправдали за раніше отриманий хабар через порушення підслідності. Transparency International Ukraine, 2025.

2086 СБУ та НАБУ викрили голову суду на Одещині, який разом із співниками «заробляв» на ухилинтах, 2025; СБУ та НАБУ викрили експосадовців Укроборонпрому на розкраданні понад 107 млн бюджетних гривень, 2025; СБУ та НАБУ викрили схему розкрадання коштів «Укренерго» на майже 60 млн грн, 2025.

2087 Посилення спроможностей СБУ. Служба безпеки України.

2088 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2022 року. Офіс Генерального прокурора.; Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2023 року. Офіс Генерального прокурора.; Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

2089 Інформація від співробітників Служби безпеки України, отримана через пресслужбу 07.04.2025.

Національне бюро здійснює інформаційно-аналітичну роботу для виявлення кримінальних проваджень, підслідних його детективам, однак наразі українське законодавство має прогалину в регулюванні порядку і строку виконання рішення Директора НАБУ про витребування кримінального провадження, що може використовуватися для зволікання з передачею провадження через скерування до інших підрозділів, зміни номера провадження чи виділення епізодів в окреме провадження²⁰⁹⁰.

Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ у своєму звіті також рекомендувала Парламенту внести зміни до законодавства щодо: чітких правил та строків передачі кримінальних проваджень між органами, зокрема у випадках перебрання справ НАБУ; запровадження адміністративної чи дисциплінарної відповідальності для посадовців ОГП, ДБР та інших органів за порушення підслідності або невиконання рішень НАБУ, САП чи прокурорів щодо передачі справ²⁰⁹¹.

Дорожня карта з питань верховенства права визначає одним із заходів прийняття та імплементацію змін до КПК України щодо вдосконалення інституту підслідності шляхом чіткого розмежування підслідності органів досудового розслідування, консолідації повноважень органів правопорядку щодо розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки в єдиному органі правопорядку — БЕБ (за винятком кримінальних правопорушень підслідних НАБУ), консолідації досудового розслідування кримінальних правопорушень національної та державної безпеки за СБУ, встановлення чіткої процедури передачі кримінальних проваджень між органами досудового розслідування та запровадження відповідальності прокурорів за порушення підслідності або невиконання рішень САП чи інших прокурорів про передачу проваджень в межах компетенції НАБУ²⁰⁹². Проте строк виконання цього заходу визначений аж у IV кварталі 2027 року, і це надміру віддалено з огляду на те, що формування таких змін не потребує значних аналітичних ресурсів.

Рекомендації

1. СБУ, ДБР, НПУ, БЕБ та органи прокуратури мають суворо дотримуватися вимог процесуального законодавства щодо підслідності справ НАБУ та з цією метою ефективно взаємодіяти між собою. Наприклад, у разі, коли СБУ виявляє під час розслідування справи за своєю спеціалізацією факти вчинення підозрюваною особою корупційних та пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень, що підслідні НАБУ, має забезпечуватися швидка й оперативна передача відповідних матеріалів справи НАБУ²⁰⁹³.
2. Опрацювати питання щодо встановлення дисциплінарної відповідальності для керівників органів досудового розслідування (тобто слідчих підрозділів) за те,

2090 Лист Національного антикорупційного бюро України від 14.04.2025 № 112-299/10594.

2091 Звіт за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) Національного антикорупційного бюро України. Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України.

2092 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2093 Попередньо надана громадськості в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 288) залишається актуальною.

що їхні підрозділи розслідують справи з порушенням виключної підслідності НАБУ, а також прокурорів, які не визначили правильно підслідність кримінального провадження²⁰⁹⁴.

3. Внести зміни до законодавства для чіткого регламентування процедури та строків передачі кримінальних проваджень до НАБУ з інших органів досудового розслідування, включно з відповідальністю за невиконання рішення про витребування.

Практика застосування антикорупційними інституціями кримінального законодавства

Прогрес та проблеми

Попри систематичну публікацію ВС оглядів судової практики в кримінальних провадженнях щодо корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень²⁰⁹⁵, продовжує існувати проблема відсутності узагальнень ВС щодо практики притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень. У звіті ВС за 2024 рік вказано, що Пленум розглядав питання про звернення до КСУ, а також вирішення інших організаційних аспектів роботи суду²⁰⁹⁶.

Зі Звіту за результатами аудиту ВАКС відомо, що для інформування суддів ВАКС про нові правові позиції ВС апарат ВАКС веде внутрішні реєстри кримінальних проваджень, які були передані, прийняті до розгляду або розглянуті Великою Палатою ВС, Об'єднаною палатою та судовими палатами Касаційного кримінального суду в складі ВС (ККС ВС)²⁰⁹⁷, що є позитивною практикою, однак некомплексною.

Такий механізм не покриває повністю потреби в наданні узагальнених рекомендацій суддям ВАКС щодо практики притягнення до кримінальної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення. Крім цього, відсутні будь-які узагальнення такої практики в інших правозастосовувачів, зокрема прокурорів, детективів та адвокатів.

У цьому розрізі **широке розуміння деяких аспектів диспозиції ст. 364 КК України** також інколи видається проблемним, зокрема в частині розмежування зловживання владою та зловживання службовим становищем, зв'язку особи, яка зловживає, з вигодонабувачем, а також щодо типу шкоди, яка може бути ознакою складу цього кримінального правопорушення.

27 листопада 2024 року ВС у справі про зловживання гарантіями народних депутатів надав своє бачення розмежування зловживання владою та зловживання службовим

2094 Там само, попередньо надана рекомендація (с. 288) залишається актуальною.

2095 Огляд судової практики ВС у кримінальних провадженнях щодо корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень. Верховний Суд, 2024.

2096 Верховний Суд у цифрах і фактах за 2024 рік.

2097 Звіт за результатами аудиту відповідності на тему «Забезпечення діяльності Вищого антикорупційного суду»: рішення Рахункової палати від 19.12.2024 № 58-2.

становищем, використавши широкий підхід до тлумачення поняття «зловживання владою»²⁰⁹⁸. Крім цього, він зазначив, що таке розмежування здійснюється з огляду на зміст повноважень, прав, обов'язків та можливостей, обумовлених ними, наданих для реалізації відповідних функцій, здійснення яких доручено особі²⁰⁹⁹. Об'єднана палата ККС ВС 10 лютого 2025 року також сформулила правовий висновок, за яким відповідальність за ст. 364 КК України настає для службової особи незалежно від існування в неї певних домовленостей з іншою фізичною чи юридичною особою, яка отримала неправомірну вигоду²¹⁰⁰.

Та без пояснень і досі залишається питання про можливість ставити у вину особі завдання шкоди у формі так званої упущеної вигоди, що вже викликало чимало обговорень у професійному середовищі²¹⁰¹. Цю прогалину можна було б виправити комплексним узагальненням судової практики в подібних справах²¹⁰².

Актуальною донині залишається проблема практичного розмежування злочинів, передбачених ст.ст. 364 та 191 КК України, оскільки ВС не проводив комплексного узагальнення судової практики з цього питання. З метою розроблення зрозумілих і практичних настанов, які спростять розмежування цих складів злочинів у роботі детективів, було створено робочу групу за участю детективів НАБУ, прокурорів САП та експертів Міжнародної організації з розвитку права (IDLO). 15 січня 2025 року відбулася презентація напрацьованих рекомендацій, однак вони не були оприлюднені²¹⁰³.

Законодавство й досі не визначає, що мається на увазі під вимаганням неправомірної вигоди особою, яка зловживає впливом за ч. 3 ст. 369² КК України. На розв'язання цього питання ВС 9 липня 2024 року пояснив, що для встановлення факту вимагання треба з'ясувати: чи погрожувала особа вчиненням або невчиненням таких дій, які можуть завдати шкоди законним правам чи інтересам іншої особи, яка пропонує, обіцяє чи надає їй неправомірну вигоду, та наскільки ці погрози для іншої особи були реальними й такими, що справді могли завдати шкоди її законним правам чи інтересам, або чи створювала винна особа такі умови, за яких інша особа вимушена була пропонувати, обіцяти чи надати їй неправомірну вигоду з метою запобігання шкідливим наслідкам для себе чи своїх законних інтересів²¹⁰⁴. Загалом таке тлумачення може скерувати судові органи до єдиної практики в застосуванні положень ч. 3 ст. 369² КК України.

У контексті якості кримінального законодавства щодо криміналізації корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, то опитані експерти пояснили, що, попри його загальну відповідність міжнародним стандартам, є проблеми з фор-

2098 Нардепи та зловживання житловими гарантіями: що вирішив Верховний Суд? Transparency International Ukraine, 2024.

2099 Постанова Верховного Суду від 27.11.2023 у справі № 991/3966/20.

2100 Постанова Верховного Суду від 10.02.2025 у справі № 757/11969/18-к.

2101 Наприклад, Ст. 364 КК України: формулювання та практика її застосування | Дискусія JustTalk, 2023.

2102 Не знущайтеся з Франкенштейна: кілька думок про статтю 364 КК України. Transparency International Ukraine, 2023.

2103 Публікація Національного антикорупційного бюро України в соціальній мережі Facebook, 2025.

2104 Постанова Верховного Суду від 09.07.2024 у справі № 464/233/22.

мулюванням окремих положень²¹⁰⁵. Наприклад, невідповідність переліку корупційних кримінальних правопорушень ознакам корупції та корупційного правопорушення, як вони визначені у Законі України «Про запобігання корупції»²¹⁰⁶. Зокрема, корупційними треба визначити всі кримінальні правопорушення, вчинені особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, з використанням влади, службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей для одержання неправомірної вигоди. Водночас деякі статті, як-от ст. 320 КК України²¹⁰⁷, помилково віднесені до корупційних правопорушень.

Також значною проблемою є непропорційність санкцій та наявність можливостей уникнення кримінальної відповідальності або покарання. Санкції не завжди враховують ступінь небезпеки корупційних правопорушень, розміри різних видів покарань недостатньо узгоджені між собою, а законодавство залишає багато способів уникнення відповідальності та призначення невинувато м'яких покарань. Крім того, конфіскація майна та спеціальна конфіскація не передбачені для багатьох корупційних правопорушень, що знижує ефективність антикорупційної політики²¹⁰⁸.

4 грудня 2024 року Верховна Рада прийняла **Закон № 4111-IX**²¹⁰⁹ **щодо удосконалення механізмів притягнення юридичних осіб до відповідальності за підкуп посадових осіб іноземних держав**. Його прийняття, зокрема, стало однією з передумов запиту Уряду щодо приєднання України до Конвенції OECD про боротьбу з підкупом, а також отримання статусу члена в Робочій групі з питань боротьби з хабарництвом у міжнародних ділових операціях OECD²¹¹⁰.

Закон містить недоліки, які не було виправлено на етапі його прийняття, попри надані рекомендації²¹¹¹. Запропоновані зміни до вдосконалення відповідальності юридичних осіб не є комплексними, адже поширюються лише на випадки підкупу саме іноземних посадових осіб, оминаючи національних.

За 2024 рік ВАКС виніс 24 вироки, якими призначив 47 обвинуваченим покарання у вигляді конфіскації майна²¹¹². Водночас **виконання конфіскацій залишається на невисокому рівні** через низьку якість виявлення та розшуку активів, а також недосконалість законодавства, яке регулює питання арешту та конфіскації²¹¹³.

Зрушенням у контексті конфіскації майна як покарання за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення є прийняття 5 грудня 2024 року Закону

2105 Інформація надана М. Хавронюком під час інтерв'ю, проведеного 24.03.2025 року.

2106 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 1.

2107 Порухнення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів.

2108 Хавронюк М. І. Аналіз національного кримінального законодавства і законодавства про адміністративні правопорушення з метою удосконалення антикорупційної політики та існуючих антикорупційних інструментів, 2024.

2109 Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів притягнення юридичних осіб до відповідальності за підкуп посадових осіб іноземних держав : Закон України від 04.12.2024 № 4111-IX.

2110 Уряд схвалив проект листа щодо приєднання України до Конвенції Організації економічного співробітництва та розвитку про боротьбу з підкупом. Державна аудиторська служба України, 2025.

2111 Кримінальна відповідальність юридичних осіб за корупцію: що пропонують нардепи. Transparency International Ukraine, 2024.

2112 Звіт Вищого антикорупційного суду про розгляд справ і матеріалів кримінального провадження за 2024 рік.

2113 Як ефективно конфіскувати майно в топкорупціонерів. Transparency International Ukraine, 2024.

№ 4120-ІХ²¹¹⁴, яким остаточно закріплена можливість узгоджувати конфіскацію як додаткове покарання на підставі угоди про визнання винуватості. Проте цим Законом не передбачене обов'язкове застосування спеціальної конфіскації в разі укладення угод у корупційних справах за наявності підстав для цього, що йде в розріз із рекомендаціями Європейської комісії²¹¹⁵.

Невтішною загалом залишається ситуація з виконанням конфіскації майна як покарання за кордоном, адже переважну кількість рішень українських судів іноземні компетентні органи відмовляються виконувати з причин невідповідності національного законодавства міжнародним стандартам.

Такий вид покарання є проблемним та потребує заміни покращеними механізмами конфіскації саме злочинних активів²¹¹⁶. Парламент не врахував неодноразові рекомендації додати відповідні положення про удосконалення «розширеної» та спеціальної конфіскацій, зокрема для можливості якісно арештовувати активи для цього²¹¹⁷. Також не врахована рекомендація розширювати міжнародну співпрацю в контексті розподілу та повернення активів, отриманих злочинним шляхом²¹¹⁸.

Невиправдана конкуренція між цивільною конфіскацією та кримінальною відповідальністю за незаконне збагачення створює юридичні прогалини, які можуть призвести до уникнення правосуддя. Хоча ЦПК України передбачає, що активи, вже враховані в кримінальному провадженні за ст. 368⁵ КК України, не враховуються під час визначення різниці між вартістю набутих активів і законними доходами, на практиці система все ще демонструє недоліки. Це видно у справі колишнього заступника директора департаменту НПУ, де кошти одночасно розглядалися як необґрунтовані активи у цивільному судочинстві та як речові докази — у кримінальному провадженні²¹¹⁹. Водночас, якщо особу виправдають у кримінальному провадженні про незаконне збагачення, **відсутня можливість заявляти позов про цивільну конфіскацію**, що невиправдано з огляду на вищі стандарти доказування в кримінальному провадженні.

У червні 2025 року Законом № 4496-ІХ²¹²⁰ (законопроект № 13271-1) внесено зміни в регулювання інституту цивільної конфіскації, при цьому згадані вище рекомендації Парламент не врахував²¹²¹. Взагалі вказаний законопроект був альтернативним до

2114 Про внесення зміни до статті 77 Кримінального кодексу України щодо застосування конфіскації майна в разі звільнення від відбування основного покарання з випробуванням : Закон України від 05.12.2024 № 4120-ІХ.

2115 Звіт Єврокомісії–2024: які три реформи ми вважаємо пріоритетними на наступний рік. Transparency International Ukraine, 2024.

2116 Парламент повернув конфіскацію майна при укладенні угоди в корупційних злочинах. Transparency International Ukraine, 2024.

2117 Наприклад, Вдосконалення положень КПК України для захисту бізнесу: аналіз законопроекту № 12439. Transparency International Ukraine, 2025.

2118 Як повертати злочинні активи з-за кордону: що треба змінити в українському законодавстві. Transparency International Ukraine, 2023.

2119 Як в Україні працює цивільна конфіскація? Transparency International Ukraine, 2024.

2120 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо підвищення відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : Закон України від 17.06.2025 № 4496-ІХ.

2121 Що пропонують змінити нардепи у декларуванні та юрисдикції антикорсистеми. Transparency International Ukraine, 2025.

значно гіршого законопроекту № 13271 за авторством народного депутата від фракції «Батьківщина», і стосувався він «удосконалення порядку притягнення до відповідальності чиновників». Народний депутат зареєстрував окремий законопроект, оскільки значну частину таких же його ініціатив не врахували в Законі № 4503-IX щодо реформи АРМА (законопроект № 12374-д), прийнятому 12 лютого 2025 року. Тоді головний Комітет Верховної Ради з питань антикорупційної політики відхилив ці всі правки до другого читання і пропонував до розгляду в сесійній залі суттєво доопрацьовану редакцію законопроекту, яку Transparency International Ukraine рекомендувала прийняти в цілому.

Новими нормами народні депутати змінили критерії кримінальної та адміністративної відповідальності у сфері декларування та незаконного збагачення, коло осіб та пороги застосування цивільної конфіскації, підслідність НАБУ, а також встановили граничні строки перебування осіб у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення тощо.

Раніше Transparency International Ukraine висловила позицію, що законопроект № 13271-1 необхідно ухвалити за основу з майбутнім доопрацюванням його відповідно до наданих рекомендацій. До цього покращення варто долучити міжнародних партнерів, а також представників громадянського суспільства та антикорупційних органів²¹²².

Треба також брати до уваги, що перспективи розвитку інституту цивільної конфіскації містять розширення підстав для застосування, як пропонується у Стратегії повернення активів 2023 року²¹²³, та поширення цього інструменту на активи злочинних організацій відповідно до Директиви ЄС 2024/1260²¹²⁴. Однак важливо впроваджувати такі механізми з дотриманням стандартів прав людини та з урахуванням таких факторів, як-от неспівмірність вартості майна із законними доходами, відсутність законного джерела походження та зв'язок власника зі злочинними організаціями. Отже, наявна проблема щодо вузького кола суб'єктів, які наділені повноваженнями заявляти відповідні позови, а також вузьких підстав для цивільної конфіскації, які не відповідають вимогам Директиви ЄС 2024/1260.

Важливим кроком у поверненні злочинних активів став перший запит ВАКС у січні 2024 року до Швейцарії з проханням виконати спеціальну конфіскацію відмитих 1,4 млн доларів США та 1,2 млн євро²¹²⁵. Це підтверджує тезу, що **використання спеціальної конфіскації має відбуватися частіше**, що підвищить ефективність повернення злочинних активів із-за кордону.

Звітність ВАКС та Державної судової адміністрації (ДСА) не обліковує інформацію про стан виконання конфіскацій у корупційних справах, тому проблемним є ведення судами статистичної звітності щодо виконання вироків у частині конфіс-

2122 Там само.

2123 Стратегія повернення активів на 2023–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2023 № 670.

2124 Directive (EU) 2024/1260 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on asset recovery and confiscation.

2125 Україна вперше направила за кордон запит про спеціальну конфіскацію. Transparency International Ukraine, 2024.

кації майна та спеціальної конфіскації. Зараз відсутній, наприклад, облік строків розгляду, причин закриття справ та затягування процесу, результатів розгляду справ, призначених покарань та застосування інших засобів кримінального права, ефективності конфіскації майна (співвідношення між вартістю виявленого та фактично конфіскованого майна), навантаження на суддів, результатів міжнародного співробітництва з обов'язковою публікацією піврічних звітів та щорічного аналізу тенденцій на вебпорталі судової влади.

Дорожня карта з питань верховенства права містить важливі заходи щодо розроблення та прийняття закону для приведення законодавства у відповідність до положень Директиви ЄС 2024/1260 Європейського Парламенту і Ради від 24 квітня 2024 року про повернення активів та конфіскацію. Прийняти такий закон планують до II кварталу 2027 року. Також у Дорожній карті наявні заходи із забезпечення уніфікації, ведення та оприлюднення статистичної звітності про заморожування та конфіскацію у відповідності до положень Директиви 2014/42/EU та Директиви ЄС 2024/1260 — з виконанням до IV кварталу 2026 року²¹²⁶.

Чимало справ ВАКС знаходяться під ризиком закриття через закінчення строків давності упродовж одного–двох років, серед них є резонансні справи про ймовірне зловживання колишнім головою Державної фіскальної служби на понад 2 млрд грн²¹²⁷, про зловживання на понад 13 млн доларів АТ «ОГХК»²¹²⁸ та інші.

На цю проблему звернула увагу Європейська комісія та запропонувала змінити підхід до обрахунку строків давності для забезпечення більш ефективного притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення²¹²⁹. У Парламенті зареєстровано законопроект № 10100, який пропонує не застосовувати строки давності до певних видів корупційних правопорушень. Однак цей законопроект не розглядається вже майже два роки²¹³⁰, а самі законодавчі пропозиції потребують вдосконалення²¹³¹.

Дорожня карта з питань верховенства права містить як один із заходів прийняття та впровадження законодавчих змін для забезпечення стримувального ефекту, пропорційності та ефективності кримінальних санкцій за корупційні та пов'язані із корупцією правопорушення відповідно до Пропозицій щодо Директиви Європейського Парламенту та Ради про боротьбу з корупцією. Виконання цих заходів планується до II кварталу 2027 року шляхом збільшення строків давності та вдосконалення підстав для зупинення та закінчення строків, перегляду санкцій за корупційні та пов'язані із корупцією правопорушення, а також перегляду порогових значень для незаконного збагачення та недостовірного декларування з метою підвищення

2126 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2127 Справа ексголови ДФС Романа Насірова: «газова схема» Онищенко. Платформа «ВАКС вирішив».

2128 Справа ОГХК. Платформа «ВАКС вирішив».

2129 Звіт Єврокомісії–2024: які три реформи ми вважаємо пріоритетними на наступний рік. Transparency International Ukraine, 2024.

2130 Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення ефективності здійснення кримінального провадження та притягнення до відповідальності за корупційні злочини: проект Закону України, реєстраційний № 10100 від 29.09.2023.

2131 Як нардепи пропонують удосконалити строки у кримінальних справах. Transparency International Ukraine, 2023.

ефективності та впливу, включаючи ефективну координацію кримінальних та цивільних проваджень²¹³².

Рекомендації

1. ВС треба надавати комплексні узагальнення з питань застосування законодавства в корупційних справах²¹³³.
2. Удосконалити законодавство про відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення через: приведення переліку корупційних кримінальних правопорушень у відповідність до ознак корупції; уточнення диспозиції ст. 364 КК України; поширення механізмів відповідальності юридичних осіб за підкуп не лише іноземних, але й національних посадових осіб; вдосконалення правил обрахунку строків давності²¹³⁴.
3. Запровадити комплексну реформу системи конфіскації та повернення активів, що включатиме: удосконалення механізмів «розширеної» та спеціальної конфіскації злочинних активів замість загальної конфіскації майна як покарання; запровадження обов'язкового застосування спеціальної конфіскації під час укладення угод у корупційних справах; розширення кола суб'єктів, наділених повноваженнями заявляти відповідні позови, а також розширення підстав для цивільної конфіскації відповідно до вимог Директиви ЄС 2024/1260²¹³⁵.
4. Розробити єдину аналітичну систему моніторингу корупційних справ для збору та аналізу даних про їх розгляд, результати, покарання та ефективність конфіскації майна з обов'язковою публікацією періодичних звітів.

Перевірка декларацій та моніторинг способу життя

Прогрес і проблеми

Попри частково позитивні оцінки міжнародних партнерів, громадськість та експертне середовище погоджуються²¹³⁶, що окремі недоліки інституту декларування залишаються невиправленими, а надані Агентству рекомендації — здебільшого не виконаними. Зокрема, не змінився підхід НАЗК до закритості правил логічного та арифметичного контролю, бо більш, у 2024 році Головою Агентства виданий і затверджений Мін'юстом додатковий наказ, що закриває доступ до цих правил²¹³⁷.

2132 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2133 Попередньо надана громадськості в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 251) залишається актуальною.

2134 Там само, попередньо надана рекомендація (с. 251) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

2135 Там само, попередньо надана рекомендація залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес (с. 254).

2136 Інформація надана експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 21.03.2025.

2137 Про затвердження Порядку проведення логічного та арифметичного контролю декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 21.06.2024 № 161/24.

Відповідне рішення ухвалено Головою Агентства, навіть попри критику Громадської ради, яка у своєму висновку на проєкт наказу рекомендувала ухвалити його з урахуванням висловлених зауважень щодо прозорості та відкритості²¹³⁸. Крім того, правила логічного та арифметичного контролю недоступні навіть для Громадської Ради при Агентстві²¹³⁹, що робить неможливим процедуру громадського контролю, як це передбачено ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції»²¹⁴⁰.

Поза закритими порядками перевірки декларацій співробітників окремих категорій тільки в лютому 2025 року НАЗК ухвалило наказ щодо урегулювання проведення моніторингу способу життя цих суб'єктів²¹⁴¹. Голова НАЗК з цього приводу зазначив, що «зараз ведеться комунікація з усіма органами, які підпадають під цю категорію, щоб забезпечити можливість проведення таких перевірок»²¹⁴². За повідомленням НАЗК, Агентство не проводило повні перевірки декларацій осіб, зазначених у ч. 1 ст. 52¹ Закону, оскільки такі особи мають право на відтермінування їх подачі на час дії воєнного стану. Разом із цим розпочато 15 моніторингів способу життя відповідних суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їхнього рівня життя наявним у них та членів їхніх сімей майну й одержаним ними доходам, наразі п'ять моніторингів завершено. Водночас Агентство розглядає питання щодо можливості визначення особливостей нормативно-правового врегулювання порядку повної перевірки декларацій та моніторингу способу життя суддів і суддів КСУ²¹⁴³.

У своєму звіті за 2024 рік OECD також звертає увагу на проблему відсутності вимоги декларувати інформацію про засновника трасту як у законі, так і під час заповнення декларації про активи. Те саме стосується довірених осіб та бенефіціарів, якщо вони не є контролером трасту. Це означає, що інші особи, пов'язані з трастом, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) якого є декларант або член сім'ї, не розкриваються у формі²¹⁴⁴. Піддали критиці міжнародні партнери й те, що закон не вимагає розкриття інформації про витрати членів сім'ї²¹⁴⁵.

У листопаді 2024 набрав чинності Порядок доступу АРМА до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування²¹⁴⁶. Передувало цьому затвердження Порядку взаємодії АРМА та НАЗК щодо виявлення необ'єктів активів, що відбулося в липні 2024

2138 Висновок Громадської Ради при НАЗК до проєкту наказу «Про внесення зміни до Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», 2024.

2139 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 19.03.2025.

2140 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 2 ст. 14.

2141 Про внесення змін до Порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.02.2025 № 314/43720.

2142 Повний текст інтерв'ю Голови НАЗК Віктора Павлушика для NV. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2143 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

2144 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan. OECD, 2024. OECD Publishing, Paris, ст. 34.

2145 Там само, ст. 32.

2146 Про затвердження Порядку доступу АРМА до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 01.11.2024 № 509/365/24.

року²¹⁴⁷. Отже, Агентство посилило співпрацю з АРМА задля виявлення прихованих активів декларантів за кордоном. Втім, недостатньо розвиненою виявилася співпраця НАЗК у цій сфері саме з іноземними партнерами та реєстрами. Певне зрушення в цьому напрямку відбулося після приєднання НАЗК до міжнародної системи антикорупційних та органів нагляду за поліцією з 35 країн Ради Європи (EPAC/EACN)²¹⁴⁸, а також мережевої платформи Європолу SIENA²¹⁴⁹. Однак експерти занепокоєні нестачею фінансування для підготовки Агентством закордонних запитів на інформацію²¹⁵⁰.

Ефективнішою може бути співпраця Агентства також з ДПС і Держфінмоніторингом, адже в процесі повних перевірок декларацій може бути виявлено ознаки ухилення від сплати податків та інших фінансових злочинів, що не пов'язані з корупцією.

У Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року Європейська комісія також рекомендувала посилити відповідальність за необґрунтовані статки та значно знизити відповідні пороги, аби зробити санкції релевантними та ефективними²¹⁵¹. Це питання теж залишається неврегульованим, попри консенсус міжнародних партнерів та експертного середовища²¹⁵², що чинні пороги є занадто високими для міжнародних стандартів. Крім того, вбачається необхідність знизити пороги притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення у прив'язці до рівня середньої заробітної плати різних категорій публічних посадовців за чітко визначений період. Наразі закладена у КК України вартість незаконних активів є неспівмірною до середньої зарплати посадовців різних ланок²¹⁵³.

У цьому контексті у червні 2025 року Парламент прийняв Закон № 4496-IX²¹⁵⁴, який збільшує пороги притягнення особи до адміністративної відповідальності за недостовірне декларування на 50%, а до кримінальної — на 25-50%. Також цим Законом на 50% підвищується поріг для подання позовів про конфіскацію та стягнення в дохід держави необґрунтованих активів. Ці зростання пояснюються загальним знеціненням гривні за останні 5 років, тому не є критичними, хоча і не відповідають міжнародним рекомендаціям. При цьому, Закон на 7,5% знизив поріг для відповідальності за незаконне збагачення та розширив коло суб'єктів корупційних правопорушень, що є позитивними змінами, які варто поглиблювати в майбутньому²¹⁵⁵.

2147 Про затвердження Порядку взаємодії АРМА та Національного агентства з питань запобігання корупції щодо виявлення необґрунтованих активів : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 19.07.2024 № 1094/42439.

2148 НАЗК стало членом Європейської мережі партнерів проти корупції (EPAC/EACN). Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2149 Виявляти сховані за кордоном активи стане простіше: НАЗК приєдналось до мережевої платформи Європолу SIENA, 2024. Національне агентство з питань запобігання корупції.

2150 Інформація надана експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025 та 21.03.2025.

2151 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

2152 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

2153 Там само.

2154 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо підвищення відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : Закон України від 19.06.2025 № 4496-IX.

2155 What MPs Propose to Change in Asset Declaration and the Jurisdiction of the Anti-Corruption System. Transparency International Ukraine, 2025.

Втім, у разі зниження порогів притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності за декларування недостовірної інформації може з'явитися додатковий ризик збільшення навантаження на антикорупційні органи.

Крім того, видається, що не відповідають найкращій європейській практиці також строки давності притягнення до відповідальності за декларування недостовірної інформації й строк позовної давності щодо цивільної конфіскації необґрунтованих активів. Недостатність цих строків впливає на можливість осіб звільнитися від відповідальності²¹⁵⁶.

Під час проведеного з експертом інтерв'ю також пропонувалося альтернативно розглянути можливість змінити підхід до обрахунку строків давності через розширення підстав для їх зупинення або переривання, теж за європейським прикладом²¹⁵⁷. Такий підхід може бути актуальним для всіх корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, щодо яких частою є практика закриття провадження через сплив строків притягнення до відповідальності.

Не виконаною законодавцем залишається й рекомендація Європейської комісії²¹⁵⁸ та громадськості щодо розповсюдження зобов'язання декларування активів на співробітників приватних офісів політичних топпосадовців, включно з їхніми радниками та помічниками²¹⁵⁹. Те саме стосується юридичних осіб публічного права. Так, державні компанії досі мають можливість у самостійному порядку визначати себе юридичними особами приватного, а не публічного права та відповідно уникати обов'язку подавати декларації²¹⁶⁰. Досі не зобов'язані декларувати активи також керівники відокремлених підрозділів і філій юридичних осіб та їхні заступники, попри рекомендації з цього приводу, викладені в Тіньовому звіті до розділу 23²¹⁶¹.

Після відновлення декларування у 2023 році досі чинними є положення Закону України «Про запобігання корупції», які дозволяють народним депутатам не вказувати у деклараціях орендовану нерухомість до 75 м², якщо витрати на неї їм компенсуються державою²¹⁶². Також чинною залишається можливість приховати повну інформацію про один і той самий актив через зазначення інформації про нього лише в одному розділі декларації, що не буде вважатися порушенням. Крім того, декларанти продовжують мати необмежене право знайомитися з усіма матеріалами повної перевірки своїх декларацій за результатами її проведення, що слугує додатковим ризиком зловживання отриманою інформацією для приховування активів.

2156 Одним із найскандальніших прикладів звільнення від відповідальності за декларування недостовірної інформації через сплив строків є справа ексголови НАЗК Наталії Корчак. Рішення ВАКС у справі № 991/2228/19 від 26.05.2020.

2157 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

2158 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

2159 Докладно — у розділі «Лобіювання».

2160 Серед державних компаній, які визначили себе юридичними особами приватного права у своїх статутах діяльності, одні з найбільших в Україні: АТ НАК «Нафтогаз», АТ НАЕК «Енергоатом», АТ «Українська залізниця», АТ «Укрпошта» тощо. Статут АТ НАК «Нафтогаз» від 26.01.2024 № 85, п. 2; Статут АТ НАЕК «Енергоатом» від 29.12.2023 № 142, п. 15; Статут АТ «Укрпошта» від 01.01.2025, п. 3.5.

2161 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024.

2162 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, п. 2 ч. 1 ст. 46.

Згаданий раніше корупційний скандал з очільниками МСЕК також підсвітив проблему відсутності належного регулювання декларування готівки публічними посадовцями. Під час проведеного інтерв'ю експерт зазначив, що уповноважені особи НАЗК звертають увагу на велику кількість задекларованих готівкових заощаджень під час проведення спеціальної перевірки кандидатів на публічні посади, втім, це ніяк не впливає на системне вирішення проблеми²¹⁶³.

Позитивно можна оцінити запровадження у жовтні 2024 року НАЗК функції часткового автозаповнення чернетки декларації²¹⁶⁴ та можливості подати запит на «Дані для декларації»²¹⁶⁵, що дає змогу автоматично отримувати інформацію про активи суб'єкта декларування та членів його сім'ї, наявні в державних реєстрах та базах даних. Втім, якість таких даних досі залишається сумнівною, з чим погоджується і саме Агентство, яке, попри нову функцію часткового автозаповнення чернетки декларації, попереджає посадовців про необхідність додатково перевіряти інформацію, що пропонується для використання з реєстрів та баз даних. Крім того, через злам реєстрів Мін'юсту наприкінці 2024 року функція «Дані для декларації» тимчасово не працювала, і відповідний ризик неналежного функціонування реєстрів досі актуальний²¹⁶⁶. Попри це, чинним залишається положення Закону щодо презумпції достовірності інформації з державних реєстрів²¹⁶⁷.

Також позитивно можна оцінити те, що наприкінці 2024 року НАЗК, на виконання наданої в Тіньовому звіті до розділу 23 рекомендації²¹⁶⁸, покращило інтеграцію роз'яснень у процес заповнення декларації, а також оновило їх на базі останніх законодавчих змін та відгуків декларантів²¹⁶⁹. Так, у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наявні:

- текстові описи до кожного розділу декларації, де описано найбільш поширені питання, зокрема з гіперпосиланнями на конкретні пункти роз'яснень у Базі знань Агентства;
- у кожному розділі декларації — гіперпосилання на відповідний розділ роз'яснень у Базі знань Агентства, а також на відеокурс щодо декларування;
- підказки, що зринають, до конкретних полів декларації²¹⁷⁰.

2163 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

2164 Як сформулювати довідку «Дані для декларації»: покрокова інструкція. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2165 Автозаповнення декларації: НАЗК презентувало нову функцію. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2166 Функція «Дані для декларації» тимчасово не працюватиме до відновлення роботи реєстрів Міністерства юстиції України. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2167 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 8 ст. 46.

2168 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024.

2169 НАЗК оновило роз'яснення для кампанії декларування-2024. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2170 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

Після вказаних оновлень НАЗК провело щорічне опитування серед декларантів щодо їх взаємодії з Єдиним державним реєстром декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за результатами якого половина декларантів оцінили взаємодію з ним на найвищий бал. Переважна більшість декларантів не стикалась з технічними негараздами та витратила на заповнення лише декілька годин²¹⁷¹.

Також позитивно можна відзначити, що НАЗК врегулювало строк зберігання декларацій кандидатів на посади у вказаному Реєстрі²¹⁷² та механізм повернення декларацій у відкритий доступ в разі припинення існування обставин, на підставі яких такі декларації були вилучені²¹⁷³.

Крім того, законодавець повторно врегулював строк зберігання інформації в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення. Норми щодо обмеження строку зберігання інформації у такому реєстрі були передбачені у законопроекті № 9587-д, який був прийнятий Парламентом ще у 2023 році, проте так і не був підписаний Президентом²¹⁷⁴. Як наслідок, строки зберігання інформації про порушників оновили внаслідок прийняття Закону № 4496-IX у червні 2025 року²¹⁷⁵.

Більша частина описаних у цьому підрозділі проблем роботи НАЗК знайшла своє відображення у заходах, передбачених Дорожньою картою з питань верховенства права²¹⁷⁶. Зокрема, серед таких заходів: удосконалення кола декларантів і переліку декларованих активів; оптимізація внутрішніх процедур перевірок декларації та посилення аналітичної функції НАЗК у виявленні необґрунтованих активів; покращення міжвідомчої та міжнародної співпраці; забезпечення достовірності державних реєстрів; перегляд порогових значень для незаконного збагачення та недостовірного декларування, включаючи ефективну координацію кримінальних та цивільних проваджень²¹⁷⁷.

Рекомендації

1. Удосконалити норми Закону України «Про запобігання корупції» в частині вимог до електронного декларування та процедури повної перевірки, що здійснюється НАЗК, а саме:

2171 Половина опитаних декларантів оцінюють взаємодію з Реєстром декларацій на найвищий бал — дослідження. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2172 НАЗК врегулювало порядок видалення декларацій «кандидата на посаду». Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2173 НАЗК врегулювало механізм повернення декларацій до публічної частини Реєстру декларацій. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2174 Another veto needed: how the adopted draft law No. 9587-d can ruin the e-declaration system. Transparency International Ukraine, 2025.

2175 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо підвищення відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : Закон України від 19.06.2025 № 4496-IX.

2176 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2177 Там само.

- виключити положення, що надають можливість народним депутатам не вказувати у деклараціях інформацію про орендовану нерухомість до 75 м², якщо витрати на неї їм компенсуються;
 - виключити положення щодо зазначення інформації про один і той самий актив лише в одному розділі декларації;
 - обмежити право декларанта знайомитися з усіма матеріалами повної перевірки щодо себе за результатами її проведення;
 - розширити коло посадових осіб юридичної особи публічного права та включити до переліку декларантів керівників відокремлених підрозділів і філій юридичних осіб та їхніх заступників²¹⁷⁸.
2. Внести зміни до законодавства в частині зниження порогів притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за незаконне збагачення та недостовірне декларування. Таке зниження порогів має базуватися на співвідношенні суми правопорушення з середнім рівнем офіційних доходів публічних посадовців різних категорій.
 3. Зобов'язати публічних посадовців на рівні закону та/або підзаконного нормативно-правового акта декларувати інформацію щодо засновника трасту, а також довірених осіб та бенефіціарів, якщо вони не є контролером трасту. Також зробити обов'язковим розкриття інформації про витрати членів сім'ї.
 4. Внести зміни до законодавства щодо збільшення строків давності притягнення до відповідальності за декларування недостовірної інформації, а також розглянути збільшення строку позовної давності щодо цивільної конфіскації необґрунтованих активів. Законодавчо передбачити можливість зупинення або переривання строків давності у справах про корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення за прикладом європейських підходів.
 5. Комплексно оцінити всю систему бізнес-процесів фінансового контролю, виявити процедури, де можуть бути допущені дублювання, колізії або розбіжності між підзаконними актами та Законом України «Про запобігання корупції». За підсумками такої оцінки внести необхідні зміни до законодавчого регулювання з метою удосконалення процедури фінансового контролю²¹⁷⁹.
 6. Прийняти законодавство та впровадити практичні заходи для забезпечення якості та актуальності даних про ідентифікацію фізичних осіб та об'єкти, зареєстровані у реєстрах та базах даних, які застосовуються для заповнення, контролю та перевірки декларацій про активи через неупереджене швидке реагування на виявлені неповні або некоректні дані у державних реєстрах та базах даних.
 7. Через зміни до законодавства зобов'язати ДПС та Держфінмоніторинг співпрацювати з НАЗК у наданні доступної їм інформації про активи суб'єктів дек-

2178 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 256–257) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

2179 Попередньо надана громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендація (с. 260) залишається актуальною, але додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

ларування за кордоном, а також повідомляти Агентство про виявлені незадекларовані активи таких суб'єктів в Україні.

8. Забезпечити належне бюджетне фінансування діяльності НАЗК щодо направлення міжнародних запитів про надання інформації у межах фінансового контролю.
9. Внести зміни до законодавства з метою забезпечення відкритості правил логічного та арифметичного контролю, зокрема для Громадської ради при НАЗК.
10. Розробити та погодити з ВРП та КСУ окремі порядки повної перевірки декларацій, а також моніторингу способу життя суддів і суддів КСУ.
11. Унеможливити уникнення декларування посадовими особами юридичних осіб публічного права через самовизначення як юридичної особи приватного права.

Державне фінансування політичних партій

Прогрес і проблеми

Після відновлення обов'язку політичних партій подавати фінансову звітність відповідно до Закону 3337-IX²¹⁸⁰ НАЗК не внесло змін до Порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру²¹⁸¹ з огляду на зміни, запроваджені законодавцем. На думку Агентства, зазначений Закон не містив положень, які б змінювали процедури звітування та перевірки звітності політичних партій, а отже, станом на тепер нормативно-правові акти Агентства не потребували внесення змін²¹⁸².

Але зокрема Закон 3337-IX передбачав спеціальні умови подання звітів за попередні періоди, включно з можливістю подавати річний звіт замість квартальних за відповідний рік. Така законодавча новація викликала низку практичних запитань, зокрема: чи може партія після подання квартальних звітів раніше подати річний звіт за той самий період?

Окрім загального порядку подання звітності, неврегульованими на підзаконному рівні залишилися й особливості звітування щодо обсягу та форми інформації про місцеві партійні осередки, розташовані на тимчасово окупованих територіях або в районах активних бойових дій. Адже Закон 3337-IX передбачив, що політична партія звільняється від відповідальності за неповноту або недостовірність інформації щодо звітування про такі місцеві організації.

На практиці спостерігається розбіжність у тлумаченні цієї норми. З одного боку, логічним видається підхід, за яким партія зазначає всі наявні осередки (включно з їхніми назвами, кодами Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних

2180 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення державного фінансування та контролю за діяльністю політичних партій : Закон України від 23.08.2023 № 3337-IX.

2181 Про деякі питання подання звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : наказ Національного агентства з питань запобігання від 19.02.2021 № 102/21.

2182 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

осіб-підприємців та громадських формувань тощо), а також позначає ті, щодо яких інформація відсутня з об'єктивних вищенаведених причин. З іншого боку, у своїй позиції НАЗК допускало можливість повного невключення таких осередків до звіту, що знизило суспільний контроль у цій царині. НАЗК обґрунтовує таку практику тим, що аналогічний підхід застосовувався і раніше — щодо партійних осередків, розташованих на тимчасово окупованих територіях до повномасштабного вторгнення. Проте такий підхід Агентства неформалізовано через внесення змін до підзаконного нормативного акту.

Натомість у середині березня 2022 року НАЗК самостійно дозволило витратити державне фінансування на цілі, пов'язані із забезпеченням оборони України та безпекою населення, ухваливши досі чинне роз'яснення²¹⁸³ рекомендаційного характеру без внесення змін до нормативно-правових актів. Таке витрачання суперечить правовій природі партій як суб'єктів політичного процесу — поєднання функцій політичної та благодійної діяльності не є виправданим у юридичному й демократичному сенсі. У вітчизняних умовах воно може набувати форми прихованого підкупу виборців, зокрема через спроби політиків або потенційних кандидатів вплинути на волевиявлення виборців самостійно чи за посередництва третіх сторін, роздаючи товари, надаючи послуги або інші матеріальні чи нематеріальні активи. Цей ризик зростає при використанні для благодійності коштів з державного бюджету.

Тому це роз'яснення викликає неоднозначну оцінку²¹⁸⁴. З одного боку, його можна розглядати як ситуативно легітимне з огляду на надзвичайний контекст, у якому воно ухвалене, з іншого — воно суперечить чинному законодавству, бо безпека населення та оборона держави не є статутною діяльністю партій. Також воно іде в розріз з задекларованою Агентством до повномасштабної війни заборонаю благодійності²¹⁸⁵.

Відсутність належної правової форми для таких рішень створює ризики як для правозастосування, так і для довіри до НАЗК. Зокрема, залишається відкритим питання юридичного статусу подібних роз'яснень. Вони не мають сили нормативно-правового акта, не підлягають державній реєстрації, але водночас слугують підставою для регуляторної практики. Це створює потенційну загрозу правової невизначеності: позицію, створену в кризових умовах, можна використати для притягнення політичних партій до відповідальності у змінених обставинах у майбутньому. Відновлення звітування партій навіть під час дії воєнного стану могло б підштовхнути до перегляду цього роз'яснення, однак НАЗК не скористалося частковою стабілізацією ситуації й не усунуло проблемні практики штучно виробленої схожості діяльності благодійних організацій та політичних партій, які розмежовуються законом.

Взагалі поточне законодавство, зокрема Закон України «Про політичні партії»²¹⁸⁶, значною мірою втратило актуальність і не відповідає реаліям сучасної політичної практики. У зв'язку з цим оновлення нормативної бази розглядається як необхідний

2183 Роз'яснення щодо застосування та дотримання окремих положень Закону України «Про політичні партії в Україні» стосовно використання коштів партій на оборону держави та безпеку населення: роз'яснення Національне агентство з питань запобігання корупції від 14.03.2022 № 5.

2184 Благодійність, допомога фронту чи піар? Куди партії витрачають державне фінансування. Главком, 2023.

2185 Політичні партії не повинні займатися благодійністю — роз'яснення НАЗК. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2020.

2186 Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III, ст. 118.

крок для забезпечення демократичного процесу, особливо в контексті підготовки до перших післявоєнних виборів.

У сфері реформування політичного фінансування наразі функціонують дві робочі групи: в одній поновилося розроблення нового законопроекту про політичні партії, інша сфокусована на оновленні юридичних механізмів відповідальності за порушення у сфері політичного фінансування. Обидві ініціативи актуальні, але вони поставили перед труднощами.

У 2024 році підготовка нового закону про політичні партії активізувалася за підтримки Національного демократичного інституту (NDI)²¹⁸⁷, зустрічей за участі представників політичних фракцій, НАЗК, Центральної виборчої комісії, НПУ, громадських організацій та інших заінтересованих сторін. Попри якісні підготовчі щотижневі засідання, результати обговорень засвідчують наявність глибоких політичних суперечностей. Представники провідних парламентських партій — як провладної, так і опозиційних — демонстрували відсутність зацікавленості у реформуванні чинної системи.

Окремі експерти звертали увагу на недостатню активність НАЗК у просуванні відповідної реформи, яка навесні 2025 року навіть була виключена з заходів проєкту євроінтеграційної дорожньої карти з функціонування демократичних інституцій²¹⁸⁸. Зокрема, висловлювались очікування, що НАЗК активніше захищатиме необхідність оновити законодавство, яке безпосередньо впливає на його мандат і ефективність діяльності²¹⁸⁹.

Пізніше такий захід щодо набрання чинності закону, який забезпечує відповідність партійного законодавства ключовим міжнародним стандартам та попереднім рекомендаціям Венеційської комісії й ОБСЄ, повернули у затверджену Урядом у травні 2025 року Дорожню карту з питань верховенства права зі строком виконання у IV кварталі 2027 року. Тому ймовірність підтримки законопроекту до наступних виборів залишається низькою, бо політичні партії показують стійку інерцію і брак політичної волі щодо реформування.

За оптимістичним сценарієм, документ може бути зареєстрований та ухвалений у першому читанні, що вже вважатиметься досягненням на цьому етапі. Одним із ключових факторів, який може сприяти просуванню реформи, має бути її позиціонування як частини євроінтеграційного порядку денного, а не автономної дискреції української держави. Адже законопроєкти із відповідним «євроінтеграційним» складником, мають значно вищі шанси на проходження парламентських процедур.

5 серпня 2024 року в Верховній Раді зареєстровано законопроєкт № 11462²¹⁹⁰, який є результатом спільної роботи НАЗК, Центральної виборчої комісії, IFES, громадянської мережі «ОПОРА» та експертів інших громадських організацій у межах тема-

2187 Fourth Roundtable Discussion on Challenges and Opportunities for Ukraine in 2024. NDI, 2024.

2188 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2189 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 19.03.2025, 21.03.2025, 25.03.2025 та 26.03.2025.

2190 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правил фінансування виборчих кампаній та здійснення контролю виборчих фондів: проєкт Закону України, реєстраційний № 11462 від 05.08.2024.

тичної робочої групи. Наразі його опрацьовує Комітет Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Попри значну аналітичну та підготовчу роботу, перспективи ухвалення законодавчої ініціативи залишаються невизначеними теж.

Метою законопроекту є модернізація застарілих підходів у сфері виборчого фінансування. Його положення стосуються переважно виборчого періоду, а не міжвиборчої діяльності партій, де відбувся поступ у звітуванні завдяки запровадженню реєстру POLITDATA. Адже фінансова звітність під час виборчих кампаній залишається архаїчною: дотепер використовуються паперові носії, цифрові носії (компакт-диски, флешнакопичувачі) та скан-копії без машинозчитуваного формату, що ускладнює доступ до інформації як для розпорядників виборчих фондів, так і для виборців та громадського сектору.

Законопроект № 11462 передбачає створення у POLITDATA модулів «Загальнодержавні вибори» та «Місцеві вибори», орієнтованих на виборчий процес²¹⁹¹. Одним із ключових нововведень є запровадження динамічного оприлюднення інформації про надходження коштів до виборчих фондів на основі даних, які банки передають від імені розпорядників. Це надасть можливість громадськості отримувати доступ до фінансових даних під час виборчої кампанії, а не лише постфактум після подання остаточного звіту. Законопроект також пропонує оновити підхід до формування лімітів виборчих фондів, прив'язавши їх до розрахункової суми витрат на одного виборця. Запровадження такого механізму покликане зробити обмеження витрат більш обґрунтованими, на відміну від чинної норми, що допускає витрати в розмірі до 90 тисяч прожиткових мінімумів (понад пів мільярда гривень)²¹⁹², що не відповідає принципу рівності можливостей суб'єктів виборчого процесу.

Іншою важливою проблемою є дублювання мандату органів, що здійснюють контроль за фінансуванням виборчих кампаній. Якщо в частині перевірки міжвиборчої фінансової звітності політичних партій такі повноваження належать виключно НАЗК, то під час виборчого процесу ці функції дублюються з Центральною виборчою комісією, а на місцевому рівні — з територіальними виборчими комісіями, які проводять переважно бухгалтерський аналіз відповідності доходів і витрат, без аналітичної оцінки масштабів витрат кампанії або потенційного обходу правил фінансування через третіх осіб. Законопроект № 11462 пропонує усунути це дублювання та передати НАЗК повноваження з контролю за фінансуванням виборчих кампаній, включно з місцевими виборами.

У цьому контексті особливої актуальності набуває питання інституційної спроможності НАЗК. У разі делегування Агентству повноважень щодо перевірки фінансової звітності усіх виборчих кампаній, обсяг відповідної інформації значно зросте — йдеться про тисячі, а потенційно й десятки тисяч звітів, які можуть подаватися розпорядниками виборчих фондів на рівні громад, міст, районів і областей. Законопроект передбачає можливість НАЗК залучати додаткових експертів до виконання цих функцій, однак на практиці це навряд чи надасть змогу охопити увесь масив інформації, який необхідно буде опрацьовувати.

2191 НАЗК і ЦВК обговорили взаємодію під час нагляду у сфері фінансування виборчих кампаній. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2192 Реформа фінансування виборчих кампаній: які рекомендації міжнародних місій зі спостереження було враховано? ОПОРА, 2024.

Особливу загрозу, на яку наразі належно не реагує топкерівництво країни, становить глобальний ризик зовнішнього втручання у майбутній виборчий процес, зокрема з боку країни-агресора. Беручи до уваги складну безпекову ситуацію, фінансування виборчих кампаній через треті сторони є потенційним каналом впливу на результати виборів. Механізми такого втручання можуть включати як пряме фінансування, так і інформаційні кампанії через соціальні мережі, зокрема з використанням тимчасово окупованих територій. Формально закон забороняє участь третіх сторін у виборчому процесі, однак чинні механізми не забезпечують належного контролю за дотриманням цієї норми. Навіть за наявності доказів про участь третіх осіб у фінансуванні кампаній, ефективні правові механізми реагування фактично відсутні.

Попри очевидну актуальність цього питання, підготовка НАЗК до запобігання такому втручання поза класичним підкупом виборців тощо наразі є недостатньою. За свідченнями експертів²¹⁹³, Агентство не веде системної аналітичної роботи з ідентифікації та запобігання непрозору фінансуванню кампаній із зовнішніх джерел, попри те, що дискусія про можливі вибори точиться вже тривалий час. Є значна ймовірність повторення ситуації, коли орган не буде повністю готовий до реалізації своїх повноважень у нових умовах, як це вже відбулося після відновлення звітування політичних партій.

На окрему увагу заслуговує необхідність вдосконалити санкції за порушення правил політичного фінансування, які мають бути ефективними, пропорційними та застосовними у межах як КУпАП, так і КК України. Наразі обговорюється можливість запровадити критерії, аналогічні до декларування: наприклад, диференціацію відповідальності залежно від розміру невідповідності у звітності або запровадження механізму, згідно з яким штрафні санкції прив'язуються до розміру незаконного внеску (у разі виявлення такого порушення пропонується застосовувати штраф у розмірі 50% від внеску, а в разі повторного порушення — 100%: такий підхід вже має певні прецеденти у національному правозастосуванні, наприклад, у сфері паркування чи безквиткового проїзду, де штрафи прив'язані до вартості послуги). Адже кримінальне та адміністративне законодавство неповною мірою забезпечує невідворотність покарання за порушення правил політичного фінансування²¹⁹⁴.

Наявна також пропозиція запровадити механізм, що передбачає обмеження участі у виборах для партій, які свідомо і неодноразово порушують обов'язок щодо фінансової звітності. Такий захід розглядається як більш пропорційний необхідний елемент для забезпечення транспарентності та допустимий захід стимулювання до доброчесності політичного процесу, ніж, наприклад, ліквідація партії, що є надмірним втручанням у право на свободу об'єднання. Бо чинний підхід, що забезпечує реалізацію прав партій без належного виконання ними обов'язків з можливим прихованим іноземним втручанням, підриває цілісність виборчої системи. Наявні механізми відповідальності політичних партій за неподання фінансової звітності особливо недостатнім для забезпечення належної підзвітності у випадках із забороненими політичними силами.

Ілюстративний приклад — діяльність партії «Опозиційна платформа — За життя» (ОПЗЖ), яка з 2020 року не подала жодного фінансового звіту. Зауважимо, що у 2020

2193 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведених 19.03.2025, 25.03.2025 та 26.03.2025.

2194 Кримінальне та адміністративне законодавство потребує змін у питанні політичного фінансування. ОПОРА, 2024.

році відбулися місцеві вибори, але досі відсутня інформація про джерела фінансування цієї партії на відповідних виборчих кампаніях. Додаткову складність становить те, що ОПЗЖ як парламентська партія тривалий час отримувала державне фінансування. Відомості про це частково висвітлені у звітах Рахункової палати, проте інформація є загальною й не містить деталізації щодо витрат, окрім зведених даних за 2021–2022 роки (наприклад, витрати на персонал). Відповідно повноцінна прозорість у питаннях використання бюджетних коштів цією політичною силою відсутня.

Заборона діяльності політичних партій, зокрема в умовах воєнного стану, породжує окремі правові колізії у сфері звітності. Після заборони партії призначається голова ліквідаційної комісії або інший уповноважений суб'єкт, який формально відповідає за завершення юридичних процедур, включно з поданням фінансової звітності. В окремих випадках така практика реалізується: наприклад, экс-«Партія регіонів» подавала відповідну звітність²¹⁹⁵.

Однак у випадку з ОПЗЖ відбулася правова невизначеність. Зокрема, в судовій практиці зафіксовано суперечливі підходи: деякі суди визнавали обов'язковість сплати штрафів за неподання звітів, інші — погоджувалися з аргументом, що голова ліквідаційної комісії не зобов'язаний звітувати як представник партії (такий підхід, зокрема, продемонстрував Печерський районний суд м. Києва²¹⁹⁶). Публікація фінансової звітності цієї партії за 2020–2022 роки залишається малоімовірною.

Законодавство, яке відновило подання фінансової звітності політичними партіями, не врегулювало належним чином обов'язки та відповідальність ліквідаційних комісій, що унеможливує отримання повних даних про фінансування заборонених партій. Внаслідок цього формується позиція, відповідно до якої політична партія, що припинила існування, вже зазнала «найбільш суворого» покарання, а подальше розслідування її фінансування належить до повноважень правоохоронних органів, а не до сфери відповідальності НАЗК. У зв'язку з цим у випадках заборонених партій доцільно розглядати інші, альтернативні підходи до юридичної відповідальності, які виходять за межі стандартних інструментів, пов'язаних із виборчим процесом. Адже для таких партій обмеження участі у виборах уже не має значення як превентивний або санкційний захід.

Рекомендації

1. Для усунення правової невизначеності та запобігання потенційним зловживанням доцільним є врегулювати питання витрачання політичними партіями державного фінансування на цілі, пов'язані із забезпеченням оборони України та безпекою населення, на рівні підзаконних актів НАЗК.
2. Варто направити на розгляд Парламенту новий законопроект щодо діяльності політичних партій та прийняти його до чергових виборів, з метою зафіксувати в євроінтеграційному порядку денному. Треба прийняти законопроект

²¹⁹⁵ Наприклад, звіт політичної партії «Партія регіонів» за IV квартал 2024 року. Єдиний державний реєстр звітності політичних партій, 2025.

²¹⁹⁶ Юрій Бойко vs НАЗК: Білоцерківець з Печерського райсуду став на сторону лідера ОПЗЖ. Фондація DEJURE, 2024.

№ 11462 щодо вдосконалення правил фінансування виборчих кампаній, здійснення контролю виборчих фондів та створення у системі POLITDATA модулів «Загальнодержавні вибори» та «Місцеві вибори».

3. Переглянути систему законодавчих санкцій за порушення вимог політичними партіями, зокрема забороненими, у бік її більшої збалансованості, пропорційності та широти спектра.
4. Внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» та уточнити статус роз'яснень НАЗК, зокрема для політичних партій, аби позбавити ці роз'яснення рекомендаційного характеру. НАЗК треба переглянути свій підхід до надання роз'яснень задля уникнення відображення в них положень, що суперечать законодавству, організувавши публічне обговорення таких документів.
5. НАЗК необхідно вжити заходів для того, щоб відобразити публічно звітність політичних партій за 2016–2017 роки, а також ініціювати зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні», щоб звіти залишалися публічними понад п'ять років заради збереження тяглості та можливості порівнювати їхню динаміку²¹⁹⁷.
6. НАЗК слід розбудувати спроможність щодо виявлення ознак зовнішнього втручання у фінансування виборчих кампаній та налагодити співпрацю аналітичного характеру з заінтересованими сторонами.

Управління корупційними ризиками

Прогрес і проблеми

Станом на кінець 2024 року 144 органи влади мали чинні антикорупційні програми, а 23 — ні²¹⁹⁸, і це продовжує бути тривожним показником виконання вимог Закону²¹⁹⁹. Законодавчий перелік суб'єктів, зобов'язаних розробляти та затверджувати такі програми, не змінювався²²⁰⁰. У загальному плані внутрішні антикорупційні програми демонструють низьку ефективність і не виправдовують очікувань, які на них поклалися. Наразі складно сказати, що їхній зміст призводить до відчутних результатів, а не зводиться до формальної імітації.

Програми, особливо, якщо йдеться про територіальні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, містять стандартні, повторювані з року в рік ризики, на які пропонуються шаблонні заходи реагування (наприклад, посилення контролю чи введення додаткових процедур погодження), що не мають безпосереднього впливу на усунення джерел та першопричин виникнення загроз і не відповідають на реальні виклики, з якими стикаються організації у сфері запобігання

2197 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 1, 3–5 (с. 262–265) залишаються актуальними, а рекомендація 2 додатково уточнена, беручи до уваги досягнутий прогрес.

2198 Антикорупційні програми органів влади. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2199 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 19.

2200 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 266, 2024.

корупції²²⁰¹. Лише в окремих випадках якість таких документів достатньо висока, наприклад, у Національному банку України²²⁰², у програмі якого наявна системна оцінка корупційних ризиків і спостерігаються спроби впровадити відповідні заходи реагування.

Крім того, спостерігається вкрай низький рівень системного залучення неурядових заінтересованих сторін до розроблення та реалізації антикорупційних заходів у програмах. Поодинокими залишаються випадки, коли суб'єкти ухвалення програм ініціюють таку взаємодію з неурядовими організаціями, наприклад, ВАКС. Однак такі запрошення є радше винятком, ніж правилом. Навіть у процесі євроінтеграції, який передбачає обов'язкове залучення громадянського суспільства до формування політик, відповідні практики залишаються недостатньо розвиненими. Це вказує на необхідність подальшого цілеспрямованого пошуку та інтеграції неурядових заінтересованих сторін у процеси антикорупційного планування та впровадження політик.

Аналітична спроможність НАЗК у сфері погодження антикорупційних програм теж потребує підсилення, і Агентство не повністю використовує механізм повернення їх на доопрацювання. Для ефективного контролю якості антикорупційних програм необхідно мати чітке уявлення про ризики в певному секторі, зокрема, чи охоплює програма відповідні загрози, чи є вона релевантною та чи відповідають запропоновані рішення реальним потребам. Для цього необхідна глибока секторальна експертиза, якої наразі все ще не вистачає в НАЗК, попри спроби її розбудови.

Формулювання в таких програмах, навіть після погодження Агентством, зазвичай залишаються загальними, декларативними й невимірюваними, що унеможливорює належний моніторинг або оцінювання реалізації передбачених заходів. До того ж власна антикорупційна програма НАЗК не демонструє весь потенціал цього інструменту як зразкової моделі для інших суб'єктів²²⁰³. У липні 2025 року НАЗК розпочало оновлення персонального складу робочої групи з оцінювання корупційних ризиків в органі як початкового етапу розроблення нової антикорупційної програми Агентства²²⁰⁴.

Тож наразі більшість антикорупційних програм, як і інститут антикорупційних уповноважених, фактично не приносять суттєвої користі у своїй імплементації, а значна частина залучених до цієї сфери працівників — а це тисячі людей — виконують функції, без яких державний апарат міг би надалі функціонувати. Ситуація ускладнюється відсутністю у НАЗК стратегічного бачення розвитку інституту антикорупційних уповноважених.

На практиці антикорупційні функції за залишковим принципом, без належної компетентності у сфері оцінки ризиків, управління проєктами або впровадження політик доброчесності, часто виконують працівники юридичних або кадрових підрозділів, для яких ця робота не є основною. Їхня робота, невиконання якої не досліджується,

2201 Одним із прикладів є антикорупційна програма Міністерства культури та інформаційної політики України на 2023–2025 роки, 2023.

2202 Антикорупційна програма Національного банку України на 2024–2026 роки, 2024.

2203 Антикорупційна програма НАЗК на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2023.

2204 НАЗК запрошує кандидатів до складу робочої групи з оцінювання корупційних ризиків в Агентстві. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

часто зводиться до проведення поодиноких тренінгів разом з нагадуванням та відстежуванням вчасної подачі декларацій, що частково можна замінити роботою контакт-центру НАЗК з питань декларування, і це лише підкреслює глибоку кризу інституту антикорупційних уповноважених²²⁰⁵. Вдалі ініціативи, які збирало НАЗК для відзначення 15 практик²²⁰⁶, є скоріше винятками з правил, ніж всеохопною моделлю.

Політична воля керівництва організації та розуміння антикорупційним уповноваженим сутності корупційних ризиків є елементами формування ефективної системи управління ними. У сфері публічних закупівель, до якої антикорупційних уповноважених часто не допускають, хоча вони мають виявляти можливі конфлікти інтересів тощо, аналогічні посади супроводжуються обов'язковою сертифікацією та вимогами щодо наявності вищої освіти. Однак для антикорупційних уповноважених відсутні вимоги щодо обов'язкової первинної підготовки, періодичного підвищення кваліфікації та механізмів професійної атестації.

Попередні спроби інституціалізації професійного розвитку антикорупційних уповноважених не були завершені. НАЗК, зокрема, напрацьовувало пропозиції щодо усунення неспівмірності між функціоналом уповноважених і рівнем їхньої оплати. Пропонувалося підвищити фінансову компенсацію, закріпивши структури заробітної плати в законодавстві. Це надало б можливість уникнути залежності від надбавок та премій, що визначаються на розсуд керівника. Крім того, розроблено професійний стандарт з відповідними вимогами до уповноважених²²⁰⁷, а також професію антикорупційного уповноваженого включено до національного класифікатора²²⁰⁸. Паралельно відбувалися окремі спроби створити простір для обміну досвідом, зокрема у форматі клубу антикорупційних уповноважених²²⁰⁹, але ці кроки не призвели до вироблення системних рішень.

З 13 вересня по 10 жовтня 2024 року тривав марафон для понад 150 учасників з публічної служби та приватного сектору з практичних навичок антикорупційного уповноваженого «Управління корупційними ризиками»²²¹⁰, проте інституційна підтримка уповноважених з боку НАЗК залишається обмеженою. Щорічне оцінювання їхньої діяльності передбачено типовим положенням²²¹¹, але на практиці реалізується у вигляді збору кількісних звітів без якісного аналізу та вчасного оприлюднення.

Створення антикорупційного порталу понад три роки тому²²¹² свідчить про потенціал НАЗК у цій сфері²²¹³. Проте актуальність та повнота інформації на ньому викликають

2205 Інформація надана під час експертного інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

2206 НАЗК відзначило вдалі практики запобігання корупції й розбудови доброчесності, впроваджені різними органами та установами. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2207 НАЗК розробило професійний стандарт антикорупційного уповноваженого. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2022.

2208 Уповноважений з антикорупційної діяльності. Реєстр кваліфікацій, 2022.

2209 Форум антикорупційних уповноважених. Група в соціальній мережі Facebook, 2020.

2210 Перший навчальний марафон для антикорупційних уповноважених: у НАЗК підсумували результати. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2211 Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 № 277/21.

2212 Порталу доброчесності НАЗК 3 роки: результати. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2213 Портал доброчесності. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

застереження, зокрема щодо каталогу корупційних ризиків²²¹⁴, які виникають у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Останні його оновлення були на початку 2023 року і стосувалися сфери публічних закупівель. Беручи це до уваги, можна зробити висновок, що база застаріла і не охоплює нові сфери потреб. Планується оновити каталог корупційних ризиків на Порталі доброчесності, у зв'язку з чим наразі передбачено провести комплексний аналіз наявних записів з урахуванням нових практик та типових ситуацій. До цього процесу планується залучити експертів та представників громадськості для забезпечення об'єктивності та всебічності підходу²²¹⁵.

Також на Порталі доброчесності не дублюється публікування антикорупційних програм суб'єктів, поряд з їхніми офіційними вебсторінками. Уповноважені особи вищезгаданих суб'єктів завантажують затверджені антикорупційні програми виключно на внутрішню частину Порталу доброчесності, доступ до якої мають лише фахівці Агентства та уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції, у межах наданого НАЗК функціоналу користування Порталом²²¹⁶. Побачити заходи антикорупційних програм на Порталі доброчесності можна лише у відповідних звітах про їх виконання²²¹⁷, публікація яких відбувається з обґрунтованою затримкою. Хоча Агентство і провело низку стратегічних аналізів корупційних ризиків за останній час²²¹⁸, але його робота²²¹⁹ потребує масштабування.

Типова антикорупційна програма юридичної особи²²²⁰ також дотепер не підкріплена методологічною підтримкою з боку НАЗК²²²¹, аби міжнародні стандарти та підходи до оцінювання управління ризиками були справді враховані антикорупційними уповноваженими на місцях. Важливо, щоб у процесі її практичного застосування уповноважені могли реалістично оцінювати свої ресурси, визначати пріоритети в умовах їхнього обмеження і фокусуватися на реальних корупційних ризиках, з урахуванням випадків викриття корупції у сфері, напрацювання неурядового сектору тощо.

Ефективно не врегульоване також питання юридичної підзвітності антикорупційних уповноважених. Формально вони підпорядковуються керівникові органу, що створює ризик конфлікту інтересів та обмежує їхню незалежність. Однією з можливих опцій могло б бути підпорядкування уповноважених НАЗК, однак це породжує інші ризики. Зокрема, складність НАЗК у пошуку подібних компетентних кандидатур та сприйняття уповноваженого як зовнішнього суб'єкта, що може ускладнювати його взаємодію з колективом, доступ до ресурсів, а в окремих випадках, наприклад, щодо режимних об'єктів — навіть фізичний доступ до приміщень.

2214 Каталог корупційних ризиків. Портал доброчесності. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2215 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

2216 Там само.

2217 Наприклад, щодо Міністерства внутрішніх справ доступні кнопки «Завантажити звіт» за різні періоди. Портал доброчесності. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2218 Стратегічний аналіз корупційних ризиків. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2219 Результати роботи НАЗК за 2024 рік: стратегічний аналіз корупційних ризиків та антикорупційна експертиза. Національне агентство з питань запобігання корупції.

2220 Про внесення змін до наказу Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21 : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.01.2024 № 22/24.

2221 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 267, 2024.

Іншою законодавчою прогалиною є те, що в законі досі передбачено, що антикорупційні програми приймаються в Адміністрації Президента²²²², а не в Офісі Президента²²²³, де вона наразі відсутня, як повідомляє НАЗК²²²⁴. Законодавство не враховує і санкцій за відсутність антикорупційної програми або антикорупційного уповноваженого. Адміністрація Президента також згадується законом і в контексті проведення спеціальних перевірок щодо кандидатів на зайняття інших посад, призначення (обрання) на які здійснюється Президентом²²²⁵.

За серпень 2024 року — липень 2025 року НАЗК надало 141 висновків антикорупційних експертиз²²²⁶, з яких, наприклад, за II квартал 2025 року 40 проєктів нормативно-правових актів пройшли таку експертизу²²²⁷. У законодавстві зберігаються прогалини за цим напрямом, на яких наголошувалося в Тіньовому звіті до розділу 23²²²⁸. Інститут антикорупційної експертизи в Україні продовжує функціонувати половинчасто. Це значною мірою зумовлено відсутністю чітких процедур та критеріїв щодо об'єктів і порядку проведення експертизи, а також дублюванням нерозмежованих повноважень між різними суб'єктами. Попри створення 10 років тому повноцінного органу — НАЗК, частина повноважень з антикорупційної експертизи, передбачених попереднім законодавством, залишилася за Мін'юстом.

Наслідком цього є те, що нині в обігу перебувають дві методології антикорупційної експертизи²²²⁹. Методологія²²³⁰, розроблена Мін'юстом майже десятиліття тому, виявилася надмірно складною та малопридатною для практичного застосування — навіть для досвідчених фахівців. Її п'ятирівнева структура не відповідає сучасним потребам. Незапровадження уніфікованої методології та паралельне застосування кількох підходів створює прогалини у виявленні корупційних факторів та проблеми вибору для антикорупційних уповноважених.

Крім того, Комітет Верховної Ради з питань антикорупційної політики не надає антикорупційних висновків до кожного законопроекту, зокрема через обмеженість спроможності надавати їх комплексно, а у разі надання обмежується знаходженням декількох ризиків, коли фактично їх може бути більше.

Наявність дискреції НАЗК під час добору актів для експертизи теж не має зрозумілих критеріїв, що створює ризики вибіркового підходу, без законодавчих або підзаконних критеріїв для визначення актів, які обов'язково підлягають антикорупційній

2222 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 19.

2223 Наразі замість Адміністрації Президента України діє Офіс Президента України.

2224 Суб'єкти, які зобов'язані приймати антикорупційні програми на виконання статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» та інформація щодо наявності антикорупційних програм. Портал доброчесності. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2225 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 56.

2226 Антикорупційна експертиза. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2227 Результати роботи НАЗК за другий квартал 2025 року за напрямом антикорупційної експертизи. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2228 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 268, 2024.

2229 Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національного агентства з питань запобігання корупції : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18.05.2023 № 109/23.

2230 Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5.

експертизі. Такі критерії можуть містити набір ризик-факторів, що свідчать про потенційну наявність корупційних положень. Адже кадрова спроможність НАЗК унеможливує системне охоплення всіх релевантних законопроектів. Часові обмеження (зокрема 10-денний строк проведення експертизи НАЗК) ускладнюють глибокий аналіз, особливо щодо об'ємних документів, які потребують значних ресурсів на опрацювання та узгодження висновків у межах структур НАЗК.

Широка дискреція НАЗК призвела до того, що Агентство навіть не спробувало провести за власною ініціативою антикорупційну експертизу скандального законопроекту № 12414 щодо позбавлення незалежності НАБУ та САП. Реалізація такого права з боку НАЗК є підставою для зупинення процедури його розгляду або ухвалення на строк не більше десяти днів. Голова Комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики зафіксувала відсутність відповідної публічної позиції від голови НАЗК (експрацівника НАБУ) і самого Агентства. Критику Голови Комітету викликало те, що керівництво НАЗК не знайшло можливості висловитись щодо закону про узалежнення НАБУ і САП, попри те, що теза про «гарантії інституційної та операційної незалежності НАБУ та САП належно визначені та втілені на практиці» є одним з заходів Антикорупційної стратегії, за координацію реалізації якої відповідальне Агентство. Натомість НАЗК заявило про готовність долучитись до підготовки законодавчих змін, оминувши питання про те, чому ж виникла потреба в таких змінах²²³¹.

29 липня 2025 року Громадська рада при НАЗК затвердила заяву до НАЗК як до центрального органу виконавчої влади, який формує та реалізує державну антикорупційну політику і має інструментарій та повноваження, які фактично зобов'язують невідкладно відреагувати на ситуацію, що склалася навколо ухваленого Закону № 4555-IX, в тому числі щодо грубого порушення Регламенту Верховної Ради під час розгляду законопроекту. Громадська рада наголосила, що з огляду на суспільний резонанс НАЗК не відреагувало на ситуацію, недостатньо комунікувало щодо викликів проведення антикорупційної експертизи тощо. І закликала Агентство проявити публічну правову позицію та вжити всіх можливих заходів реагування, відсутність яких становить ризик для авторитету НАЗК²²³².

Агентство у відповідь повідомило, що його не запрошували на засідання Комітету Верховної ради з питань правоохоронної діяльності, і тому орган не зміг долучитися до опрацювання законопроекту та висловити позицію щодо його положень. Принагідно НАЗК зазначило, що до нього не надходили звернення від органів державної влади чи представників громадськості щодо проведення антикорупційної експертизи²²³³. Подібна позиція органу породжує суттєві обґрунтовані сумніви в його незалежності.

Взаємодія між Комітетом Верховної Ради з питань антикорупційної політики та НАЗК також залишається недостатньо регламентованою. Відсутність формалізованих механізмів координації спричиняє ситуації, коли навіть за наявності ідентифікованих корупційних ризиків парламентарі не вживають усіх заходів для їх усунення. Хоча,

2231 Публікація Радіної Анастасії в соціальній мережі Facebook, 2025.

2232 Громадська рада закликає НАЗК вжити заходів у зв'язку з прийняттям закону № 4555-IX, який ліквідував незалежність та автономність НАБУ та САП. Громадська рада при НАЗК, 2025.

2233 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 31.07.2025 № 27-13/66015-25.

щоб забезпечити врахування рекомендацій, наданих у висновках антикорупційної експертизи, експерти НАЗК співпрацюють з розробниками нормативно-правових актів, зокрема беруть участь в узгоджувальних нарадах, робочих групах, зустрічах, крім того, керівництво Агентства бере участь у засіданнях урядових комітетів²²³⁴.

Є приклади²²³⁵, коли обґрунтовані висновки НАЗК залишалися без належної реакції з боку центральних органів виконавчої влади чи законодавців — тож вплив НАЗК на правотворчу діяльність обмежений як ресурсно, так і інструментально. У таких випадках виправлення ситуації можливе лише постфактум, зокрема завдяки публічному тиску. Адже нинішня система експертизи здебільшого функціонує на пізніх етапах законодавчого процесу — після ухвалення законопроектів у першому читанні або навіть після їх прийняття в цілому. У подібних ситуаціях, без перенесення основного фокуса антикорупційної експертизи на ранні етапи правотворчості та за не введеного в дію закону про правотворчу діяльність²²³⁶, можливості для внесення суттєвих змін до законопроектів вкрай обмежені.

Рекомендації

1. Органам влади та місцевого самоврядування необхідно мати внутрішні антикорупційні програми, затверджені НАЗК, які належно відображають аналіз корупційних ризиків, із запровадженням у законодавстві відповідальності за їх відсутність.
2. Потрібно включити до законодавчого переліку суб'єктів, які приймають антикорупційні програми, сільські й селищні ради, районні державні адміністрації та відокремлені структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, а також Офіс Президента.
3. Внести зміни до законодавства, передбачивши заходи, спрямовані на усунення прогалин та правової невизначеності законодавства у сфері антикорупційних експертиз, зокрема:
 - передбачити чіткі строки та процедуру розгляду результатів антикорупційної експертизи Верховною Радою;
 - обмежити дискрецію НАЗК щодо добору проектів нормативно-правових актів на антикорупційну експертизу;
 - впровадити уніфіковану методологію антикорупційної експертизи, що відповідає сучасним потребам;
 - перенести фокус експертизи на ранні етапи правотворчої діяльності через введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» та внесення змін до Регламенту Верховної Ради та Регламенту Кабінету Міністрів України²²³⁷.

2234 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

2235 Засекречені документи: що приховує голова партії «Слуга народу» Шуляк і до чого тут НАЗК? LB.ua, 2023.

2236 Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX, ст. 43.

2237 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 1–3 (с. 267–268) залишаються актуальними.

4. Внести зміни до законодавства щодо підвищення інституційної спроможності, незалежності та фінансування антикорупційних уповноважених. Відновити системну інституційну та методологічну підтримку антикорупційних уповноважених НАЗК.
5. Забезпечити належну актуалізацію каталогу корупційних ризиків, що ведеться НАЗК, принаймні раз на пів року, з розширенням охоплення нових секторів.

Моніторинг конфліктів інтересів

Прогрес і проблеми

Експерти погоджуються, що законодавчі дефініції конфлікту інтересів, зміст відповідних обмежень, їхній обсяг та тривалість можуть бути вдосконалені за кращими європейськими прикладами²²³⁸. Зокрема, більшість європейських країн мають окремий профільний закон щодо регулювання конфліктів інтересів та інших обмежень, який встановлює простіші, але ширші дефініції, що надають можливість чітко відмежовувати ці сфери від корупції²²³⁹. Чинне законодавство в цій частині залишається слабким.

Дорожня карта з питань верховенства права також передбачає серед своїх заходів на 2026 рік внесення змін до законодавства для подальшого посилення інституту конфлікту інтересів, у тому числі шляхом удосконалення визначення конфлікту інтересів, положень законодавства щодо його врегулювання, політики щодо подарунків, посилення обмежень після закінчення трудової діяльності та правил передачі корпоративних прав посадовими особами. Крім того, окремо визначена необхідність запровадити законодавче поняття «уявного конфлікту інтересів»²²⁴⁰.

Водночас запровадження поняття «уявного конфлікту інтересів» є релевантним, але може бути передчасним, адже воно має стосуватися лише діяльності службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а також які обіймають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків. Розповсюдження цієї нової дефініції на всіх суб'єктів дотримання антикорупційних вимог та обмежень може призвести до надмірних обтяжень.

Попри надані у звіті Зовнішньої незалежної оцінки діяльності НАЗК за 2020–2021 роки²²⁴¹ та Тіньовому звіті до розділу 23²²⁴² рекомендації, у НАЗК дотепер відсутній внутрішній обов'язковий порядок моніторингу виконання вимог законодавства щодо запобігання і врегулювання конфліктів інтересів, обмежень щодо одержання подарунків, суміщення та сумісництва, управління корпоративними правами тощо.

Значною проблемою чинного законодавства є відсутність належного механізму регулювання позапроцесуального конфлікту інтересів у членів ВККС та ВРП, як і у

2238 Інформація надана експертами під час інтерв'ю, проведених 17.03.2025, 21.03.2025.

2239 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 24.03.2025.

2240 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2241 Звіт Зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24.07.2023.

2242 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024.

суддів судів загальної юрисдикції та суддів КСУ. Так, Закон України «Про запобігання корупції» не містить положень щодо врегулювання позапроцесуального конфлікту інтересів у членів ВККС та ВРП, а щодо суддів та суддів КСУ застосовуються загальні правила, які не зважають на специфіку діяльності цієї категорії осіб і частково є колізійними з Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Є законодавчі недоліки також у частині регулювання процесуального конфлікту інтересів суддів та суддів КСУ. Зокрема, відповідно до КУпАП, протокол про адміністративне правопорушення, скоєне суддею або суддею КСУ, надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення такого правопорушення²²⁴³ — і, як правило, це суд, у якому працює суддя-правопорушник. Як наслідок, його колеги-судді можуть заявляти самовідвід, після чого протокол буде спрямовано до апеляційної інстанції для визначення підсудності цієї справи іншому суду. Це призводить до значної затримки початку розгляду справи, що надає можливість суддям уникати відповідальності через сплив строків притягнення до неї²²⁴⁴.

Також згідно з чинними положеннями Закону обмеження після публічної служби для всіх посадовців в Україні встановлене строком на один рік²²⁴⁵. Відсутня диференційована система тривалості такого обмеження для різних категорій посад, як це зроблено в багатьох країнах²²⁴⁶. Інша законодавча прогалина — питання управління корпоративними правами публічних посадовців. Так, лише в разі вступу особи на публічну посаду Закон встановлює обов'язок вчиняти дії для передачі всіх корпоративних прав, втім, уже під час публічної служби відсутня чітка заборона на володіння корпоративними правами або здійснення контролю над підприємствами²²⁴⁷. Також недостатньо узгоджені є процеси здійснення заходів з зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів²²⁴⁸, а пороги для дозволеного отримання подарунків посадовцями — занадто високі, як порівняти з більш жорсткими європейськими обмеженнями²²⁴⁹.

У сфері врегулювання обмежень щодо сумісництва та суміщення²²⁵⁰ нормативне визначення дозволених видів діяльності, зокрема в частині творчої, наукової та викладацької діяльності, не є чітко встановленим. Наявна термінологія передбачає звернення до норм інших законів, що не завжди відповідає цілям антикорупційного регулювання. В окремих випадках широке трактування таких понять, як-от «творча діяльність», може створювати ризики зловживань, зокрема у формі легалізації доходів, отриманих з порушенням встановлених обмежень.

Залишається проблемою відсутність уніфікованої судової практики з розгляду протоколів НАЗК через низку процесуальних недоліків, які були описані в Тіньовому звіті

2243 Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 № 8073-X, ст. 257-1.

2244 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

2245 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 26.

2246 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

2247 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 36.

2248 Там само, ст. 29.

2249 Там само, ст. 23.

2250 Там само, ст. 25.

до розділу 23²²⁵¹. Відсутність однорідної судової практики ускладнює можливість напрацювання законодавчих рішень для покращення роботи інституту. З цього приводу варто зазначити, що в Парламенті наразі зареєстрований проект Кодексу України про адміністративні проступки, який вносить зміни до регулювання розгляду справ про проступки, пов'язані з корупцією, та відповідальності за них²²⁵². Цей проект з літа 2024 року перебуває на розгляді комітетів Верховної Ради. Будь-яких інших законопроектів, націлених на зміну КУпАП чи Закону України «Про запобігання корупції» в частині запобігання і врегулювання конфліктів інтересів та інших обмежень, наразі не зареєстровано.

Внесення відповідних законодавчих змін також є частиною заходів, що визначені для розв'язання проблеми 3.2.1. ДАП «Частина правил, заборон та обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, не забезпечені заходами юридичної відповідальності. Статті 172⁴–172⁹, 212¹⁵, 212²¹ КУпАП мають низку недоліків, які суттєво знижують їхній забезпечувальний та превентивний потенціал, а також ефективність Національного агентства, НПУ, прокуратури та судів». Водночас наразі лише один із дев'яти заходів цього напрямку має статус «виконується», інші — ще не розпочаті²²⁵³.

Рекомендації

1. Прийняти зміни до законодавства для подальшого посилення інституту конфлікту інтересів та відповідних антикорупційних вимог, зокрема через удосконалення визначення конфлікту інтересів, положень законодавства щодо його врегулювання, сумісництва та суміщення, посилення обмежень щодо подарунків та після закінчення трудової діяльності, правил передачі корпоративних прав посадовими особами.
2. Внести комплексні зміни до КУпАП у частині удосконалення норм щодо: гарантування рівності сторін; запровадження ефективного способу повідомлення особам про складення щодо них протоколу про вчинення правопорушення та направлення його до суду; визначення чітких і достатніх строків, що надали б НАЗК змогу збирати необхідні докази та вчасно передавати матеріали справи на розгляд суду відповідно до встановлених процедур.
3. Доповнити КУпАП нормою про те, що НАЗК має право брати участь у судовому засіданні щодо особи, щодо якої воно склало протокол про адміністративне правопорушення. Також надати НАЗК право на апеляційне оскарження у справах щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією²²⁵⁴.

2251 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році, 2024.

2252 Кодекс про адміністративні проступки : проект Закону України № 11386 від 28.06.2024.

2253 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.

2254 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 2–3 (с. 270) залишаються актуальними.

Інститут викривачів

Прогрес і проблеми

У Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року наголошено, що законодавча база щодо захисту викривачів залишається такою, що має бути приведена у відповідність до законодавства ЄС²²⁵⁵. Насправді в Україні дотепер відсутній окремий закон щодо захисту викривачів суспільно необхідної інформації²²⁵⁶. А чинне українське законодавство неповною мірою враховує вимоги Директиви Європейського парламенту і Ради ЄС 2019/1937 від 23 жовтня 2019 року про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу²²⁵⁷, а також найкращі міжнародні практики, оскільки сама Директива встановлює мінімальні стандарти.

Хоча НАЗК підкреслило, що Україна за наближенням до норм Директиви наразі не поступається рівню багатьох країн-членів ЄС²²⁵⁸, загалом рівень імплементації Директиви в багатьох країнах ЄС є незадовільним²²⁵⁹. Громадськість своєю чергою розробила ключові індикатори з урахуванням міжнародно-правових документів, які мають слугувати основними орієнтирами для розроблення комплексного закону про захист викривачів²²⁶⁰ і вдосконалення чинного законодавства щодо викривачів²²⁶¹, зокрема у сфері національної безпеки та оборони України²²⁶². Його розробка, згідно з затвердженою Дорожньою картою з питань верховенства права, має розпочатись у II кварталі 2027 року, а не у IV кварталі 2025 року як це вказано в ДАП. При цьому з остаточної редакції Дорожньої карти була виключена конкретизація гарантій захисту, що наразі не поширені на осіб, помилково ідентифікованих як викривачів, тих, хто готувався до викриття, але не завершив його, тих, хто допомагав викривачам, та тих, хто повідомляє інформацію з обмеженим доступом, включаючи державну таємницю тощо²²⁶³.

Гучним скандалом стала спроба народних обранців суттєво обмежити функціонування інституту викривачів у законопроекті № 10242, проти якого виступило широке коло неурядових заінтересованих сторін та в якого залишаються шанси на ухвалення. Своєю чергою громадськість підготувала альтернативний підхід до поло-

2255 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

2256 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 270–272, 2024.

2257 Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law.

2258 НАЗК вперше презентувало досвід України на засіданні експертної групи Комісії з питань імплементації Директиви ЄС. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2259 EU Whistleblower Protection: Falling short when it matters most. Transparency International, 2024.

2260 Золотий стандарт правових гарантій захисту викривачів: 20 головних бенчмарків, які повинні визначати зміст закону про захист викривачів в Україні. ACREC.

2261 Звіт про відповідність українського законодавства міжнародним стандартам і найкращим практикам захисту викривачів в Україні. ACREC, 2025.

2262 Рекомендації щодо вдосконалення законодавства про канали повідомлення викривачами у сфері національної безпеки та оборони України. ACREC, 2024.

2263 Аналіз Дорожньої карти з верховенства права: антикорупційні аспекти. Transparency International Ukraine. 2025.

жень законопроекту²²⁶⁴ та закликала повністю його відхилити²²⁶⁵. Адже він загрожує в'язницею викривачам та журналістам-розслідувачам за копіювання та оприлюднення інформації із закритих реєстрів і легалізує стеження правоохоронних органів за ними.

Законопроект № 10242 також створює проблеми у забезпеченні свободи слова, оскільки значна кількість журналістських розслідувань ґрунтується на доказах, отриманих від інсайдерів. Це справить сильний «охолоджувальний ефект» на майбутні викриття та розслідування і не розв'яже проблему продажу закритих даних з реєстрів недобросовісними правоохоронцями²²⁶⁶, а нівелюватиме право журналіста не розкривати джерело інформації.

Навіть чинна редакція КК України не захищає викривачів за розголошення суспільно необхідної інформації, зокрема з обмеженим доступом. У КК України наразі відсутня гарантія звільнення від кримінальної відповідальності за поширення суспільно необхідної інформації за ст.ст. 361 (несанкціоноване втручання в роботу комп'ютерних мереж), 361² (несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом), 328 (розголошення державної таємниці), 330 (передача або збирання службової інформації у сфері оборони країни з оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності), 422 (розголошення військових відомостей, що становлять державну таємницю). У ст. 39 КК України про звільнення від відповідальності в умовах крайньої необхідності теж немає згадки терміну «викривач».

Однак такі гарантії вже встановлює чинне інформаційне законодавство України. Так, у ст.ст. 29 та 30 Закону України «Про інформацію» та ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» прописані гарантії захисту в разі поширення суспільно необхідної інформації з обмеженим доступом та гарантія звільнення від відповідальності за таке розголошення, навіть всупереч посадовим обов'язкам. Для реалізації цих гарантій суд має встановити суспільну необхідність або визнати, що це була інформація про правопорушення. КК України не узгоджений зі згаданими вище законами, як це, наприклад, вже зроблено щодо уточнення гарантії звільнення від відповідальності за ст. 231 КК України про розголошення комерційної або банківської таємниці. До того ж ст. 53² Закону України «Про запобігання корупції» взагалі не зачіпає питання повідомлення інформації з обмеженим доступом, яка містить державну таємницю. Тому де-факто викривач корупції, який розголосив державну таємницю, може бути притягнутий до кримінальної відповідальності²²⁶⁷.

Примітно, що НАБУ та САП не згадали у своїй заяві щодо вказаного законопроекту небезпеки для викривачів²²⁶⁸, а НАЗК не оприлюднило свою позицію щодо загроз для цього інституту. Ситуація повторилась із ухваленням скандального законопроекту № 12414. Замість НАБУ, САП та НАЗК про підлив безпечного середовища для

2264 Зміни до законопроекту № 10242: нова редакція статей 361 та 361-2 Кримінального кодексу України щодо захисту викривачів від переслідування за розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам. ACREC, 2024.

2265 Неповні повноваження САП щодо «міжнародки», переслідування журналістів та викривачів: що нардепи знову хочуть «пропихнути» проектом закону 10242. Transparency International Ukraine, 2024.

2266 Скільки коштують персональні дані українців і чи легко їх купити? Радіо Свобода, 2021.

2267 Там само.

2268 Публікація Національного антикорупційного бюро України в соціальній мережі Facebook, 2024.

викриття корупції висловились Голова успішно проведених у 2021–2024 роках чотирьох щорічних конференцій «Викривачі корупції в Україні: успіхи та виклики»²²⁶⁹. Вона попередила про загрозу «охолоджувального ефекту» — коли потенційні викривачі можуть відмовитися викривати через втрату довіри до способу розслідування, що робить справи проти топкорупціонерів менш імовірними. А викривачі, які вже співпрацюють із НАБУ та мали обґрунтовані підстави очікувати, що саме цей орган завершить розслідування за їх даними, тепер зіткнулись із дискредитаційними ризиками передачі проваджень іншим органам з витоком інформації або навмисним «зливом» справ, додаткового процесуального навантаження, розкриття особистих даних викривача та фізичної або репутаційної шкоди²²⁷⁰.

Негативною ознакою того, що НАЗК концентрується тільки на викривачах у кримінальному провадженні²²⁷¹, є те, що залишається чинним рекомендаційне роз'яснення НАЗК²²⁷², яке звужує умови отримання статусу викривача, всупереч Закону України «Про запобігання корупції», та прив'язане до юридичного факту надання суб'єктом владних повноважень правової кваліфікації інформації, що міститься в повідомленні. Для отримання статусу викривача має значення лише те, що особа, яка повідомляє, є «інсайдером» та повідомила в будь-який спосіб інформацію про можливі факти правопорушень. Наразі, всупереч міжнародному досвіду, вказана проблема поглиблюється і формується негативна судова практика, коли особу не визнають викривачем, саме посилаючись на це роз'яснення²²⁷³.

Не належить до міжнародних стандартів чи найкращих практик викривання явище, коли «агент» правоохоронного органу, який систематично здійснює відповідну діяльність у межах конфіденційного співробітництва, кваліфікується судом як викривач і має право на отримання винагороди²²⁷⁴. Розмежування викривачів від позаштатних співробітників органів правопорядку, які не можуть мати право на винагороду, на практиці не чітке.

На проблему необхідності відокремити конфідента від викривача автори звертали увагу ще у 2021 році у виданні, ініційованому НАЗК та рекомендованому для використання в адміністративній і судовій практиці²²⁷⁵. Механізми виплати винагороди викривачу теж недосконалі з погляду її державного фінансування. Так само законодавством не передбачено²²⁷⁶ протидію стратегічним позовам проти участі громад-

2269 Міжнародна конференція «Викривачі корупції в Україні: успіхи та виклики». Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC). 2025.

2270 Підрив незалежності НАБУ та САП. До чого тут викривачі корупції? Українська правда, 2025.

2271 Викривач у кримінальному провадженні: НАЗК об'єднало зусилля антикорупційної спільноти для розв'язання дискусійних питань. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2272 Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.06.2023 № 2 «Щодо правового статусу викривача».

2273 Інформація надана опитаними експертами під час інтерв'ю, проведеного 20.03.2025.

2274 Винагорода за повідомлення про корупцію: ще один викривач отримав виплату. Національне агентство з питань запобігання корупції.

2275 Науково-практичний коментар законодавства України про захист викривачів корупції за загальною редакцією Нестеренко О, 2021.

2276 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 450, 2024.

ськості (SLAPP) відповідно до *acquis* ЄС²²⁷⁷. Робоча група з напрацювання ефективних механізмів протидії SLAPP, яка була створена у червні 2025 року за ініціативою Комітету Верховної Ради з питань свободи слова і до якої увійшли 28 учасників — народні депутати, юристи, медіаексперти, представники Омбудсмена та громадськості, працює над відповідними змінами — перші законопроекти очікуються восени 2025 року²²⁷⁸.

Рекомендації

1. Ухвалити окремий законодавчий акт, який би передбачав:
 - широку дефініцію викривача суспільно необхідної інформації;
 - поширення гарантій захисту на осіб, які: допомагали викривачам та сприяли викриванню; були сприйняті за викривача; готувалися до викриття, однак не встигли його завершити; беруть участь у професійних організаціях; волонтерів і стажерів тощо;
 - гарантування безпеки учасників проваджень без прив'язки до кримінальної юстиції;
 - поширення дефініції регулярного каналу повідомлення на суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких належить розгляд і ухвалення рішень з питань, щодо яких розкривається відповідна інформація. Регулярні канали мають обов'язково створюватися й органами, відповідальними за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах, іншими відповідними державними органами, установами, організаціями;
 - повідомлення інформації з обмеженим доступом, зокрема державної таємниці, зовнішнім каналом повідомлення, якщо вона становить суспільний інтерес, без притягнення за це до відповідальності. Законодавцю варто інклюзивно напрацювати та ухвалити законодавчі зміни щодо звільнення від відповідальності викривачів суспільно необхідної інформації, зокрема державної таємниці, за ст.ст. 361, 3612, 328, 330, 422, 39 КК України.
2. Привести національне законодавство щодо протидії стратегічним позовам проти участі громадськості (SLAPP) у відповідність до Директиви ЄС 2024/1069 з урахуванням досвіду запровадження інституту захисту викривачів корупції в Україні²²⁷⁹.
3. Внести зміни до роз'яснення НАЗК від 12 червня 2023 року № 2 «Щодо правового статусу викривача» у питанні тлумачення положення закону про умови набуття особою прав і гарантій викривача. Зокрема змінити правову позицію

2277 Directive (EU) 2024/1069 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings («Strategic lawsuits against public participation»).

2278 Протидія SLAPP-позовам в Україні: виклики, відповіді та міжнародний контекст. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, 2025.

2279 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 1 та 2 (с. 272, 450) залишаються актуальними.

НАЗК, що особа набуває прав викривача лише в разі, якщо вона повідомила про можливі факти вчинення корупційного кримінального правопорушення та/або кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією, а орган досудового розслідування за результатом повідомлення вніс відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань саме про корупційне правопорушення.

4. Розмежувати у КПК України викривачів від конфідентів — позаштатних агентів органів правопорядку — із заборобою останнім претендувати на винагороду. Розробити механізм виплати винагороди викривачам виключно з коштів, реально повернутих до державного бюджету внаслідок викриття правопорушення.
5. НАБУ, НАЗК та САП мають долучатися до обговорення та протидії негативним змінам у сфері ефективного захисту викривачів, що можуть вплинути на їхню роботу.

Лобіювання

Прогрес і проблеми

На виконання Закону № 3606-ІХ²²⁸⁰ у жовтні 2024 року Уряд прийняв Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання²²⁸¹ (наберуть чинності 1 вересня 2025 року) та Положення про Реєстр прозорості (набрало чинності²²⁸²). Не всі пропозиції неурядового сектору щодо Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання були взяті до уваги²²⁸³, хоча позитивним кроком стала публікація звіту НАЗК за результатами громадського обговорення²²⁸⁴. На виконання Положення про Реєстр прозорості²²⁸⁵ НАЗК поки не прийняло нормативно-правових актів, які б визначали вимоги до об'єктів Реєстру, послідовності їх внесення та подання, а також перелік, структуру та вимоги до інформації. НАЗК та Європейська Бізнес Асоціація (ЄБА) в листопаді 2024 року підписали Меморандум про співпрацю у сфері лобіювання²²⁸⁶.

Попри рекомендації, викладені в Тіньовому звіті до розділу 23²²⁸⁷ до Закону № 3606-ІХ, протягом звітного періоду так і не були внесені необхідні зміни щодо підвищення рівня прозорості комерційного лобіювання, а також подовження строків давності²²⁸⁸.

2280 Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024 № 3606-ІХ.

2281 Про затвердження Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання : постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2024 № 1128.

2282 Деякі питання створення та функціонування Реєстру прозорості : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2024 № 1175.

2283 Інформація надана під час експертного інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

2284 Звіт за результатами консультацій з громадськістю щодо проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання», розробленого Національним агентством з питань запобігання корупції. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2285 Деякі питання створення та функціонування Реєстру прозорості : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2024 № 1175, п. 8, 28.

2286 НАЗК та ЄБА працюватимуть над розбудовою етичного лобіювання та прозорості в бізнесі. НАЗК.

2287 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 282–283, 2024.

2288 Там само.

Комітет Верховної Ради з питань правової політики опрацьовує розроблений політичною партією «Батьківщина» законопроект № 13027, про внесення змін щодо державної реєстрації суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні²²⁸⁹. Також цей Комітет надав висновок щодо включення до порядку денного Верховної Ради та прийняття у першому читанні законопроект № 13339²²⁹⁰ за основу та відхилення законопроекту № 13340²²⁹¹. Натомість за основу та в цілому з необхідним техніко-юридичним доопрацюванням Комітет рекомендував прийняти альтернативний законопроект № 13340-1²²⁹², який передбачає набрання чинності адміністративної відповідальності через 12 місяців, а не одразу з дня введення в дію Закону України «Про лобіювання», і не передбачає запровадження ст. 212³ КУпАП про ненадання відповіді на лобістський запит, незаконну відмову у прийнятті та розгляді лобістського запиту.

Ці законопроекти мають більш технічний уточнювальний характер і концептуально не змінюють дизайн інституту лобіювання. Представники громадськості зауважили, що ці законопроекти мають потенціал покращити регулювання лобіювання в Україні, проте лише за умови їх доопрацювання з урахуванням специфіки діяльності неприбуткових організацій. Регулювання лобістської діяльності не повинно обмежувати громадську діяльність організацій громадянського суспільства²²⁹³.

Бізнес-спільнота, об'єднана Американською торговельною палатою в Україні та Європейською Бізнес Асоціацією, закликала Верховну Раду до якнайшвидшого ухвалення законопроектів № 13339 та № 13340-1, а саме — не пізніше 1 вересня 2025 року. Також бізнес підтримав доцільність встановлення перехідного періоду в 12 місяців для запровадження адміністративної відповідальності з огляду на новизну правового регулювання та відсутність практики його застосування²²⁹⁴.

НАЗК, своєю чергою, повідомило, що матиме час проаналізувати дієвість норм Закону України «Про лобіювання» та удосконалити його згідно з рекомендаціями Дорожніх карт в межах перемовин про членство України в ЄС²²⁹⁵. Важливо, аби такий аналіз був оприлюдненим, а усі майбутні нормативно-правові зміни у сфері лобіювання передбачали широке обговорення з заінтересованими сторонами.

2289 Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо державної реєстрації суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні : проект Закону України, реєстраційний № 13027 від 18.02.2025.

2290 Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення окремих положень: проект Закону України, реєстраційний № 13339 від 03.06.2025.

2291 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання: проект Закону України, реєстраційний № 13340 від 03.06.2025.

2292 Про внесення зміни до пункту 2 Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання»: проект Закону України, реєстраційний № 13340-1 від 20.06.2025.

2293 Зміни до закону «Про лобіювання»: шанс на прозорість чи ризики для громадянського суспільства? ГО «Український незалежний центр політичних досліджень», 2025.

2294 Бізнес-спільнота висловлює вдячність Комітету ВРУ з питань правової політики за надання висновку про рекомендацію Парламенту прийняти законопроект №13339 та закликає Парламент ухвалити законопроекти № 13339 та №13340-1 до 1 вересня 2025 року, забезпечивши належне впровадження положень Закону України «Про лобіювання». 2025.

2295 Становлення інституту лобіювання: законодавчі зміни спростять процедури для бізнесу і відтермінують застосування санкцій. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

Коли Верховна Рада в жовтні 2024 року на вісім місяців відтермінувала введення в дію Закону України «Про лобіювання»²²⁹⁶, НАЗК підтримало ухвалені зміни з огляду на те, що таке відтермінування надає можливість провести широку інформаційну кампанію щодо роз'яснення положень цього Закону та особливостей його застосування²²⁹⁷. Однак НАЗК не проводило системних комунікаційних кампаній, спрямованих на зменшення негативного образу лобіювання. Хоча позитивно треба відзначити проведення Агентством координаційний форум фахівців з державних комунікацій, які беруть участь у реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року²²⁹⁸.

Виконання НАЗК нових повноважень у частині лобіювання може бути ускладненим з огляду на новизну цього інституту. Водночас станом на липень 2025 року у штатній структурі Агентства відсутній окремий підрозділ з питань моніторингу вимог та обмежень щодо лобіювання²²⁹⁹.

НАЗК лише повідомило про функціонування структурного підрозділу, до повноважень якого належить формування державної антикорупційної політики у сфері лобіювання в Україні. Цей підрозділ супроводжував розроблення прийнятого законодавства — Відділ організації роботи із зацікавленими сторонами та забезпечення прийняття актів антикорупційної політики зі штатною чисельністю п'ять працівників, а фактичною — три. Питання про визначення підрозділу, до повноважень якого будуть віднесені повноваження щодо лобіювання та його структури й штатної чисельності буде вирішуватися після набуття відповідних повноважень Агентством з введенням у дію Закону України «Про лобіювання»²³⁰⁰.

Також вищезгаданий відділ разом із залученням Департаменту інформаційних систем, аналітичної роботи та захисту інформації та Відділу цифрової трансформації й інноваційного розвитку НАЗК опікуються створенням Реєстру прозорості. Беручи до уваги те, що Державний бюджет України на 2024 рік не передбачав коштів на створення такого реєстру, у квітні 2024 року Агентство отримало підтримку у створенні Реєстру прозорості від проекту міжнародної технічної допомоги «Сприяння доброчесності у публічному секторі (Pro-Integrity)», що фінансувався USAID та Британською агенцією з міжнародного розвитку (UKaid).

У січні 2025 року проєкт Pro-Integrity повідомив НАЗК про призупинення усіх витрат субпідрядників, грантоотримувачів, постачальників та консультантів з огляду на припинення надання міжнародної технічної та гуманітарної допомоги строком на 90 днів відповідно до Указу Президента США. Після тривалої перерви та припинення фінансування, у червні 2025 року НАЗК у межах співпраці з Фондом Євразія, який виконує

2296 Законом України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» внесено зміни до розд. III «Прикінцеві положення» Закону України «Про лобіювання», відповідно до яких Закон України «Про лобіювання» вводиться в дію не пізніше 1 вересня 2025 року, а створення та функціонування Реєстру прозорості має бути забезпечене протягом 14 місяців з дня набрання чинності Законом України «Про лобіювання», тобто у травні 2025 року.

2297 Верховна Рада відтермінувала введення в дію Закону України «Про лобіювання». Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2298 Антикорупційні комунікації — 2024: НАЗК об'єднує комунікаційників державного сектору, медіа та активістів. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2299 Структура НАЗК. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2300 Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.04.2025 № 10-13/32570-2.

проект міжнародної технічної допомоги «Цифровізація для зростання, доброчесності та прозорості (UK DIGIT)», уклало договір про надання послуг зі створення Реєстру прозорості, який має бути створений не пізніше 14 серпня 2025 року. Наразі вже розроблено частину спеціалізованого програмного забезпечення та відбувається тестування функціональних можливостей Реєстру прозорості²³⁰¹.

Окрім цього, з затвердженням Правил етичної поведінки лобістів, регулювання етичних питань у лобіюванні є одностороннім, адже законопроект № 8327 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу), зареєстрований у Парламенті наприкінці 2022 року, досі так і не розглянутий у профільному Комітеті Верховної Ради з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України²³⁰². Кодекс визначає принципи, правила та відповідальність за порушення норм депутатської етики з засадами оскарження таких рішень, створюється комітет з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики та визначаються засади розгляду відповідних скарг.

Позитивно треба відзначити запровадження в березні 2025 року Управлінням комп'ютеризованих систем Верховної Ради нових аналітичних онлайн-інструментів щодо візуалізації таймлайну пленарних засідань, докладної статистики голосувань, проходження законопроектів та редизайну карток нардепів (зокрема й усіх попередніх скликань), сторінок комітетів та фракцій тощо²³⁰³. Щоправда, у відображенні даних про помічників народних депутатів змінився тільки дизайн, а не зміст інформації (наприклад, відсутні дані щодо колишніх помічників законотворців тощо).

Рекомендації

1. НАЗК необхідно провести комунікаційну кампанію щодо зменшення негативного сприйняття лобіювання та роз'яснення сенсу його регулювання, зокрема заради підвищення прозорості роботи державних органів.
2. Внести зміни до Закону № 3606-IX, зокрема з метою покращення регулювання комерційного лобіювання та досягнення цілей Закону доцільно:
 - розширити предмет лобіювання, включивши до нього індивідуальні акти, наприклад, ухвалення рішень у процесі державних закупівель, призначення тих чи інших посадовців тощо;
 - уточнити механізми перевірки, моніторингу та забезпечення дотримання законодавства, які має здійснювати НАЗК (у Законі треба згадати про спеціальний порядок — підзаконний акт, який має ухвалити НАЗК);
 - діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування та науково-технічна діяльність вивести зі сфери дії Закону — це може сприяти уникненню реєс-

2301 Лобіювання в Україні: триває розробка Реєстру прозорості. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

2302 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичний кодекс) : проект Закону України, реєстраційний № 8327 від 30.12.2022.

2303 Рада у смартфоні: масштабне оновлення сайту українського парламенту. Чесно, 2025.

- трації як лобіста, такі положення варто уточнити з метою протидії зловживанню ними;
- запровадити умову, що державні службовці можуть зустрічатися з лобістами лише після їхньої реєстрації в Реєстрі прозорості;
 - зобов'язати лобістів подавати суми витрат на лобіювання та інформацію про посадових осіб, на яких вони спрямовані, до Реєстру прозорості під час реєстрації з подальшим оновленням інформації;
 - збільшити частоту звітування лобістів до більш ніж двох разів на рік;
 - розширити публічну частину Реєстру прозорості, включивши до нього додаткові вимоги інформування про лобістські контакти, лобійованих посадових осіб та їхні функції, мету і тип лобіювання, розкриття інформації про зустрічі (дата, тема, тривалість, форма тощо), посилання на рішення, на яке спрямований вплив, документи, що підтверджують лобістську діяльність;
 - створити відкриту й оновлювану систему оприлюднення порядку денного публічних засідань та офіційних зустрічей з лобістами з необхідним рівнем автоматизації.
3. Розширити дію законів України «Про лобіювання» і «Про запобігання корупції» на патронатну службу, зокрема на радників топпосадовців, а також змінити правову рамку щодо кількості, статусу та діяльності помічників народних депутатів України. Необхідно обмежити максимальну кількість відповідних помічників до шести осіб, а також звужити повноваження помічників народних депутатів, які не працюють за трудовим договором. Як альтернатива статус помічників народних депутатів на громадських засадах можна взагалі скасувати. Для підвищення прозорості роботи помічників необхідно запровадити комплексну публікацію на вебсайті Верховної Ради їхніх профайлів і звітів щодо їхньої діяльності. Крім того, необхідно включити вимогу щодо розкриття приватних інтересів радників народних депутатів та запровадити положення про заборону для родичів народних депутатів бути їхніми помічниками.
4. Ухвалити Етичний кодекс народних депутатів із передбаченням механізмів його дієвості — поряд із внесенням змін до законодавства про органи місцевого самоврядування, які зобов'язуватимуть місцеві ради ухвалювати власні етичні кодекси.
5. Внести зміни до КУпАП, які б надали можливість накладати адміністративне стягнення за вчинення правопорушення у сфері здійснення лобіювання як на лобістів, так і на державних службовців протягом шести місяців з дня скоєння такого правопорушення — але не пізніше двох років з дня його вчинення, за аналогією з тим, що наразі передбачено для правопорушень, пов'язаних із корупцією²³⁰⁴.
6. НАЗК на виконання закону треба створити у своїй структурі окремий підрозділ з питань контролю дотримання вимог у сфері лобіювання та розбудувати внутрішню експертизу його співробітників.

2304 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 1–5 (с. 283–284) залишаються актуальними.

Деолігархізація

Прогрес і проблеми

У межах досліджуваного періоду не відбулося змін у питаннях законодавчого регулювання деолігархізації. Так, до Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»²³⁰⁵ (Закон № 1780-IX внесено незначні зміни у 2022 році у зв'язку з прийняттям нового Закону України «Про медіа»²³⁰⁶. Проте жодні з недоліків, описаних у висновку Венеційської комісії²³⁰⁷ та Тіньовому звіті до розділу 23²³⁰⁸, виправлені не були.

План дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), також не змінювався в межах досліджуваного періоду, тому його критика залишається актуальною²³⁰⁹.

У липні 2024 року експертами Центру політико-правових реформ розробили проєкт Стратегії деолігархізації, який передбачає комплексне реформування таких основних суспільних сфер, як економіка, фінанси, оподаткування, запобігання корупції, митний контроль, правоохоронна діяльність, протидія організованим злочинності та відмивання коштів²³¹⁰. Цей проєкт заслуговує на увагу як якісний стратегічний документ, що пропонує системне розв'язання проблеми надмірного впливу олігархів на суспільне життя на противагу чинному Закону № 1780-IX.

Особливої уваги в контексті деолігархізації України заслуговує реформування Антимонопольного комітету України (АМКУ)²³¹¹. На відміну від інших органів, реформування або зміцнення яких закладене в міжнародні зобов'язання України в межах євроінтеграції тощо, питання реформи АМКУ поки залишається не на порядку денному.

Також варто негативно зазначити не лише відсутність системного прогресу у питанні деолігархізації України, а й те, що Парламент здійснює кроки, націлені на відновлення статус-кво олігархів, що існував до повномасштабного вторгнення Росії. Зокрема, йдеться про прийнятий у березні 2025 року Закон № 4292-IX щодо посилення захисту прав добросовісного набувача²³¹², що фактично легалізує незаконне

2305 Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) : Закон України від 23.09.2021 № 1780-IX.

2306 Про медіа : Закон України від 13.12.2022 № 289-IX.

2307 Opinion on the Law on the prevention of threats to national security, associated with excessive influence of persons having significant economic or political weight in public life (oligarchs). Venice Commission, 9–10 June 2023.

2308 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 276–280, 2024.

2309 Там само.

2310 Проєкт Стратегії подолання загроз, пов'язаних із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) (Стратегія деолігархізації). Центр політико-правових реформ, 2024.

2311 Інформація надана експертом під час інтерв'ю, проведеного 21.03.2025.

2312 Про посилення захисту добросовісного набувача : Закон України від 12.03.2025 № 4292-IX.

відчуження в держави або громади майна через шахрайські схеми та зловживання службових осіб²³¹³.

Рекомендації

1. Закон № 1780-IX потребує значних змін, адже в чинній редакції несе суттєві ризики порушення норм Конституції України та міжнародних стандартів у сфері прав людини.
2. Необхідно запровадити ефективну та комплексну систему антиолігархічних заходів, яка має насамперед орієнтуватися на реформування та зміцнення вже наявних інституцій, що наразі є не до кінця ефективними й цим сприяють збільшенню олігархічного впливу на політичні процеси в Україні. Передусім йдеться про АМКУ, судову систему, НБУ та антикорупційну систему.
3. Для впровадження повноцінної антиолігархічної реформи важливими є ефективні антимонопольні заходи, боротьба та запобігання корупції, протидія відмиванню грошей, заходи щодо забезпечення плюралізму медіа, правила фінансування політичних партій і виборчих кампаній.
4. План дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), потребує перегляду у співпраці з національними та міжнародними експертами, а також громадськістю. Це дасть змогу уникнути декларативності та розмитості у процесах реформи, а отже, її неефективності²³¹⁴.
5. У процесі перегляду чинного законодавчого підходу до врегулювання проблеми надмірного впливу олігархів на суспільне життя владі варто звернути увагу на розроблений експертами у 2024 році проєкт Стратегії деолігархізації.

2313 Закликаємо Президента ветоувати законопроект № 12089. Transparency International Ukraine, 2025.

2314 Попередньо надані громадськістю в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році рекомендації 1-4 (с. 277–280) залишаються актуальними.

Захист основоположних прав і свобод

ZMІNA

ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ

Над розділом працювали експерти Центру прав людини ZMINA, ГО «Лабораторія цифрової безпеки», ГО «Харківський інститут соціальних досліджень», ГО «Центр «Соціальна Дія», ГО «Боротьба за права», ГС «Конгрес національних громад України», ГО «Точка опори ЮА», ГО «Українська правова консультативна група», БФ «Право на захист», ГО «Центр політико-правових реформ», ГО «Центр демократії та верховенства права», ГО «Ла Срада-Україна».



Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсман)

Загальна ситуація із нормативно-правовим забезпеченням діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсман, Уповноважений) протягом звітного періоду не змінилася. У Верховній Раді України (Верховна Рада, Парламент) був зареєстрований законопроект № 13181 «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та ще три законопроекти, які мають посилити інституцію Уповноваженого. Водночас вони не забезпечують увідповіднення законодавства України у сфері діяльності Національної інституції у сфері прав людини (НІПЛ) міжнародним стандартам забезпечення діяльності в цій сфері. Втім, ще у квітні 2024 року був представлений законопроект, напрацьований робочою групою на базі Консультативної ради Уповноваженого, який серед іншого, передбачав конкурсну процедуру обрання Уповноваженого, а також посилення гарантій його фінансової незалежності. Останні набувають особливої актуальності наразі, коли Уповноважений заявляє про недостатнє фінансування інституції за суттєвого збільшення навантаження на неї. Також не внесено змін до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині усунення можливості звільняти з посади Уповноваженого під час дії правового режиму воєнного стану у зв'язку із висловленням йому недовіри.

Потребує оновлення Національна стратегія у сфері прав людини. У 2022 році у зв'язку із широкомасштабним вторгненням розпочався процес напрацювання оновлень до Стратегії, і у 2023 році був напрацьований і переданий до Офісу Президента України (Офіс Президента) проєкт змін до Стратегії. Станом на кінець липня 2025 року Стратегія не оновлена, черговий план дій на її реалізацію закінчився у 2023 році — і нового не прийнято. 4 червня 2025 року Міністерство юстиції України відкликала проєкт Указу Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 24 березня 2021 року №119», у якому містилися пропозиції до оновлення Стратегії, напрацьовані ще у 2023 року. Це було обґрунтовано необхідністю увідповіднення її положень затвердженій Дорожній карті з питань верховенства права.

Уповноважений продовжує реалізовувати мандат Національного превентивного механізму (НПМ), завдання з протидії дискримінації, функції захисту персональних даних і забезпечення інформаційних прав. НПМ в Україні діє в моделі «Омбудсман+», яка передбачає залучення до візитів представників організацій громадянського суспільства. Бюджет НПМ на 2025 рік скоротився майже на 10% — з 2,658 млн у 2024 році до 2,393 на 2025 рік. Водночас навіть в обмеженому бюджеті Секретаріат Уповноваженого не може витратити ці кошти, зокрема на оплату компенсації проїзду, харчування, проживання моніторів НПМ з-поміж громадських активістів.

Серед основних проблемних питань у діяльності Уповноваженого у сфері забезпечення захисту від дискримінації можна зазначити відсутність тематичного фокуса у відповідній сфері, що є наслідком широкого мандату Уповноваженого.

Законодавство про захист персональних даних немодернізоване та не узгоджене із базовими нормативними актами ЄС. Закон України «Про захист персональних даних» був ухвалений у 2010 році, і за 15 років функціонування можна вважати його застарілим: він не охоплює значну частину актуальних наразі питань захисту персо-

нальних даних, зокрема захисту даних у мережі, у процесі диджиталізації державних та комерційних послуг, питання кібербезпеки, високих технологій тощо.

Залишається актуальним питання щодо наявності в Уповноваженого механізмів для ефективного реагування на порушення права на доступ до публічної інформації. Одним із таких інструментів реагування на порушення інформаційних прав та законодавства у сфері захисту персональних даних є складання протоколів про адміністративне правопорушення. Втім, наразі цей інструмент реагування важко оцінити як ефективний.

Омбудсман є національною інституцією з прав людини в Україні. Упродовж 2024 року до Уповноваженого надійшло 123 221 звернення, з них 1509 — колективних (34 510 осіб) і 121 712 індивідуальних. Отже, кількість звернень до інституції зросла на 28,6%, як порівняти з попереднім роком (95 796 звернень упродовж 2023 року)²³¹⁵. Це значною мірою пов'язано з розвитком та розгалуженістю мережі представництв Уповноваженого в регіонах України (Уповноважений має представників у всіх регіонах України). У дев'яти областях — Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Полтавській, Сумській, Чернівецькій, — за підтримки міжнародних партнерів відкриті та функціонують Центри захисту прав людини.

Попри те, що Уповноважений посилює як свою присутність в регіонах, так і присутність у публічному полі, залишається актуальною необхідність внесення змін до низки нормативно-правових актів з метою посилення гарантій незалежності Омбудсмана, а також сприяння повноцінній реалізації окремих мандатів Уповноваженого — реалізації НПМ, захисту від дискримінації, захисту персональних даних та інформаційних прав.

Загальним питанням усіх сфер діяльності Омбудсмана залишається забезпечення сталості роботи команди, підвищення кваліфікації працівників Секретаріату Уповноваженого, систематичне навчання та посилення спроможності реагування на порушення прав людини в окремих сферах. Ця потреба зазначається більшістю опитаних експертів як одна з ключових для забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого як національної інституції з прав людини.

Відсутність необхідних законодавчих змін у сфері забезпечення незалежності та діяльності Омбудсмана

Ключовий законодавчий акт, який врегульовує діяльність Омбудсмана — Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (Закон про Уповноваженого)²³¹⁶ — потребує оновлення та приведення у відповідність до Паризьких принципів ООН²³¹⁷ та врахування рекомендацій міжнародних організацій з метою забезпечення сталості та незалежності інституту Омбудсмана в Україні.

2315 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році.

2316 Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР.

2317 Принципи, які стосуються статусу національних установ, що працюють із заохоченням і захистом прав людини (Паризькі принципи). Додаток до резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993.

Відповідний законопроект, який мав на меті внести зміни до профільного закону про Уповноваженого, був напрацьований Робочою групою на базі Офісу Омбудсмана, у 2023 році, а у квітні 2024 року вперше представлений Уповноваженим народним депутатам України та представникам правозахисних організацій. Законопроект отримав схвальні відгуки від експертів Ради Європи та Європейської мережі національних інституцій з прав людини (ENNHRI).

Протягом року законопроект був доопрацьований та у квітні 2025 року зареєстрований у Верховній Раді. Законопроект № 13181²³¹⁸ є проектом нової редакції Закону про Уповноваженого. Також він пропонує численні зміни до інших законів України, зокрема «Про звернення громадян», «Про охорону дитинства», «Про міжнародні договори України», «Про Державний реєстр виборців», «Про державну службу», «Про соціальний і правовий захист осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» тощо.

У травні 2025 року на розгляд Парламенту було подано ще три законопроекти²³¹⁹, які кореспондуються з законопроектом № 13181 і передбачають внесення змін до Бюджетного кодексу України, Кримінального кодексу України (КК України), Цивільного процесуального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та Закону України «Про судовий збір». Усі ці законопроекти наразі знаходяться на розгляді відповідних парламентських комітетів.

Нова редакція Закону про Уповноваженого передбачає низку позитивних кроків, зокрема:

- ▶ зниження вікового цензу для кандидатів на посаду Уповноваженого з 40 до 35 років, впровадження процедури призначення на цю посаду з чітким визначенням строків для кожного етапу її проходження;
- ▶ надання Омбудсману права звертатися з пропозицією щодо ратифікації міжнародних договорів у сфері прав людини;
- ▶ надання Уповноваженому права сприяти документуванню воєнних злочинів та грубих порушень прав людини, поверненню громадян України з території держави-агресора та виїзду з тимчасово-окупованої території України (ТОТ України);
- ▶ звертатися до Парламенту з пропозицією створення тимчасової слідчої або спеціальної комісії;
- ▶ здійснювати моніторинг додержання прав і свобод людини та інші.

2318 Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : проект Закону України, реєстраційний № 13181 від 17.04.2025.

2319 Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : проект Закону України, реєстраційний № 13248 від 01.05.2025; Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України та Закону України "Про судовий збір" щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : проект Закону України, реєстраційний № 13249 від 01.05.2025; Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : проект Закону України, реєстраційний № 13250 від 01.05.2025.

Законопроект № 13181 містить норми, які мають позитивно вплинути на забезпечення фінансової стабільності діяльності Уповноваженого. Водночас запропонована процедура висування кандидатів на таку посаду не відповідає міжнародним принципам та стандартам, зокрема, Венеціанським принципам Ради Європи²³²⁰, Паризьким принципам ООН²³²¹, Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2019)6 щодо розвитку інституцій омбудсмена²³²², а відтак суперечить Дорожній карті з питань верховенства права, затвердженій Урядом України у травні 2025 року²³²³.

Законопроект № 13181 не містить положень щодо будь-якого залучення представників громадянського суспільства, правозахисних організацій, науковців, медіа до процедури відбору кандидатів на посаду Уповноваженого шляхом проведення відкритих консультацій, публічних обговорень чи передбачення ширшого джерела висування кандидатів. Наразі висувати кандидатів на посаду Уповноваженого має право лише Голова Верховної Ради та одна чверть від конституційного складу Парламенту²³²⁴. Це своєю чергою не забезпечує дотримання принципу плюралізму та відкритості на етапі призначення Омбудсмена. Крім того, законопроект передбачає, що контроль Уповноваженим за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина буде поширюватися на необґрунтовано широке коло суб'єктів (наприклад, громадські об'єднання, підприємства, установи, організації незалежно від організаційно-правової форми та форми власності)²³²⁵.

Відтак, у разі прийняття законопроекту № 13181 в поточній редакції поряд з інституційним посиленням Уповноваженого збережеться можливість політичного впливу на інституцію через непрозору та неінклюзивну процедуру висування кандидата на посаду Уповноваженого.

На період дії воєнного стану зберігається можливість звільнення Уповноваженого з посади на підставі висловлення йому недовіри. Відповідні зміни²³²⁶ до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»²³²⁷, внесені в травні 2022 року, фактично створили умови, за яких у період дії правового режиму воєнного стану Омбудсман може бути звільнений з посади з підстав, не передбачених Законом про Уповноваженого.

2320 Принципи захисту та просування інституту Омбудсмена («Венеційські принципи»), прийнято Венеціанською комісією на 118-й пленарній сесії (Венеція, 15-16 березня 2019 року).

2321 Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини («Паризькі принципи» ООН 1993 року), затверджені Резолюцією 48/134 Генеральної Асамблеї ООН.

2322 Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution. CM/Rec(2019)6.

2323 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2324 Відповідно до ст. 76 Конституції України конституційний склад Верховної Ради України — 450 народних депутатів України.

2325 Законопроект про Уповноваженого Верховної Ради України не відповідає міжнародним стандартам — аналіз ZMINA. ZMINA, 2025.

2326 Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX.

2327 Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII.

27 лютого 2025 року Верховний Суд (ВС) виніс рішення²³²⁸ у справі за позовом колишньої Уповноваженої Верховної Ради з прав людини. Вона була звільнена Парламентом з посади 31 травня 2022 року на підставі відповідної постанови про висловлення недовіри²³²⁹. Суд дійшов висновку, що висловлення Парламентом недовіри посадовій особі, яку він призначив на посаду, є формою реалізації установчої функції Парламенту. Попри те, що суд розцінив зміни до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» як доповнення норми спеціальної дії нормою виняткової дії, наявність додаткових підстав звільнення Омбудсмана, не передбачених Законом про Уповноваженого, створює можливість політичного тиску на інституцію Уповноваженого.

Окремої уваги заслуговує питання **часткової втрати актуальності Національної стратегії у сфері прав людини (Стратегії)**²³³⁰. Це базовий документ, який окреслює ключові вектори діяльності у сфері захисту прав людини в Україні. На реалізацію Стратегії Уряд затвердив відповідний план дій на 2021–2023 роки²³³¹. Після початку широкомасштабного вторгнення восени 2022 року Міністерство юстиції України (Мін'юст) ініціювало початок процесу актуалізації положень Стратегії з урахуванням потреб та наслідків широкомасштабного вторгнення РФ у лютому 2022 року. Представників правозахисних організацій запросили подати свої пропозиції для оновлення тексту. Пропозиції від органів влади та організацій громадянського суспільства (ОГС) були фіналізовані та передані до Офісу Президента у 2023 році. Втім, оновлення Стратегії так і не відбулося. Також не був затверджений відповідний план дій Уряду для реалізації Стратегії після 2023 року.

Водночас напрацьовані у 2022–2023 роках пропозиції наразі вже є неактуальними, а відтак доречно повторно розпочати процес збору пропозицій для оновлення Стратегії та напрацювання відповідного плану дій на 2026–2028 роки.

4 червня 2025 року Мін'юст відкликав проєкт Указу Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 24 березня 2021 року №119», у якому містилися пропозиції до оновлення Стратегії, напрацьовані ще у 2023 році. Це було обґрунтовано необхідністю увідповіднення Стратегії затвердженим Дорожнім картою з питань верховенства права²³³².

Наприкінці липня 2025 року Мін'юст звернувся²³³³ до громадських правозахисних організацій з проханням надати пропозиції для оновлення Стратегії.

2328 Постанова Верховного Суду від 27.02.2025 у справі № 990/92/22.

2329 Про висловлення недовіри Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини Денісовій Л. Л. : постанова Верховної Ради України від 31.05.2022 № 2294-IX.

2330 Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24.03.2021 № 119/2021.

2331 Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021–2023 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 756.

2332 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2333 Електронний лист Міністерства юстиції України від 30.07.2025.

Реалізація функції Національного превентивного механізму

У 2024 році Омбудсман у межах діяльності НПМ спільно з представниками громадських організацій здійснили 543 відвідування місць несвободи, підпорядкованих різним органам влади, зокрема Міністерству соціальної політики України (Мінсоцполітики) — 142, Міністерству внутрішніх справ України (МВС) — 129, Державній судовій адміністрації України (ДСА) — 120, Мін'юсту — 64, Міністерству охорони здоров'я України (МОЗ) — 16, Міністерству освіти і науки України (МОН) — 13, Міністерству оборони України (Міноборони) — 11, Державній міграційній службі України (ДМС) — 5, Державній прикордонній службі України (Держприкордонслужба) — 3, Службі безпеки України (СБУ) — 2, а також були відвідані 38 закладів приватної форми власності²³³⁴. Збройна агресія негативно вплинула на систему місць несвободи в Україні, частина з яких зруйнована або пошкоджена. Стан місць несвободи на ТОТ України неможливо систематично відстежувати.

За результатами відвідувань виявлено системні порушення прав і свобод людини та громадянина в місцях несвободи, зокрема прав: на захист від катувань, жорстокого або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; на достатній життєвий рівень; на свободу та особисту недоторканність; на охорону здоров'я, медичну допомогу; на життя та безпечні умови утримання; на працю та захист від експлуатації; прав осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення та інших.

Протягом 2024 року Уповноважений вніс 70 подань до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень²³³⁵. За результатами розгляду внесених Уповноваженим подань, 27 службових осіб державних органів притягнуто до дисциплінарної відповідальності²³³⁶.

Втім, частину проблем (наприклад, відсутність укриттів у місцях несвободи або недостатня житлова площа для утримуваних осіб тощо) неможливо вирішити за допомогою НПМ. Результатом візитів НПМ здебільшого є рекомендації. Тож необхідними є зміни підходів держави до створення та забезпечення діяльності системи місць несвободи на підставі міжнародних стандартів.

В Україні НПМ функціонує в форматі «Омбудсман+»²³³⁷, що передбачає залучення до візитів представників організацій громадянського суспільства. Наразі кількість моніторів НПМ становить орієнтовно 150 осіб, які знаходяться в комунікації як з департаментом НПМ Секретаріату Уповноваженого, так і з представниками Уповноваженого в регіонах. Рекрутинг моніторів з-поміж громадських активістів є безперервним та відбувається як представниками Секретаріату Уповноваженого, так і за

2334 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році.

2335 Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2024 році. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

2336 Там само.

2337 Модель «Омбудсман+».

підтримки невеликої кількості громадських організацій, яких за останні роки стає все менше. Водночас важливо, щоб якість та системність роботи Секретаріату Уповноваженого із громадськими моніторами постійно покращувалася. Так, має забезпечуватися планування та завчасність повідомлення потенційним учасникам моніторингових візитів з-поміж громадських моніторів про запланований візит (наразі нерідкою є практика повідомлення про запланований візит напередодні).

Також залишається **питання щодо компенсації моніторам НПМ, які не є працівниками Секретаріату Уповноваженого, проїзду, харчування під час візитів, а також проживання** (у разі кластерних візитів). Наприклад, компенсація може існувати й у форматі оплати залучення громадських моніторів у розмірі 20% мінімальної заробітної плати за кожен день моніторингу. У разі обрання будь-якої моделі компенсації залучення громадських моніторів є важливою для розбудови сталої та професійної спільноти моніторів, які готові навчатися та долучатися до моніторингових візитів. Наразі Секретаріат Уповноваженого напрацьовує проект порядку компенсації моніторам, який поки що не затверджений²³³⁸.

Водночас **бюджет НПМ продовжує скорочуватися**: у 2025 році зазначається зниження фінансування НПМ майже на 10% — з 2,658 млн у 2024 році до 2,393 на 2025 рік. Водночас Секретаріат Уповноваженого обмежений у витратах цих коштів (наприклад, з них неможливо витратити на оплату візитів та закупівлю послуг з навчання, а також ці кошти не можна використати для компенсації проїзду, харчування, проживання моніторів НПМ з-поміж громадських активістів).

Протидія дискримінації

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»²³³⁹ Омбудсман має широкий мандат дій з метою запобігання будь-яким формам дискримінації та здійснення заходів щодо протидії їй.

Серед основних проблемних питань у діяльності Уповноваженого у сфері забезпечення захисту від дискримінації можна зазначити **відсутність тематичного фокуса у відповідній сфері**, що є наслідком широкого мандату Уповноваженого. Наразі, судячи зі щорічної доповіді Уповноваженого²³⁴⁰, у сферу забезпечення рівних прав та протидії дискримінації входить широке коло питань, зокрема протидія домашньому насильству, торгівлі людьми, сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом (СНПК). Водночас, попри широкий мандат, у законодавстві України **не закріплений такий фокус діяльності Уповноваженого у сфері забезпечення недискримінації, як-от запобігання та боротьба із мовою ворожнечі**.

Складно оцінити ефективність реагування Уповноваженого на випадки дискримінації та оцінити, наскільки пріоритезовані узагальнення та аналіз системних порушень у сфері дискримінації та визначення стратегії боротьби із ними, як порівняти з опрацюванням індивідуальних звернень. Так само незрозуміло, у який спосіб Уповно-

2338 З інтерв'ю з В. Нікуліним, представником Уповноваженого з прав людини в місцях несвободи (01.04.2025).

2339 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI.

2340 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році.

важений комунікує з іншими державними органами з метою транслявання цінностей рівності та недискримінації у всіх сферах.

З цією метою доречно було б **вести облік (базу даних) випадків дискримінації з метою збільшення систематичності та послідовності реагування.**

Захист персональних даних

Омбудсман є одним з суб'єктів відносин, пов'язаних із захистом персональних даних. Під час виконання повноважень щодо парламентського контролю за дотриманням законодавства про захист персональних даних Уповноваженому у 2024 році надійшло **857 звернень від фізичних та юридичних осіб**. Звернення стосувалися питань, пов'язаних з незаконною обробкою персональних даних (зокрема неправомірним збиранням, використанням і поширенням персональних даних), порушенням права на доступ до інформації про себе (доступ до своїх персональних даних), неналежною організацією обробки персональних даних у володільців і розпорядників персональних даних. До Уповноваженого також зверталися володільці, розпорядники персональних даних і суб'єкти персональних даних за рекомендаціями та роз'ясненнями щодо практичного застосування законодавства у сфері захисту персональних даних під час їх обробки²³⁴¹.

У межах реагування на порушення права на захист персональних даних **Уповноважений може складати протоколи про адміністративне правопорушення**, передбачене ст. 188³⁹ (порушення законодавства у сфері захисту персональних даних) КУпАП. Протягом 2024 року Уповноважений склав два протоколи за вказаною статтею²³⁴², що може свідчити про **низьку ефективність цієї форми відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних**. Загальна практика притягнення до адміністративної відповідальності за порушення інформаційних прав громадян та законодавства у сфері захисту персональних даних мають спільні недоліки, які будуть розглянуті нижче.

Уповноважений систематично проводить перевірки володільців персональних даних для дотримання вимог захисту персональних даних у різних сферах діяльності (у 2024 році проведено 103 перевірки, за результатами яких видані приписи на усунення недоліків та порушень).

Закон України «Про захист персональних даних»²³⁴³ передбачає повноваження Омбудсмана надавати рекомендації щодо практичного застосування законодавства про захист персональних даних. У 2024 році Уповноважений надав низку рекомендацій державним органам влади, зокрема МОН — щодо правових підстав для обробки персональних даних в електронних освітніх інформаційних системах; Мін'юсту — щодо розгляду запитів третіх осіб і знеособлення персональних даних, які містяться в документах; Міністерству у справах ветеранів України — щодо окремих питань практичного застосування законодавства України у сфері захисту персональних даних у зв'язку з наданням відомостей про загиблих (померлих) осіб; Секре-

2341 Там само.

2342 Там само.

2343 Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI.

таріату Конституційного Суду України — щодо правових підстав для обробки персональних даних; Національному агентству з питань запобігання корупції — щодо поширення персональних даних на запити третіх осіб²³⁴⁴.

Омбудсман також надає загальні рекомендації для великого кола суб'єктів, які обробляють персональні дані в певній сфері. Так, у вересні 2024 року Уповноважений опублікував Рекомендації щодо деяких питань практичного застосування законодавства про захист персональних даних під час обробки персональних даних у сфері охорони здоров'я²³⁴⁵.

У межах євроінтеграційного процесу Україна працює над адаптацією національного законодавства у сфері захисту персональних даних відповідно до стандартів Європейського Союзу, зокрема Загального регламенту про захист даних (GDPR)²³⁴⁶ і Модернізованої Конвенції 108+²³⁴⁷. Наразі у Верховній Раді зареєстровано два законопроекти, прийняття яких має забезпечити реалізацію змін до підходів захисту персональних даних в Україні — «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстраційний № 6177)²³⁴⁸ і «Про захист персональних даних» (реєстраційний № 8153)²³⁴⁹. Обидва законопроекти віднесені до євроінтеграційних.

Законопроект № 8153 був прийнятий Парламентом в першому читанні в листопаді 2024 року і наразі готується до другого читання. Втім, попри широкі консультації, які були проведені під час напрацювання законопроекту, є думка, що бізнес може бути не зацікавлений у прийнятті законопроекту²³⁵⁰. Зокрема, йдеться про додаткові дії, які буде змушений вчинити бізнес для відповідності наявних бізнес-процесів новим вимогам щодо захисту персональних даних (оновлення політики конфіденційності, потенційна необхідність внесення змін до наявних процедур отримання згоди на обробку персональних даних, перспектива призначення відповідальної особи з питань захисту персональних даних, інші). Окремим питанням є значні розміри штрафів — відповідно до законопроекту № 8153, максимальний розмір штрафу становитиме для юридичних осіб до 150 мільйонів гривень або до 8% загального річного обороту такої юридичної особи за останній звітний рік, що передував року, у якому накладається штраф. Це може створити значні складнощі для бізнесів, які недостатньо інвестуватимуть у захист персональних даних. Втім, оскільки законопроект знаходиться ще на стадії обговорення, можуть бути узгоджені певні перехідні положення для поступового збільшення розмірів штрафів.

2344 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році.

2345 Рекомендації Уповноваженого щодо деяких питань практичного застосування законодавства про захист персональних даних під час обробки персональних даних у сфері охорони здоров'я. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, 2024.

2346 Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2016/679 про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних і про вільний рух таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент захисту даних).

2347 Протокол про внесення змін до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (CETS No. 223).

2348 Про Національну Комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації : проект Закону України, реєстраційний № 6177 від 18.10.2021.

2349 Про захист персональних даних : проект Закону України, реєстраційний № 8153 від 25.10.2022.

2350 Захист персональних даних: практичні рекомендації для бізнесу. Juscutum, 2025.

Омбудсман подав пропозиції та правки до законопроекту № 8153. Водночас він не має доступу до напрацьованої редакції законопроекту до другого читання, що створює ризик виключення його з процесів удосконалення законопроекту, попри значний досвід у реалізації повноважень у частині захисту персональних даних.

Закон України «Про захист персональних даних» є застарілим і не охоплює значну частину актуальних наразі питань захисту персональних даних, зокрема захисту даних у мережі, у процесі диджиталізації державних та комерційних послуг, питання кібербезпеки, високих технологій тощо. Законодавство про захист персональних даних немодернізоване, зокрема, і з урахуванням питань захисту персональних даних у контексті збройної агресії проти України²³⁵¹.

Захист інформаційних прав

Залишаються актуальними питання забезпечення інформаційних прав громадян, насамперед права на доступ до публічної інформації, в умовах збройної агресії проти України.

Закон України «Про доступ до публічної інформації»²³⁵² передбачає, що Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації.

У 2024 році Уповноважений розглянув **3 388 звернень, які містили 5 195 повідомлень від фізичних та юридичних осіб з питань доступу до публічної інформації**. Основними питаннями, з якими заявники зверталися до Уповноваженого, є необґрунтоване зарахування інформації до інформації з обмеженим доступом; обмеження доступу до інформації або зарахування її до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом; встановлення додаткових вимог до оформлення запитів на інформацію; неоприлюднення інформації; неправомірна відмова в наданні інформації.

Водночас залишається актуальним питання щодо наявності в Уповноваженого механізмів для ефективного реагування на порушення права на доступ до публічної інформації. Загалом органи державної влади реагують на звернення Уповноваженого, що збільшує шанси на отримання відповіді на запит заявника після направлення відповідного запиту Секретаріатом Уповноваженого.

Одним з інструментів реагування Уповноваженого на порушення інформаційних прав та законодавства у сфері захисту персональних даних є складання протоколів про адміністративне правопорушення. Далі ці протоколи мають бути розглянуті судом. Втім, у складних умовах діяльності судів під час збройної агресії проти України є чимало ризиків «затягування» процесу розгляду протоколів по суті. Водночас наразі строк притягнення до адміністративної відповідальності становить три місяці з дня їх вчинення²³⁵³.

2351 Захист персональних даних під час війни. Списки українців / Шадська Уляна, 2023.

2352 Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI.

2353 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-X, ст. 38.

Докладний аналіз практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 188³⁹ (порушення законодавства у сфері захисту персональних даних), 188⁴⁰ (невиконання законних вимог Уповноваженого), 212³ (порушення права на інформацію та права на звернення) КУпАП щодо протоколів, складених уповноваженими особами Секретаріату Уповноваженого та представниками Уповноваженого у 2022–2024 роках²³⁵⁴, свідчить, що **значна частина справ (43%) закрито через закінчення строків притягнення до відповідальності, що є наслідком як законодавчих, так і організаційних недоліків. Лише 20% справ за ст. 212³ КУпАП (порушення права на інформацію та права на звернення) завершилися накладенням штрафів**, що свідчить про **низьку ефективність механізму притягнення до відповідальності**.

У травні 2025 року в Парламенті була зареєстрована низка законопроектів, направлена на посилення ефективності діяльності Уповноваженого, про що йшлося вище. Серед цих законопроектів є законопроект № 13250²³⁵⁵, який передбачає, зокрема, внесення змін до КУпАП. Так, пропонується, що адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених ст.ст. 188³⁹, 188⁴⁰, 212³ КУпАП може бути накладено протягом шести місяців з дня його вчинення, а за правопорушення, що триває — протягом шести місяців з дня його виявлення. Станом на кінець липня 2025 року законопроект опрацьовується в Комітеті Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності.

Крім того, в Уповноваженого відсутнє право на апеляційне оскарження рішення суду за результатами розгляду протоколу про притягнення до адміністративної відповідальності з огляду на обмеження, передбачені ст. 294 КУпАП (набрання постановою судді у справі про адміністративне правопорушення законної сили та перегляд постанови).

Також під час проведення аналізу практики було виявлено, що значна частина постанов не відповідає мінімальним вимогам, передбаченим ст. 283 КУпАП²³⁵⁶. Постанови часто містять лише інформацію про факт отримання матеріалів, закінчення строків накладення адміністративного стягнення та рішення про закриття провадження. У таких документах відсутній опис обставин правопорушення, фабули справи, нормативного обґрунтування, що порушує принцип правової визначеності²³⁵⁷. Відтак Секретаріат Уповноваженого, реагуючи на виявлений недолік, почав систематично проводити для регіональних представництв Омбудсмана навчання, яке передбачає частину щодо складання протоколів про вчинення адміністративного правопорушення.

Малодослідженим та контроверсійним наразі залишається питання надання визначення та правової оцінки явищу зловживання правом на доступ до публічної інформації. Законодавство України не містить такого поняття, як-от «зловживання правом»,

2354 Аналіз практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 188–39, 188–40, 212–3 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо протоколів, складених уповноваженими особами Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2022–2024 роках. ГО «Платформа прав людини». С. 31, 2025.

2355 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : проект Закону України, реєстраційний № 13250 від 01.05.2025.

2356 Постанова суду (судді) про накладення адміністративного стягнення має містити положення про стягнення з особи, щодо якої її винесено, судового збору.

2357 Там само.

втім, на практиці органи державної влади, місцевого самоврядування стикаються із діями заявників, результатом яких є фактичне **блокування діяльності органів влади внаслідок направлення значної кількості запитів у короткий проміжок часу** (зокрема від різних осіб, але ідентичні за змістом), направлення запитів із довгим списком запитань, підготовка відповіді на які потребує значного відволікання ресурсів тощо. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів²³⁵⁸, прийнята у 2009 році та ратифікована Україною у 2020 році, передбачає низку заходів для захисту від таких зловживань. Деякі роз'яснення щодо того, які дії заявників можуть бути розцінені як «зловживання» правом, наведені у рішенні Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) «Володимир Торбіч проти України»²³⁵⁹. Водночас питання внесення до національного законодавства запобіжників для зловживання правом потребує подальшого вивчення та консультацій.

Рекомендації

1. Прийняти законопроект «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстраційний № 13181) у першому читанні та під час його підготовки до другого читання доопрацювати з метою увідповіднення окремих положень стандартам та кращим практикам НІПЛ, зокрема в частині забезпечення прозорого та інклюзивного процесу висування та призначення Уповноваженого на посаду.
2. Внести зміни до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та усунути можливість звільняти з посади Уповноваженого під час дії правового режиму воєнного стану у зв'язку із висловленням йому недовіри.
3. Оновити Національну стратегію у сфері прав людини з огляду на виклики 2025 року та з урахуванням пропозиції органів державної влади та громадськості. На підставі прийнятих змін розробити та затвердити план дій на виконання стратегії до 2028 року.
4. Забезпечити належне фінансування діяльності НПМ, зокрема в частині надання компенсації громадським моніторам за їх участь у візиті НПМ (щонайменше проїзду, харчування, проживання).
5. Ухвалити законопроекти «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстраційний № 6177) та «Про захист персональних даних» (реєстраційний № 8153) для синхронізації українського законодавства з законодавством ЄС в частині обробки й зберігання персональних даних.
6. Внести комплексні зміни до КУпАП, які мають щонайменше передбачати продовження строку притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 188³⁹, 188⁴⁰ та 212³ КУпАП до шести місяців, а також надати право Уповноваженому або його представнику оскаржувати рішення суду щодо притягнення до адміністративної відповідальності за наслідком складання Уповноваженим протоколу про адміністративне правопорушення.

2358 Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18.06.2009.

2359 Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Володимир Торбіч проти України» (Заява № 14957/13) від 13.07.2023.

Боротьба із тортурами, жорстоким і таким, що принижує гідність, поводженням

Визначення терміну «катування» за національним кримінальним законодавством (ст. 127 КК України) досі не відповідає міжнародним стандартам, відповідно до яких суб'єктом вчинення катування може бути лише функціонер держави — «спеціальний суб'єкт». Отже, тривалий час залишається потреба у внесенні змін до ст. 127 КК України, якими має бути встановлено виключно спеціальний суб'єкт злочину «катування» — державні посадові особи чи інші особи, які виступають як офіційні.

Залишається актуальною проблемою неефективність досудового розслідування за ст. 127 КК України (катування), що полягає у непритягненні винних осіб до кримінальної відповідальності, відсутності публічного звітування щодо процесу та результатів розслідування тощо.

Варто забезпечити подальше впровадження Стамбульського протоколу з метою ефективного застосування медичного стандарту раннього виявлення та документування доказів катувань, належного фіксування й розслідування випадків катувань через запровадження єдиних форм фіксації тілесних ушкоджень, контроль над своєчасним заповненням цих форм.

Прогресу у сфері надання медичної допомоги в пенітенціарній системі не було досягнуто. Рекомендується включити пенітенціарну медицину до загальної системи охорони здоров'я, яка координується та фінансується МОЗ.

Потребує подальшого впровадження замісна підтримувальна терапія осіб у місцях позбавлення волі та забезпечення права особи на вибір методів лікування відповідно до ст. 38 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

Залишається невирішеною проблема евакуації громадян України з місць несвободи, розташованих у регіонах поблизу зон бойових дій. Необхідно терміново здійснити релокацію установ або евакуацію осіб, які перебувають у місцях несвободи, що розташовані в зоні активних бойових дій або в наближених до неї населених пунктах, до відповідних установ, які розташовані в більш безпечній місцевості.

З метою захисту прав засуджених і ув'язнених з 1 січня 2025 року запроваджено Комісії з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань. Проте законодавчі акти, якими введено в дію ці Комісії, містять відсильні положення, колізії та суперечності, зокрема не визначено механізм скорочення строку, з якого може бути застосовано умовно-дострокове звільнення, заміна призначеного судом покарання більш м'яким або зняття судимості; не передбачено процедуру оскарження рішення Комісії; не реалізовано конфіденційне листування ув'язненого, засудженого із Комісією тощо.

У зв'язку із введенням нових посад до установ виконання покарань — старших інспекторів з дотримання прав засуджених і запобігання катуванням — треба запровадити регулярний контроль їхньої діяльності з метою визначення ефективності цього механізму. Потрібно провести подальший конкурсний добір і забезпечити слідчі

ізолятори (СІЗО) та ізолятори тимчасового тримання (ІТТ) інспекторами з дотримання прав людини і запобігання катуванням.

Пробаційний нагляд як вид покарання застосовується лише в поодиноких випадках. Зменшилася кількість осіб, які перебувають на обліку уповноважених органів з питань пробації. Пробаційні програми потребують подальшого впровадження.

Захист прав засуджених та ув'язнених у пенітенціарній системі, а також інших осіб у місцях несвободи

З метою захисту прав засуджених і ув'язнених в Україні реалізовано та перебуває в процесі реалізації декілька напрямів.

1. **Національний превентивний механізм** продовжує роботу в напрямку попередження тортур, жорстокого і такого, що принижує гідність, поводження. Хоча НПМ не має прямих повноважень реагувати на скарги, у межах моніторингової функції Омбудсман здійснює реагування на порушення прав людини в місцях несвободи через внесення подань і звернень до правоохоронних органів за результатами моніторингових візитів НПМ²³⁶⁰. Так, у 2024 році Уповноважений вніс 70 подань до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень. Також за ініціативи Уповноваженого за результатами відвідувань до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості та розпочато 19 кримінальних проваджень, зокрема за ч.ч. 1, 2 ст. 127 КК України (катування)²³⁶¹.

2. **Комісії з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань (Комісії).** Доцільно наголосити, що протягом звітного періоду прийнято нові законодавчі акти, що регулюють діяльність Комісій з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заходів, спрямованих на поновлення прав засуджених осіб та осіб, взятих під варту, у зв'язку з неналежними умовами тримання»²³⁶² та Положення про Комісію з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань²³⁶³. Аналіз цих нормативних актів ставить під сумнів їх відповідність засадам правової визначеності та рекомендаціям Європейського комітету з питань запобігання катуванням (ЄКПТ), зокрема:

²³⁶⁰ Докладніше про діяльність НПМ див. розділ «Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсман)».

²³⁶¹ Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2024 році». С. 15, 2025.

²³⁶² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заходів, спрямованих на поновлення прав засуджених осіб та осіб, взятих під варту, у зв'язку з неналежними умовами тримання : Закон України від 21.11.2024 № 4093-ІХ.

²³⁶³ Про затвердження Положення про Комісію з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань : постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1549.

- З текстів зазначених Закону та Положення про Комісію²³⁶⁴ є незрозумілим, яким є механізм і алгоритм скорочення строку, з якого може бути застосовано умовно-дострокове звільнення або процес заміни призначеного судом покарання більш м'яким, або зняття судимості. Водночас механізм скорочення строку, з якого може бути застосовано умовно-дострокове звільнення, заміна призначеного судом покарання більш м'яким або зняття судимості, має почати діяти після внесення змін до КК України, чого не зроблено. Тож по суті **Комісії мають значно обмежені можливості реагування на випадки неналежних умов, і їхня діяльність залишається скоріше формальністю**, ніж реальним механізмом реагування на випадки неналежного тримання.
- Щодо діяльності Комісій вживається термін «інспектування»²³⁶⁵, що може викликати суперечності з огляду на конституційні приписи про необхідність запровадження пенітенціарних інспекцій (п. 9 розд. XV Конституції України)²³⁶⁶. **Здійснення «інспектування» Комісіями може спричинити конфлікт між їхніми повноваженнями та потенційно створених у майбутньому пенітенціарних інспекцій**²³⁶⁷.
- Хоча в тексті цих нормативних актів передбачено право на оскарження рішення Комісій до суду в порядку, передбаченому КПК України²³⁶⁸, проте ані до ст. 303, ані до інших статей КПК України не внесено відповідних змін щодо можливостей оскаржити рішення Комісій з розгляду скарг на неналежні умови тримання. Отже, ця **норма закону взагалі залишається не реалізованою, і оскаржити рішення Комісій видається неможливим**.
- Закріплено обов'язковість надсилання копії скарги, яка надійшла до Комісії, до адміністрації установи (п. 20), що **унеможливорює конфіденційність листування**.

В окремих регіонах комісії вже розпочали свою діяльність із відвідування місць несвободи. Зокрема, в Північно-Східному міжрегіональному управлінні з питань виконання кримінальних покарань Мін'юсту створено Комісію з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань. До складу комісії увійшли представники громадських та благодійних організацій, органів виконавчої влади, спостережних комісій та міжрегіонального управління. Загальна кількість членів комісії становить 11 осіб. 25 лютого 2025 року проведено перші збори та розглянуто скарги засуджених та їхніх рідних, які стосуються переважно неналежних умов тримання в СІЗО та ненадання медичної

2364 Там само, п. 5 розд. I.

2365 Там само, пп. 3. п. 1 розд. I.

2366 Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII.

2367 Пенітенціарні інспекції досі не створені, незважаючи на пряму вказівку з 2016 року в Перехідних положеннях Конституції України (п. 9 розд. XV) на необхідність створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Наразі прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

2368 Про затвердження Положення про Комісію з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань : постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1549, пп. 3 п. 1 розд. I.

допомоги в минулі роки²³⁶⁹. Також перед Комісією регулярно порушуються питання про звільнення від відбування покарання, хоча такі повноваження так і не були надані Комісії, попри формальне закріплення в законодавчих актах.

3. Введення інспекторів з прав людини до виправних колоній. Наприкінці листопада 2024 року в українських виправних колоніях з'явилися нові штатні посади — старші інспектори з дотримання прав засуджених і запобігання катуванням. Нові працівники мають спостерігати за етапами — прибуттям засуджених у колонії, реагувати на скарги від ув'язнених і доповідати керівництву про порушення прав людини. Введення цієї посади має запобігти випадкам катування й забезпечити їх належне розслідування, що має позитивно позначитися на дотриманні Україною конвенційних зобов'язань²³⁷⁰.

Департамент з питань виконання кримінальних покарань провів конкурсний добір на ці посади до різних колоній на території України. Насамперед оголошувався конкурс на посади інспекторів до тих установ, де раніше фіксували порушення прав людини.

Станом на грудень 2024 року відібрано кандидатів на посади інспекторів з дотримання прав людини у 35 установах із 56 та призначено 23 інспекторів²³⁷¹. Наприкінці травня 2025 року процес добору був поновлений. Водночас у межах проекту Ради Європи на постійній основі продовжується навчання інспекторів²³⁷².

Окрім уведення в штат колоній посади інспектора, наприкінці 2024 року МВС затвердило Інструкцію з організації діяльності підрозділів дотримання прав людини Національної поліції України²³⁷³. На інспекторів, які будуть працювати в органах Національної поліції України (НПУ), серед іншого, покладаються такі завдання:

- ▶ запобігання порушенням прав і свобод людини в діяльності поліції, виявлення та припинення таких порушень, ужиття належних заходів реагування;
- ▶ забезпечення дотримання прав затриманих;
- ▶ виявлення чинників, що негативно впливають на стан дотримання прав і свобод людини в діяльності поліції, здійснення аналізу причин та умов їх виникнення, ужиття в межах компетенції заходів щодо їх усунення, зокрема через надання пропозицій і рекомендацій керівнику органу (підрозділу) поліції;
- ▶ сприяння особам, які звернулися до органів (підрозділів) поліції, у реалізації їхніх прав і свобод тощо.

2369 Публікація Північно-Східного міжрегіонального управління з питань виконання кримінальних покарань у соціальній мережі Facebook; Інформація надана представницею Комісії з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань 29.07.2025 в межах підготовки цього звіту.

2370 Зобов'язання за ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «Заборона катування».

2371 Контроль за системою в самій системі. Як у колоніях працюють уповноважені з питань дотримання прав засуджених. ZMINA, 2025.

2372 Презентовано результати Аналізу щодо діяльності інспекторів з прав засуджених: Україна зміцнює механізми запобігання катуванням. Офіс Ради Європи в Україні, 2025.

2373 Про затвердження Інструкції з організації діяльності підрозділів дотримання прав людини Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.10.2024 № 699.

Наразі залишаються без забезпечення інспекторами СІЗО та ІТТ, у яких зафіксовано непоодинокі випадки порушення прав людини²³⁷⁴. Але після завершення добору інспекторів до установ виконання покарань Державна кримінально-виконавча служба України (ДКВС) планує оголосити конкурс на заміщення цих посад.

Загалом введення посади інспекторів з прав людини спричиняє занепокоєнню з огляду на їх залежність від системи, працівниками якої вони залишаються. Водночас введення інспекторів до штату колоній треба розцінювати як позитивний фактор, який свідчить про зацікавленість держави в розвитку правозахисних інструментів і загальну направленість на зменшення випадків тортур і жорстокого поводження.

4. Самостійне звернення засуджених до державних органів за захистом своїх прав. Окрім зовнішніх факторів впливу на дотримання прав людини в місцях несвободи, ув'язнені самостійно звертаються за захистом своїх прав. За офіційними даними, у 2024 році до ДКВС надійшло **11 663 звернення від громадян та засуджених**. Водночас звернення від родичів та правозахисних організацій окремо не обліковуються, що створює проблему із систематизацією інформації та контролем за розглядом таких звернень. Серед питань, які порушувалися у зверненнях: 190 звернень щодо ненадання медичної допомоги; 144 — порушення прав засуджених та ув'язнених; 9 578 — інших питань (не деталізовано). За результатами розгляду цих звернень у 96 випадках відмовлено в задоволенні; у 3 777 — вирішено позитивно; у 6 588 — надано роз'яснення. За повідомленням ДКВС, **ведення окремого обліку звернень з питань катувань та умов тримання не здійснюється**²³⁷⁵, що ставить під сумнів досягнення цілей, визначених Стратегією протидії катуванням у системі кримінальної юстиції та Планом заходів з її реалізації²³⁷⁶.

Надання медичної допомоги в пенітенціарній системі

Стан надання медичної допомоги в пенітенціарній системі залишається вкрай незадовільним. Певного прогресу із минулого року в цій сфері не досягнуто. Запропоновані в Тіньовому звіті до розділу 23 способи розв'язання цієї проблеми через включення пенітенціарної медицини до загальної системи охорони здоров'я, яка координується та фінансується МОЗ, не були реалізовані²³⁷⁷. Водночас питання медичної допомоги перебуває на особливому контролі ЄСПЛ, і йому приділяється окрема увага ЄКПТ²³⁷⁸.

Державні органи визнають, що медичне, матеріально-технічне забезпечення засуджених та осіб, взятих під варту, неповною мірою і не в усіх установах відповідають європейським стандартам, що призводить до збільшення кількості рішень ЄСПЛ

2374 Переповнені камери та побиття: які порушення виявили у київському СІЗО монітори НПМ. ZMINA, 2025; Смерть у Київському СІЗО: підозри оголосили восьми працівникам установи та п'ятьом ув'язненим. ZMINA, 2025.

2375 Звернення до Департаменту з питань виконання кримінальних покарань у 2024 році: Статистика та Проблеми. Захист в'язнів України, 2025.

2376 Про схвалення Стратегії протидії катуванням у системі кримінальної юстиції та затвердження плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2021 № 1344.

2377 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 310, 2024.

2378 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package, p. 37.

щодо порушення прав засуджених та осіб, взятих під варту в Україні, і відповідно до фінансових, репутаційних та іміджевих втрат держави. Для зміни цієї ситуації стратегічною ціллю до 2026 року визначено «забезпечення права на охорону здоров'я, медичну допомогу та соціальний захист в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах»²³⁷⁹.

У Спеціальній доповіді Омбудсмана «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2023 році» констатовано, що **відсутній порядок надання медичної допомоги особам, які тримаються в СІЗО**. Це призводить до неефективної організації медичного обслуговування у СІЗО. Як наслідок, ув'язнені регулярно стикаються з відмовами в наданні необхідної медичної допомоги, затягуванням госпіталізації до закладів охорони здоров'я тощо. Брак належного врегулювання питання медобслуговування в СІЗО істотно погіршує доступ таких осіб до медичної допомоги та становить загрозу їхньому здоров'ю та життю²³⁸⁰. Станом на липень 2025 року **відповідне законодавче регулювання не прийнято**.

Наразі порядок доступу до медичного обслуговування ув'язнених і засуджених в СІЗО врегульовано в Правилах внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів ДКВС України (розд. X)²³⁸¹, а спеціалізованого нормативного акта не прийнято. У тексті цих Правил неодноразово сказано, що «отримання, облік та видача лікарських засобів, медичних виробів здійснюються працівниками медичної частини (лікарняного закладу) відповідно до Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі...». Отже, законодавець намагається уніфікувати порядок надання медичної допомоги в місцях утримання підозрюваних, обвинувачених і засуджених. Бланкетний характер цих норм не забезпечує доступ до закону та засаду правової визначеності. Водночас правила і порядок надання медичної допомоги різним категоріям утримуваних осіб має свої відмінності з огляду на різні організаційні структури місця утримання, різні штатні посади медичного персоналу тощо.

Операційний план реалізації Стратегії реформування пенітенціарної системи, прийнятий у 2022 році²³⁸², передбачає розроблення моделі надання медичної допомоги засудженим та особам, узятим під варту, у єдиному медичному просторі України та впровадження експериментального проєкту надання медичної допомоги засудженим та особам, узятим під варту, у єдиному медичному просторі, у III–IV кварталі 2023 року. Наприкінці 2024 року Мін'юст виніс для проведення електронних консультацій з громадськістю проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проєкту щодо надання медичної допомоги засудженим та особам, узятим під варту, які тримаються в державній установі «Білоцерківська вип-

2379 Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153, розд. 2.

2380 Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2023 році». С. 41.

2381 Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 14.06.2019 № 1769/5.

2382 Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153.

равна колонія (№ 35)», у єдиному медичному просторі»²³⁸³. Наразі цей проєкт — у процесі затвердження і потенційно може стати кроком у виконанні заходу, передбаченого Операційним планом реалізації Стратегії реформування пенітенціарної системи.

Іншою проблемою є те, що в пенітенціарних установах України **лише частково забезпечене впровадження програм замісної підтримувальної терапії для засуджених та ув'язнених осіб, які мають залежності**. За результатами свого візиту ЄКПТ висловив зауваження та рекомендації щодо доступу засуджених до психіатричної та психологічної допомоги, а також надання допомоги засудженим, які вживають наркотики²³⁸⁴. Зокрема, під час візитів було встановлено, що в кожній з відвіданих установ була певна кількість засуджених, які вживають наркотики. Делегація зазначила, що багато засуджених з опіоїдною залежністю отримують опіоїдні агоністи (метадон). Водночас, згідно з чинними правилами, тюремні лікарі не мають повноважень призначати опіоїдну агоністичну терапію: вона доступна лише тим засудженим, які вже отримували таке лікування до засудження. З цього приводу ЄКПТ вважає, що потрапляння до пенітенціарної установи є можливістю розв'язати проблему, пов'язану з наркотиками, і тому важливо, щоб відповідна допомога була запропонована всім зацікавленим особам. Отже, у всіх установах має бути доступне відповідне медичне обслуговування.

Допомога, що пропонується таким особам, має бути різноманітною; програми замісної терапії для осіб з наркотичною залежністю мають поєднуватися зі справжніми психосоціальними та освітніми програмами для осіб з опіоїдною залежністю, які не в змозі припинити вживання наркотиків. Крім того, доступ до програм замісної підтримувальної терапії в установах має бути легкодоступним, а керувати ними мають також пенітенціарні лікарі, які мають пройти спеціальну підготовку з питань, пов'язаних із вживанням наркотиків. У зв'язку із цим ЄКПТ рекомендує українській владі розробити комплексну стратегію надання допомоги засудженим з проблемами, пов'язаними з наркотиками, у межах ширшої національної стратегії боротьби з наркотиками, беручи до уваги вищезазначені зауваження (п. 23).

Крім того, більшість таких засуджених та ув'язнених осіб не направляли до закладів охорони здоров'я, де впроваджена замісна підтримувальна терапія, для взяття на облік. Проте їх направляли до закладів охорони здоров'я для проведення детоксикації, що порушує їхнє право на вибір методів лікування відповідно до ст. 38 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (пункт 86)²³⁸⁵.

Також у значній частині установ ДКВС не організовано проведення замісної підтримувальної терапії осіб із психічними та поведінковими розладами внаслідок вжи-

2383 Повідомлення про проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проєкту щодо надання медичної допомоги засудженим та особам, узятим під варту, які тримаються в державній установі «Білоцерківська виправна колонія (№ 35)», у єдиному медичному просторі». Міністерство юстиції України, 2024.

2384 Report to the Ukrainian Government on the visit to Ukraine carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 27 October 2023.

2385 Там само.

вання опіоїдів²³⁸⁶ відповідно до законодавчо визначеного порядку²³⁸⁷. Ще однією проблемою, яка стосується сфери надання медичної допомоги у місцях несвободи, є **процедура звільнення засуджених від подальшого відбування покарання за хворобою**. Вирішення питання про звільнення або відмову в такому звільненні належить до компетенції суду. Однією з основних умов для звільнення є відповідність захворювання засудженого Переліку хвороб, які є підставою для подання до суду матеріалів про звільнення засуджених від подальшого відбування покарання²³⁸⁸, але перелічені там захворювання фактично унеможливають подальше життя. Статистичні дані свідчать, що питома вага задоволених клопотань від загальної кількості осіб у 2024 році становила лише 0,19%²³⁸⁹.

Проблема, серед іншого, полягає у **складній судовій процедурі та інших процесуальних складнощах, зокрема, коли прокуратура подає апеляційні скарги через загальноприйняті підходи оскаржувати всі рішення, які не на її користь**²³⁹⁰. Непоодинокими є ситуації, коли у справах про звільнення від відбування покарання довічно засудженого, який хворіє на тяжкі хвороби і перебуває в критичному стані, не може самостійно пересуватися, харчуватися, через процесуальні перешкоди особу повертають до виправної установи, де не можуть забезпечити ані паліативного догляду, ані належної медичної допомоги²³⁹¹. Також проблемою є те, що в місцях несвободи неможливо реалізувати таку соціальну послугу, як-от сторонній догляд.

Статистичні дані щодо загальної кількості звернень до суду із звільненням від відбування покарання, кількості звільнень і смертності по різних установах відрізняються. Наприклад, у Стрижавській багатопрофільній лікарні № 81 у Вінницькій області у 2024 році кількість звільнених за ст. 84 КК України (звільнення від покарання за хворобою) — 4 особи; кількість розглянутих лікарсько-консультативною комісією звернень — 14; кількість направлених матеріалів до суду — 14; задоволено — 5, відмовлено судом — 0; кількість померлих під час розгляду судом — 3²³⁹². Ця статистика ілюструє, що відмов практично немає, і в разі, якщо справа такої особи потрапляє до суду, суд вирішує питання на її користь. Проблема, серед іншого, полягає у процесуальних складнощах, строках розгляду таких клопотань і високій смертності серед осіб, які претендують на звільнення.

Також є **певна кількість засуджених, захворювання яких не підпадає під перелік, і вони не можуть бути звільнені за станом здоров'я, водночас вони не можуть самостійно себе обслуговувати** — їхнє перебування в місцях позбавлення волі є

2386 Державної кримінально-виконавчої служби України» у Житомирській області. Омбудсман України, 2024.; Звіт за результатами моніторингового візиту до Кропивницької виправної колонії № 6. Харківська правозахисна група, 2024.

2387 Про затвердження Порядку проведення замісної підтримувальної терапії осіб з психічними та поведінковими розладами внаслідок вживання опіоїдів : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 27.03.2012 № 200.

2388 Додаток 13 до Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі : наказ Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров'я України від 15.08.2014 № 1348/5/572.

2389 Вирок — смерть через хворобу. Сумна статистика з місць позбавлення волі України. Захист в'язнів України, 2025.

2390 Помирати за ґратами: як прокуратура перетворює правосуддя на смертний вирок. Захист в'язнів України, 2025.

2391 У колонії помер в'язень Олександр Кушніренко, якого суд не звільнив попри важкі хвороби. ZMINA, 2025.; Помирати за ґратами: як прокуратура перетворює правосуддя на смертний вирок. Захист в'язнів України, 2025.; Смерті за ґратами: як в Україні звільняють засуджених за станом здоров'я і чому не всі до цього доживають. ZMINA, 2025.

2392 Вирок — смерть через хворобу. Сумна статистика з місць позбавлення волі України. Захист в'язнів України, 2025.

фактичним порушенням ст. 3 Конвенції з прав людини та основоположних свобод (КЗПЛ) (заборона катувань). ЄСПЛ неодноразово вказував на порушення цієї статті в справах проти України, що стосується ненадання або неналежного надання медичної допомоги в СІЗО та/або колоніях («Сокіл проти України», «Сергій Антонов проти України», «Пономаренко проти України» та багато інших)²³⁹³. Тому оптимальним є законодавче закріплення такого підходу, за яким **не назва хвороби має стати визначальним фактором для звільнення особи, а її стан, який має бути встановлений комісією незалежних лікарів.**

Вплив війни на ситуацію в місцях несвободи

Перебування громадян України в місцях несвободи в зонах, наближених до лінії фронту, створює небезпеку для їхнього життя та здоров'я. Цю проблему умовно можна поділити на дві частини, зокрема, не проводиться або несвоєчасно проводиться евакуація/релокація пенітенціарних установ із небезпечних регіонів, наближених до кордону з РФ чи зони бойових дій, та не дотримуються безпекові заходи в самих установах (відсутність облаштованих укриттів або коли сигнал «Повітряна тривога» свідомо ігнорується працівниками установ та не здійснюється переміщення утримуваних осіб до укриттів).

На ТОТ України залишилися місця несвободи, які не були евакуйовані вчасно. Як повідомляється у звітах Омбудсмена, ключова складність вчасної та належної евакуації — відсутність доступного транспорту та належної кількості супровідників, навіть за наявності «зелених коридорів»²³⁹⁴.

Залишається невирішеною проблема евакуації громадян України з місць несвободи, розташованих у регіонах поблизу зон бойових дій. У 2024 році зазнали обстрілів такі пенітенціарні установи: ДУ «Оріхівська виправна колонія (№ 88)», ДУ «Криворізька установа виконання покарань (№ 3)», ДУ «Качанівська виправна колонія (№ 54)», ДУ «Селидівська виправна колонія (№ 82)», ДУ «Біленьківська виправна колонія (№ 99)», ДУ «Конотопська виправна колонія (№ 130)», ДУ «Дніпровська установа виконання покарань (№ 4)», ДУ «Полтавська виправна колонія (№ 64)», ДУ «Запорізький слідчий ізолятор». Після влучання безпілотного літального апарата з вибухівкою по території ДУ «Біленьківська виправна колонія (№ 99)» засуджені зазнали тілесних ушкоджень²³⁹⁵.

Попри неодноразові рекомендації Омбудсмена невідкладно здійснити релокацію установ і закладів або евакуацію осіб, які перебувають у місцях несвободи, що розташовані в зоні активних бойових дій або в наближених до неї населених пунктах,

2393 Також на це звернув увагу ЄКПТ під час свого візиту у 2023 році, вимагаючи оновлену інформацію щодо пацієнта на інвалідному візку, який переніс інсульт і майже не міг самостійно пересуватися, покладаючись на інших пацієнтів, щоб пересуватися, вмиватися і користуватися туалетом. Він також мав нетримання сечі. За словами персоналу, цей пацієнт більше не потребував стаціонарного лікування, а лише відповідного догляду. У зв'язку з цим делегацію поінформували, що розпочато юридичні процедури для забезпечення його звільнення з мотивів співчуття (Report to the Ukrainian Government on the visit to Ukraine carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 27 October 2023. P. 91).

2394 Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2024 році: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. 2025. С. 24.

2395 Там само. с. 21.

а також у зоні, що становить менш ніж 50 км від державного кордону з РФ, до відповідних закладів чи установ, які розташовані в безпечній місцевості, деякі установи продовжують працювати в небезпечних регіонах, зокрема й **«Біленьківська виправна колонія (№ 99)»**. Така ситуація стала причиною **загибелі 16 засуджених, а також поранень понад 40 людей внаслідок удару Росії 29 липня 2025 року** по Запорізькій області.

Імплементація Стамбульського протоколу

Протягом останніх років Україна зробила низку кроків для імплементації Стамбульського протоколу, проте наразі не в повному обсязі імплементувала його у свою практику, що констатовано у звітах Омбудсмана²³⁹⁶.

У лютому 2024 року затверджено нову форму первинної облікової документації № 511/о «Довідка про фіксацію тілесних ушкоджень» та Інструкції щодо заповнення форми первинної облікової документації № 511/о²³⁹⁷. Водночас залишається неврегульованою конкуренція норм щодо наказу, яким затверджено нову форму та наказу Центру охорони здоров'я ДКВС № 318-ОД, яким затверджено Карту первинної фіксації зовнішніх ушкоджень, інструкцій щодо її заповнення та форми журналу обліку виявлених тілесних ушкоджень²³⁹⁸. Натомість відповідальні органи майже не здійснюють публічного звітування щодо кількості зафіксованих тілесних ушкоджень і подальші правові наслідки таких справ²³⁹⁹.

На противагу державним органам, правозахисні організації самостійно збирають статистичні дані щодо кількості зафіксованих випадків тілесних ушкоджень у місцях несвободи. Так, у 2023 році кількість зафіксованих випадків тілесних ушкоджень становила 4 321. Найбільше випадків припадає на ушкодження по прибуттю (3 221), тоді як ушкодження під час перебування становили 1 100 випадків. **У 2024 році відбулося суттєве зростання кількості тілесних ушкоджень — до 7 357 випадків.** З них 5 748 випадків зафіксовано по прибуттю до установи, що свідчить про системні проблеми в процесі приймання ув'язнених. Під час перебування в установах зафіксовано 1 609 випадків ушкоджень. У п'ятирічному порівнянні статистика свідчить про постійне погіршення ситуації з тілесними ушкодженнями в установах виконання покарань. Особливо небезпечною є ситуація з ушкодженнями, які фіксуються по

2396 Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2023 році». С. 115.

2397 Про внесення зміни до пункту 1 наказу Міністерства охорони здоров'я України від 14 лютого 2012 року № 110 : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 02.02.2024 № 186.

2398 Про затвердження Карти первинної фіксації зовнішніх ушкоджень, інструкцій щодо її заповнення та форми журналу обліку виявлених тілесних ушкоджень : наказ Центру охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України від 29.10.2021 № 318-ОД.

2399 Винятком є дані за 2021 рік, коли Центр охорони здоров'я ДКВС оприлюднив дані, що на виконання наказу «Про затвердження Карти первинної фіксації зовнішніх ушкоджень, інструкцій щодо її заповнення та форми журналу обліку виявлених тілесних ушкоджень» протягом 2022 року медичні працівники закладів охорони здоров'я Центру охорони здоров'я ДКВС зафіксували 3 000 тілесних ушкоджень в установах виконання покарань і ЦІЗО. 2 103 випадки (70%) було зафіксовано під час надходження до установ і 897 випадків (30%) — під час перебування в установах. Про кожен виявлений випадок тілесного ушкодження поінформовано відповідні органи прокуратури; у 31 випадку (1%) — ДБР. Під час фіксації тілесних ушкоджень у 2 870 випадках (96% від усіх зафіксованих) проведено фотофіксацію, з них: під час надходження до установ — 2 036 (71%) та 834 (29%) — під час тримання в установах. У 130 засуджених та осіб, узятих під варту (4%), не було проведено фотофіксацію, оскільки вони відмовилися від фотофіксації виявлених тілесних ушкоджень (Виконання наказу ЦОЗ ДКВС України).

прибуттю до установи, що вимагає негайного втручання з боку державних органів та правозахисних організацій²⁴⁰⁰.

У світлі розгляду питання імплементації Стамбульського протоколу, окремо треба звернути увагу на медичний персонал. Медичні працівники в пенітенціарній системі формально є незалежними від адміністрації установи. Проте на практиці вони перебувають безпосередньо під її впливом²⁴⁰¹. Частково розв'язати цю проблему зможе раніше наведена пропозиція щодо включення пенітенціарної медицини до загальної системи охорони здоров'я, яка координується та фінансується МОЗ. Окрім цього, правозахисні організації рекомендували розробити єдиний стандарт фіксації тілесних ушкоджень, обов'язковий для місць несвободи всіх типів і підпорядкування, і єдиний порядок інформування компетентного органу розслідування (Державне бюро розслідувань (ДБР) про всі випадки ймовірних катувань у місцях несвободи²⁴⁰².

Також залишається проблемою **низький рівень підготовки медичних працівників, які дотичні до процесу фіксації тілесних ушкоджень**. У своєму звіті ЄКПТ закликає українську владу вжити необхідних заходів для того, щоб медичні працівники, які працюють у пенітенціарних установах, проходили спеціальну підготовку. Також для розвитку необхідної компетентності в документуванні та інтерпретації тілесних ушкоджень, а також забезпечення повного знання обов'язків і процедур звітності навчання має охоплювати техніку опитування осіб, які могли зазнати неналежного поводження (п. 82)²⁴⁰³.

Система Custody Records

Як зазначалося в Тіньовому звіті до розділу 23, система Custody Records²⁴⁰⁴ допомагає превенції катувань і передбачає електронну фіксацію дій, що відбуваються із затриманими особами в ІТТ НПУ і передбачає введення окремої посади — *custody officer* (інспектор з дотримання прав людини)²⁴⁰⁵.

У лютому 2024 року затверджено План пріоритетних дій Уряду на 2024 рік, який, серед іншого, передбачав запровадження інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України». Як індикатор виконання позначено запровадження в 50 територіальних (відокремлених) підрозділах головних управлінь НПУ в областях та м. Києві інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» (п. 74)²⁴⁰⁶. Водночас публічне звітування щодо виконання Плану на 2024 рік ще не відбулося, тому складно оцінити результати.

2400 Тілесні ушкодження в установах виконання покарань: тривожні тенденції. Захист в'язнів України, 2025.

2401 Практика фіксації катувань у місцях несвободи. Звіт за результатами дослідження.

2402 Так само.

2403 Report to the Ukrainian Government on the visit to Ukraine carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 27 October 2023.

2404 Також див. розділ «Процесуальні права».

2405 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 303–304, 2024.

2406 Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 № 137.

Наприклад, лише в грудні 2024 року автоматизована система «Custody Records» запроваджена в Голосіївському управлінні поліції. Цей підрозділ став першим у столиці та 125-м в Україні, де всі дії правоохоронців із затриманими фіксуються в автоматичному режимі із безперервною відеофіксацією. Порівнюючи із даними 2023 року²⁴⁰⁷, можна констатувати, що протягом 2024 року не відбулося запровадження цієї системи у 50 підрозділах поліції.

Щодо законодавчих змін, то треба додати, що в березні 2024 року внесено зміни до КПК України із метою забезпечення затриманих осіб додатковими гарантіями²⁴⁰⁸. Цими змінами планується посилити ефективність механізму дотримання прав затриманих осіб та осіб, узятих під варту, через уточнення статусу службової особи, відповідальної за перебування та забезпечення дотримання прав затриманих. Такі службові особи мають бути зі штату органу Департаменту головної інспекції та права НПУ, чим буде забезпечено їх незалежність і самостійність.

У червні 2024 року внесено зміни до Інструкції з формування та ведення інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України», зокрема щодо визначення категорій інспекторів²⁴⁰⁹.

Вказані законодавчі зміни свідчать про постійні процеси вдосконалення нормативної основи для роботи системи Custody Records в Україні.

Щодо пріоритетних дій Уряду на 2025 рік, то одним із кроків передбачено запровадження інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» в 15 територіальних (відокремлених) підрозділах поліції головних управлінь НПУ в областях та м. Києві (п. 55)²⁴¹⁰.

Розслідування катувань і покарання винних, діяльність Державного бюро розслідувань

Проблеми в процесі розслідування катувань починаються із того, що **дефініція «катування» за національним кримінальним законодавством (ст. 127 КК України) не відповідає міжнародним стандартам**, зокрема Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984) та Європейській конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (1987). Незважаючи на

2407 Станом на березень 2024 року система Custody Records запроваджена в 109 ІТТ та 95 підрозділах, які мають кімнати для затриманих. Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 304, 2024.

2408 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення ефективності функціонування інституту службових осіб, відповідальних за перебування та забезпечення дотримання прав затриманих : Закон України від 21.03.2024 № 3623-ІХ.

2409 Про внесення змін до Інструкції з формування та ведення інформаційної підсистеми «Custody Records» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17.06.2024 № 412.

2410 План пріоритетних дій Уряду на 2025 рік : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.02.2025 № 131.

останні зміни²⁴¹¹ до ст. 127 КК України, катуванням визначаються як дії спеціального суб'єкта (представників держави), так і дії загального суб'єкта (фізичної осудної особи, яка досягла 16 років)²⁴¹². Тоді як, відповідно до ст. 1 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, суб'єктом катувань визнаються державні посадові особи чи інші особи, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди²⁴¹³. Якщо такі дії здійснюються приватною особою без залучення державних органів, це не вважається катуванням у розумінні Конвенції, хоча може кваліфікуватися за іншими статтями, що передбачають відповідальність за насильство. Тобто суб'єктом катувань за міжнародними нормами може бути лише представник держави — «спеціальний суб'єкт», що досі не впроваджено до національного законодавства.

Наприкінці 2024 року внесено на розгляд Парламенту законопроект № 12319²⁴¹⁴, яким пропонується доповнити КК України новими статтями: 365⁴ (катування, вчинене службовою особою), 365⁵ (поводження, що принижує гідність, вчинене службовою особою) та 365⁶ (невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, внаслідок якого мало місце катування або поводження, що принижує гідність). Водночас ст. 127 (катування) залишатиметься в тексті КК України. У разі прийняття цього законопроекту за основу можна буде виокремити катування, вчинене представником держави, від катування, вчиненого загальним суб'єктом. Однак це не вирішить загальною проблему невідповідності визначення катувань у національному законодавстві міжнародним стандартам. Наразі цей законопроект досі очікує на розгляд Парламентом, а національне законодавство й надалі не відповідає міжнародному.

Окрім цього, **розслідування катувань в Україні залишається неефективним**. Свідченням цього є численні справи за обвинуваченням у катуванні представників держави, підсумкові судові рішення по яких не ухвалено або було ухвалено з порушенням засади розумних строків²⁴¹⁵.

Загрозливим фактором у справах про катування є **закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності**. У справі про побиття і смерть у Замковій виправній колонії № 58 у 2015 році органи досудового розслідування встановили, що смерть особи настала внаслідок нанесення кулаками, ногами та наявними при них гумовими кийками численних ударів в різні частини тіла, зокрема не менше 19 ударів у голову. Проте суд першої та апеляційної інстанції визнав обвину-

2411 Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за катування : Закон України від 01.12.2022 № 2812-IX.

2412 Можливість визнати суб'єктом катування загального суб'єкта стає причиною, коли як катування кваліфікують, наприклад, дії особи, яка з однолітками зібралися в місцевому парку, куди запросили 12-річну потерпілу. Підозрюваний хлопець погрожував дівчині, вдарив її по голові та розпилив в обличчя газовий балончик. Окрім цього, він також психологічно міг тиснути на потерпілу, вимагаючи 15 тисяч гривень. Ці дії кваліфіковано правоохоронцями за ч. 4 ст. 189 та ч. 1 ст. 127 КК України, що передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 12 років.

2413 Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 12.10.1984.

2414 Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за катування та інші жорстокі, нелюдські чи такі, що принижують гідність, види поводження та покарання : проект Закону України, реєстраційний № 12319 від 16.12.2024.

2415 Наприклад, справа про катування і зґвалтування в Кагарлицькому відділі поліції Обухівського ВП ГУНП у Київській області розпочалася у 2020 році. Згодом, лише в листопаді 2024 року, суд апеляційної інстанції підтвердив винуватість осіб, і рішення набрало законної сили. Проте 10.02.2025 Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду відкрив касаційне провадження за поданою засудженими скаргою, і перегляд справи тільки розпочався.

вачених невинуватими, і влітку 2023 року слухання справи розпочалося в касаційному суді. Натомість ВС у постанові від 19 лютого 2024 року прийшов до висновку, що порушення вимог кримінального процесуального закону, допущені судом апеляційної інстанції під час розгляду кримінального провадження, є істотними, оскільки могли перешкодити суду ухвалити законне та обґрунтоване судове рішення, і призначив новий розгляд в суді апеляційної інстанції²⁴¹⁶. Наприкінці 2025 року закінчуються строки давності притягнення винних осіб до відповідальності, що може унеможливити ухвалення законного і справедливого рішення в цій справі.

Російська збройна агресія також негативно вплинула на процес притягнення винних осіб до відповідальності. Окупація територій України, зокрема частини Запорізької області, унеможливила перегляд судом першої інстанції справи про катування у Бердянській виправній колонії № 77. У цій справі у 2021 році ВС ухвалив рішення про направлення справи на новий розгляд у суд першої інстанції²⁴¹⁷, але з початком російської збройної агресії та окупацією частини територій України рух справи припинився. Водночас 12 жовтня 2023 року ЄСПЛ ухвалив одностороннє рішення про порушення ст. 3 КЗПЛ²⁴¹⁸ у цій справі та призначив компенсацію жертві катування.

Однією з причин неефективності досудового розслідування є залякування і переведення свідків катувань до інших установ. Зазвичай такими свідками стають інші засуджені та ув'язнені, а адміністрація установ намагається їх усунути через переведення до іншої установи, посилаючись на необхідність забезпечення безпеки щодо них. Відповідно до ст. 10 Кримінально-виконавчого кодексу України²⁴¹⁹, засуджені особи мають право на безпеку і право звернутися із заявою про забезпечення безпеки до будь-якої посадової особи органу чи установи виконання покарань. У такому разі посадова особа зобов'язана вжити невідкладних заходів щодо забезпечення особистої безпеки засудженого. Також адміністрація установи виконання покарань вживає заходів до переведення засудженого в безпечне місце, а також інших заходів до усунення небезпеки, вирішує питання про місце подальшого відбування ним покарання. Однак ключовим моментом є те, що законодавство не передбачає автоматичного або одностороннього рішення про переведення без відповідної заяви від засудженого. Отже, адміністрація установ користується законодавчими нормами щодо необхідності забезпечення безпеки осіб виключно за власною ініціативою, без належного обґрунтування і переслідуючи цілі, які не пов'язані з безпекою цих осіб.

Статистика 2024 року свідчить, що переведення стали масовим явищем, особливо до колоній Харківської області. Протягом останнього року відбулося різке збільшення кількості переведених осіб, зокрема до Темнівської виправної колонії № 100 — перевели 40 осіб (у 2021–2023 роках — вісім осіб); до Харківської виправної колонії № 43 — перевели 35 осіб (у 2021–2023 роках — 13 осіб); до Олексіївської виправної колонії № 25 — перевели 40 осіб (у 2021–2023 роках — вісім осіб). До цієї статистики потрапив випадок, коли із Софіївської виправної колонії № 45 після моніторингового візиту 31 серпня 2024 року (результати якого стали приводом для початку кримінального провадження за підслідністю ДБР) вже 12 вересня 2024 року Цент-

2416 Постанова Верховного Суду від 19.02.2024 у справі № 686/13590/16-к.

2417 Постанова Верховного Суду від 13.04.2021 у справі № 310/3065/15-к.

2418 Справа «Молоков проти України» (Заява № 60865/16): рішення Європейського суду з прав людини від 12.10.2023.

2419 Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 № 1129-IV.

ральна комісія ухвалила рішення про переведення групи засуджених, серед яких були свідки катувань, до колоній Харківської області²⁴²⁰.

Єдиним способом вплинути на процес або результати переведення є оскарження рішень адміністрації в судовому порядку. Проте подання позову про скасування рішення Центральної комісії Адміністрації з питань виконання покарань ДКВС України вимагає юридичних знань і навичок, тому самим засудженим оскаржити це складно. Незважаючи на це, в окремих випадках засуджені подають позови, за якими суди скасовують рішення про переведення²⁴²¹.

Діяльність Державного бюро розслідувань

У 2023 році слідчі ДБР спільно з Офісом Генерального прокурора (ОГП) розпочали досудове розслідування у кримінальних провадженнях за рішеннями ЄСПЛ, у яких констатовано порушення Україною ст. 3 КЗПЛ. У них йдеться про жорстоке і таке, що принижує гідність, поводження з боку працівників правоохоронних органів з метою, зокрема, отримання зізнання у вчиненні кримінальних правопорушень, а також у зв'язку із відсутністю ефективного розслідування скарг на таке поводження. За результатами досудових розслідувань ці кримінальні провадження були зняті з контролю Комітету міністрів Ради Європи. Наприклад, у межах цієї ініціативи повідомлено про підозру членам злочинної організації, які під керівництвом колишнього начальника та першого заступника Державної установи «Бердянська виправна колонія (№ 77)» протягом 2018–2021 років катували ув'язнених, вимагали у них та їхніх родичів гроші²⁴²².

Загалом у 2023 році ДБР здійснювало досудове розслідування у 2 466 кримінальних провадженнях за фактами катувань, вчинених державними службовцями. За цей рік розпочато досудове розслідування у 768 кримінальних провадженнях. Після перевірки заяв більшу частину кримінальних проваджень закрито через відсутність складу злочину. За результатами розслідувань повідомлено про підозру 125 фігурантам, до суду направлено обвинувальні акти у 73 кримінальних провадженнях за звинуваченням 113 правоохоронців²⁴²³. Проте у звіті ДБР за 2023 рік не вказано про кількість притягнутих до відповідальності осіб за результатами повідомлення про підозру та направлення до суду обвинувальних актів. На цю прогалину вказує ЄКПТ, зокрема, що треба повідомляти не тільки про хід досудових розслідувань, але і про те, скільки з цих розслідувань завершилися обвинувальними актами та кримінальними покараннями²⁴²⁴.

У 2024 році у провадженні ДБР перебувало **2 211 проваджень про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками правоохоронних органів, пов'язані із застосуванням катувань та іншого жорстокого поводження**. Слідчі ДБР розпочали досудове розслідування у **649** кримінальних провадженнях цієї категорії.

2420 Переведення як спосіб тиску на скажників: Харківські колонії стають інструментом переслідування. Захист в'язнів України, 2025.

2421 Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 03.01.2020 у справі № 640/10153/19.

2422 Проте наразі через злочинну окупацію збройними силами РФ частини Запорізької області неможливо простежити хід провадження в суді першої інстанції, куди справу передав Верховний Суд на новий розгляд.

2423 Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2023 рік.

2424 Доповідь для уряду України щодо проведеного візиту ЄКПТ в Україну з 16 по 27 жовтня 2023 року, п. 31.

Упродовж 2024 року в кримінальних провадженнях зазначеної категорії **повідомлено про підозру 53 особам**. До суду **направлено 42 обвинувальні акти щодо 60 осіб**. За результатами судового розгляду постановлено обвинувальні вироки у 10 кримінальних провадженнях²⁴²⁵.

Наведені статистичні дані свідчать про те, що **відсоток притягнення до відповідальності винних осіб становить 1,5% від загальної кількості розпочатих у 2024 році проваджень**. Цей показник ставить під сумнів ефективність досудового розслідування у справах про катування.

Також факт незабезпечення невідворотності покарань для винних осіб засвідчують дані судової статистики. Наприклад, **у 2023 році судами першої інстанції за ст. 127 КК України засуджено 24 особи**²⁴²⁶, а **у 2024 році — 25**²⁴²⁷. Водночас це стосується злочину катування, вчиненого як загальним, так і спеціальним суб'єктом, адже дані судової статистики не здійснюють окремих підрахунків за суб'єктами.

Одним із проваджень 2024 року є розслідування катування у Державній установі «Божковська виправна колонія (№ 16)», яке здійснювалося службовими особами. Під час досудового розслідування вдалося довести не лише факти знущань та побиття, але й фактичного вбивства ув'язнених, коли жорстокість катувань спричиняла їх смерть. П'ятьом службовим особам повідомлено про нову підозру за ч. 3 ст. 28 КК України (організована група), ч. 2 ст. 127 (катування). Дії керівника організованої групи додатково кваліфіковані за ч. 2 ст. 121 КК України (умисне тяжке тілесне ушкодження)²⁴²⁸. Уже в лютому 2025 року обвинувальний акт щодо п'яťох обвинувачених скеровано до суду²⁴²⁹. Також у лютому 2025 року суд продовжив запобіжні заходи обвинуваченим у вигляді тримання під вартою без визначення розміру застави²⁴³⁰.

Ще одним кроком на шляху боротьби із катуванням, який здійснено з боку ДБР, стало реформування в Головному слідчому управлінні. Зокрема, проведено організаційно-штатні заходи і створено спеціалізований підрозділ — Управління з досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених працівниками правоохоронних органів та суддями катувань, інших видів неналежного поводження з особами²⁴³¹.

Водночас за офіційними звітами ДБР не прослідковується повідомлення про добір нових слідчих і розширення штату ані у 2023, ані у 2024 році. На проблему кількісного складу ДБР звертає увагу ЄКПТ за результатами свого візиту у 2023 році. Зокрема, Комітет вказує, що 150 слідчих, які ведуть справи про неналежне поводження, не є повністю незалежними у функціональному плані, тобто їм можуть бути доручені розслідування інших злочинів, вчинених високопосадовцями, суддями, працівниками

2425 Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2024 рік.

2426 Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2023 рік.

2427 Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024 рік.

2428 ДБР встановило, що у Божковській колонії № 16 діяла організована група, яка не лише катувала, а й вбивала ув'язнених. Державне бюро розслідувань, 2025.

2429 ДБР направило до суду справу щодо катувань та вбивств у Божковській колонії № 16. Державне бюро розслідувань, 2025.

2430 Ухвала Полтавського районного суду Полтавської області від 25.02.2025 у справі № 545/753/25.

2431 Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2024 рік.

правоохоронних органів, а також щодо осіб, які підозрюються у вчиненні воєнних злочинів. Як визнали в ДБР, кількість слідчих, які спеціалізуються на справах про катування, ще не повністю адекватна, і заплановано проведення добору та підготовки таких слідчих у контексті запланованого збільшення загального штату ДБР²⁴³². Водночас офіційних даних щодо результатів цього заходу ще не оприлюднено.

Розвиток системи пробації

Розвиток системи пробації входить до переліку стратегічних цілей Уряду у реформуванні пенітенціарної системи до 2026 року, зокрема планується збільшення кількості випадків застосування покарань та запобіжних заходів, не пов'язаних з ізоляцією від суспільства, та подальший розвиток органів пробації. Держава планує збільшити застосування видів покарання, альтернативних позбавленню волі, без ізоляції від суспільства через те, що ефективність покарання забезпечується його невідворотністю, а не суворістю. Такий підхід має дати можливість забезпечити ресоціалізацію засудженого, коригування його поведінки без ізоляції від суспільства. Завдяки цьому засуджений не втрачає роботу, сімейні відносини та соціальні зв'язки та, як результат, зменшується вплив факторів, що спонукають до вчинення кримінальних правопорушень. Також реалізація зазначеної цілі означатиме для держави економію бюджетних коштів, передбачених для утримання в установах виконання покарань²⁴³³.

Розвиток системи пробації в Україні відбувається в декількох напрямках.

1. Пробаційний нагляд як новий вид покарання. У 2023 році до КК України внесено зміни, якими додано новий вид покарання — пробаційний нагляд²⁴³⁴. Суд покладає на засудженого до пробаційного нагляду такі обов'язки:
 - 1) періодично з'являтися для реєстрації до уповноваженого органу з питань пробації;
 - 2) повідомляти уповноважений орган з питань пробації про зміну свого місця проживання, роботи або навчання;
 - 3) не виїжджати за межі України без погодження з уповноваженим органом з питань пробації²⁴³⁵.

Водночас аналіз офіційних даних судової статистики за 2024 рік щодо призначених видів кримінальних покарань засвідчує, що **протягом року жодного разу не було призначено пробаційного нагляду**²⁴³⁶. Водночас практиці відомі поодинокі випадки призначення пробаційного нагляду як виду покарання. Так, 2 квітня 2024 року Новоград-Волинський міськрайонний суд Житомирської області визнав особу винуватою за ч. 1 ст. 309 КК України та призначив покарання у вигляді одного року пробаційного

2432 Доповідь для уряду України щодо проведеного візиту ЄКПТ в Україну з 16 по 27 жовтня 2023 року. П. 32.

2433 Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153 (розд. 2).

2434 Про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення видів кримінальних покарань : Закон України від 23.08.2023 № 3342-IX.

2435 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III.

2436 Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності, та види кримінального покарання за 2024 рік. Судова влада України, 2024.

нагляду²⁴³⁷. Тож дані офіційної судової статистики, хоча і свідчать про похибку збору даних, проте пробаційний нагляд не став широко застосованим видом покарання.

2. Збільшення випадків призначення покарань без позбавлення волі та збільшення числа суб'єктів пробації також не відбулося. Так, станом на 1 січня 2024 року на обліку уповноважених органів з питань пробації перебували 67 345 осіб, засуджених до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та звільнених від відбування покарання з випробуванням²⁴³⁸. Натомість на 1 січня 2025 року ця кількість зменшилася і становила 63 336 осіб, з них 309 — неповнолітніх.

3. Пробація щодо неповнолітніх. За офіційними даними ДКВС, завдяки системі ювенальної пробації неповнолітні отримують підтримку для соціальної адаптації, і рівень повторних злочинів серед учасників програми становить лише 1,6%. У 2024 році через ювенальну пробацію пройшли 1 075 неповнолітніх, і у 97% випадків фахівці дійшли висновку, що зміни можливі без ізоляції²⁴³⁹.

Якщо брати за основу загальну мету щодо зменшення кількості людей у місцях несвободи, то одним із напрямів розвитку системи пробації в Україні також можна вважати зменшення випадків застосування ізолятивних запобіжних заходів під час здійснення кримінального провадження. Як свідчить судова статистика, протягом 2024 року слідчі судді задовольнили 35 241 клопотання про застосування запобіжних заходів, серед яких абсолютна більшість — 21 620 клопотань — про тримання під вартою. На другому місці — 6 997 клопотань — про застосування домашнього арешту. І лише далі — особисте зобов'язання (5 992), застава (596), особиста порука (24), передання неповнолітнього під нагляд батьків, опікунів чи піклувальників (11), передання неповнолітнього, який виховується в дитячій установі, під нагляд адміністрації цієї установи (одне клопотання)²⁴⁴⁰. Тож **досягнення такої цілі, як-от збільшення випадків застосування запобіжних заходів, не пов'язаних з ізоляцією від суспільства, або прогресу в її досягненні також не відбулося.**

Рекомендації

1. Внести зміни до ст. 127 КК України, якими має бути встановлено виключно спеціальний суб'єкт злочину «катування» — державні посадові особи чи інші особи, які виступають як офіційні.
2. Внести зміни до законодавства, що регулює діяльність Комісії з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань, зокрема законодавчо виписати механізм скорочення строку, з якого може бути застосовано умовно-дострокове звільнення, заміна призначеного судом покарання більш м'яким або зняття судимості;

2437 Судова практика. Новоград-Волинський міськрайонний суд вперше застосував пробаційний нагляд як новий вид основного покарання. Судова влада України, 2024.

2438 Кримінально-виконавча система України. Статистичний огляд.

2439 Ювенальна пробація: 97% неповнолітніх мають шанс на виправлення без ізоляції. Державна кримінально-виконавча служба України, 2025.

2440 Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024 рік.

передбачити в кримінальному процесуальному законодавстві можливість оскарження рішення Комісії; забезпечити можливість конфіденційного листування ув'язненого, засудженого із Комісією.

3. Внести зміни до КПК України, якими передбачити можливість оскарження рішення Комісії з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань до слідчого судді.
4. Провести подальший конкурсний добір і забезпечити виправні колонії, СІЗО та ІТТ старшими інспекторами з дотримання прав людини та запобігання катуванням.
5. Розв'язати проблему з наданням медичної допомоги в закладах пенітенціарної системи через включення пенітенціарної медицини до загальної системи охорони здоров'я, яка координується та фінансується МОЗ. Забезпечити покращення медичного обслуговування.
6. Впроваджувати замісну підтримувальну терапію осіб у місцях позбавлення волі.
7. Забезпечити подальше впровадження Стамбульського протоколу з метою забезпечення ефективного застосування медичного стандарту раннього виявлення та документування доказів катувань, належного фіксування й розслідування випадків катувань.
8. Здійснювати подальше впровадження системи Custody Records у підрозділах НПУ, зокрема забезпечити роботу системи в усіх підрозділах.
9. Забезпечити ефективність досудового розслідування за ст. 127 КК України (катування), а також публічне звітування ДБР щодо ходу розслідувань і фактів притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. Розширити штат слідчих ДБР, які спеціалізуюватимуться на справах про катування.
10. Забезпечити впровадження пробаційних програм, застосування пробаційного нагляду як виду покарання.

Свобода вираження поглядів

Протягом звітного періоду відбувалась імплементація Закону України «Про медіа» (Закон про медіа). Третій рік поспіль положення цього закону щодо фінансування Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (Нацрада, медіа регулятор) та роботи її членів залишаються зупиненими.

Станом на 31 липня 2025 року методика визначення меж ринків у сфері медіа й методика визначення меж ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації не затверджені. Це унеможлиблює визначення стану концентрації вищезазначених ринків та проведення належної оцінки потенційних ризиків для медіаплюралізму в Україні.

Держава продовжує виділяти кошти на єдиний телемарафон, попри суттєву втрату до нього довіри з боку населення. Нерозв'язаною залишається і проблема недофінансування акціонерного товариства «Національна суспільна телерадіокомпанія України» (НСТУ або суспільний мовник), що значно ускладнює розвиток суспільного мовника.

Спостерігається прогрес у питаннях притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні воєнних злочинів, а також у випадках розслідувань правопорушень, вчинених проти журналістів та медіа, які працюють у регіонах України. Втім, прогрес у розслідуванні резонансних випадків фактично відсутній. Нерозв'язаними усе ще є проблеми, пов'язані з відсутністю належного страхування журналістів, інших працівників медіа та фіксерів²⁴⁴¹.

Рівень оплати праці журналістів, фрілансерів та інших працівників медіа залишається низьким, особливо в регіонах. Раптове припинення грантового фінансування з боку Сполучених Штатів Америки негативно впливає на роботу незалежних медіа в Україні.

Не усунуено ризик обмеження загального доступу до судових рішень, включених до Єдиного державного реєстру судових рішень (ЄДРСР), які можуть містити суспільно важливу інформацію. Цей ризик впливає з положень законопроекту № 7033-д, який наразі готується до другого читання. Прийнятий 16 липня 2025 року законопроект № 12320, який вводить адміністративну відповідальність за публічне ототожнення адвоката з клієнтом, також містить потенційні загрози для свободи вираження поглядів.

Прийнятий у січні 2025 року Парламентом законопроект № 11321 досі не підписано Президентом. Відтак, проблема з доступом до комітетів Верховної Ради залишається актуальною. Громадські організації та медіа закликають керівництво Верховної Ради відновити онлайн-трансляцію пленарних засідань на телеканалі «Рада» та завчасну публікацію порядків денних цих засідань.

Нерозв'язаними залишаються питання, пов'язані із Законом України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)». Не втрачає актуальності й проблема невідповідності процедури призначення та звільнення голови Антимонопольного комітету України (АМКУ), визначена в Законі України «Про Антимонопольний комітет України», Конституції України, що підриває його незалежність і створює можливості політичного тиску.

Реалізація Закону України «Про медіа»

Закон про медіа²⁴⁴², прийнятий 13 грудня 2022 року, набрав чинності 31 березня 2023 року (за винятком окремих норм).

Положення згаданого Закону спрямовані, зокрема, на посилення фінансової незалежності Нацради. Втім, **у 2024 році Парламент продовжив практику зупинення норм Закону про медіа в частині фінансування медіарегулятора**²⁴⁴³.

З 1 червня 2024 року набрала чинності нова редакція пп. 2 та 3 ч. 1 ст. 36 Закону про медіа, що розширила коло інформації, поширення якої заборонено на території

2441 Фіксер — це місцевий найманий координатор, який допомагає організувати робочий процес журналістам, фотографам і знімальним групам телеканалів під час їхніх закордонних відряджень.

2442 Про медіа : Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX.

2443 Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX, п. 3 розд. «Прикінцеві положення».

України в медіа та на платформах спільного доступу до відео. Так, останнім заборонено поширювати висловлювання, що розпалюють ненависть, ворожнечу чи жорстокість до окремих осіб чи груп осіб не лише за ознакою національності, раси та релігії, а й за ознакою етнічного чи соціального походження, громадянства, вірувань, віку, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, інвалідності; висловлювання, що підбурюють до дискримінації чи утисків щодо окремих осіб чи груп осіб не лише за ознакою етнічного чи соціального походження, громадянства, раси, релігії та вірувань, віку, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, інвалідності або за іншими ознаками, а й за ознакою національності²⁴⁴⁴.

Важливим питанням, яке потребує розв'язання, є імплементація положень абз. 2 ч. 2 та ч. 5 ст. 7 Закону про медіа. Відповідно до згаданих норм, АМКУ за погодженням із Нацрадою має затвердити **методику визначення меж ринків у сфері медіа та методику визначення меж ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації. Станом на липень 2025 року жодна з цих методик не затверджена.**

5 вересня 2024 року Нацрада висловила свої зауваження та пропозиції до проекту розпорядження АМКУ «Про затвердження Методики визначення меж ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації». Медіарегулятор зазначив, що методика має узгоджуватися з положеннями норм законів України «Про медіа» та «Про рекламу», відтак потребує доопрацювання. Втім, у разі врахування наданих Нацрадою зауважень та пропозицій доопрацьований проект методики може бути погоджено медіарегулятором²⁴⁴⁵.

23 січня 2025 року Нацрада повторно висловила пропозиції та зауваження до згаданого проекту розпорядження АМКУ, запропонувавши АМКУ створити робочу групу з напрацювання положень проекту Методики визначення меж ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації за участю представників АМКУ, Нацради й суб'єктів, які попередньо висловили пропозиції до зазначеного проекту Методики²⁴⁴⁶.

Водночас Нацрада не погодила проект розпорядження АМКУ «Про затвердження Методики визначення меж ринку у сфері медіа» через наявність концептуальних неузгодженостей, а також неврахування АМКУ попередніх пропозицій Нацради, об'єднань суб'єктів у сфері медіа та Громадської ради при Нацраді. Для розв'язання цієї проблеми медіарегулятор запропонував створити відповідну робочу групу, в яку входитимуть представники АМКУ, Нацради та суб'єктів, які попередньо висловили пропозиції до проекту цієї Методики²⁴⁴⁷.

2444 Про медіа : Закон України від 13.12.2022, № 2849-IX, п. 1-1 розд. X, п. 2, п. 3 ч. 1 ст. 36.

2445 Зауваження до проекту розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Методики визначення меж ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації» : Додаток до рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 05.09.2024 № 2696.

2446 Зауваження до проекту розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Методики визначення меж ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації» : додаток до рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 23.01.2025 № 171.

2447 Про розгляд проекту розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Методики визначення меж ринку у сфері медіа: рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 28.11.2024 № 3111. Додаток.; Обґрунтування щодо не погодження проекту розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Методики визначення меж ринку у сфері медіа» : додаток до рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 23.01.2025 № 172.

Натомість АМКУ звертає увагу на те, що надання йому повноважень щодо затвердження вищевказаних методик є такими, що не узгоджуються із законодавством про захист економічної конкуренції²⁴⁴⁸.

З огляду на це **необхідно провести глибше наукове дослідження, у процесі якого оцінити обґрунтованість розподілу повноважень між АМКУ та Нацрадою**, передбачених абз. 2 ч. 2, ч. 5 ст. 7 Закону про медіа, і з'ясувати, чи відповідають зазначені приписи цього Закону вимогам ст. 22 Регламенту (ЄС) 2024/1083 (Європейський закон про свободу медіа)²⁴⁴⁹ та іншим актам Європейського Союзу.

У 2024 році в Україні створено чотири органи спільного регулювання у сфері медіа: у сферах аудіовізуальних медіасервісів, аудіальних медіасервісів, онлайн-медіа та друкованих медіа.

Орган спільного регулювання у сфері аудіовізуальних медіа створив робочі групи для розроблення кодексів²⁴⁵⁰ (правил) створення та поширення інформації у сфері класифікації програм та визначення вікових критеріїв, у сфері мовлення у дні пам'яті, у сфері захисту національних інтересів та протидії тоталітаризму, у сфері реклами алкогольних напоїв, азартних ігор, спонсорства та продакт-плейсменту, а також критеріїв для визначення шкідливої реклами²⁴⁵¹.

2 червня 2025 року проект Правил мовлення у дні пам'яті винесено на громадське обговорення²⁴⁵². Крім того, йде систематична робота над розробленням кодексу (правил) створення та поширення інформації у сфері захисту національних інтересів та протидії тоталітаризму²⁴⁵³.

Робота інших органів спільного регулювання над розробленням кодексів (правил) наразі не розпочата. Подекуди це гальмує розв'язання питань, важливих для функціонування медіагалузі та роботи Нацради (наприклад, встановлення критеріїв віднесення осіб до суб'єктів у сфері онлайн-медіа)²⁴⁵⁴.

Важливо звернути увагу на імплементацію ст. 126 Закону про медіа, яка визначає питання, пов'язані із формуванням Переліку осіб, які створюють загрозу національній

2448 Лист Антимонопольного комітету України від 30.12.2024 № 300-29.1/01-12634є.

2449 Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act).

2450 Кодекси (правила) поширення створення та поширення інформації визначають вимоги до поширення інформації, для якої законодавством передбачено регулювання змісту. Вони розробляються представниками індустрії спільно з медіа регулятором. Проект кодексу (правил) затверджується правлінням органу спільного регулювання і передається на затвердження Нацраді. Після ухвалення медіа регулятором рішення про затвердження кодексу (правил) голова правління органу спільного регулювання розпочинає процедуру підписання кодексу (правил) суб'єктами у сфері медіа. Підписання кодексу є добровільним. Проект кодексу (правил) набирає чинності з моменту його підписання не менше ніж 50 відсотками від загальної кількості членів органу спільного регулювання на дату початку процедури підписання. Кодекс (правила) є відкритим для підписання будь-яким суб'єктом у сфері медіа (ч. 2 ст. 92, ч. 1, ч. 4, ч. 5, ч. 6 ст. 95 Закону про медіа).

2451 Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Співрегулювання.

2452 Розпочинається громадське обговорення проекту Правил мовлення у дні пам'яті. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, 2025.

2453 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини», проведеного 27.03.2025.

2454 Там само.

безпеці України²⁴⁵⁵ (Перелік). Станом на 31 липня 2025 року цей Перелік складається з 247 осіб. Інформація щодо осіб, внесених до Переліку після набрання Законом про медіа чинності, та підстави їх внесення до Переліку загалом доступні за гіперпосиланнями. Це свідчить про виконання вимог ст. 126 Закону про медіа.

10 жовтня 2024 року в Парламенті зареєстровано законопроект № 12111²⁴⁵⁶, яким пропонується, зокрема:

- удосконалити процедуру призначення членів Нацради, припинення їхніх повноважень та звільнення;
- розширити коло повноважень Нацради щодо дослідження питання дотримання суб'єктом у сфері медіа вимог до структури власності;
- зменшити розмір посадових окладів голови, першого заступника голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів Нацради на період дії правового режиму воєнного стану;
- розширити сферу спільного регулювання, включивши до неї розроблення рекомендацій щодо відповідального використання систем штучного інтелекту у сфері медіа;
- визначити умови, за яких Нацрада має право відмовити онлайн-медіа у реєстрації на час дії розділу IX Закону про медіа тощо.

Експерти не вбачають загрозу праву на свободу вираження поглядів внаслідок прийняття законопроекту № 12111²⁴⁵⁷. Він пройшов процедуру оцінювання експертами Ради Європи та дістав загалом позитивну оцінку (із застереженням, що в процесі його імплементації потрібна особлива увага «для забезпечення того, щоб спрощення процедур не призводило до втрати прозорості або підзвітності, а регуляторні органи були забезпечені необхідними ресурсами для виконання своїх розширених функцій»²⁴⁵⁸).

5 грудня 2024 року законопроект № 12111 прийнято Парламентом за основу. 19 травня 2025 року Верховній Раді надано порівняльну таблицю до законопроекту до другого читання. Варто зазначити, що пропозиції, спрямовані на скасування обов'язку Нацради здійснювати державну реєстрацію своїх нормативно-правових актів у Мін'юсті, які містилися в законопроекті № 12111, запропонованому до першого читання, доопрацьовано. Остаточна редакція законопроекту № 12111, запропонована головним комітетом, розв'язує зазначену проблему. У разі прийняття вона усуне правову колізію між законами України «Про правотворчу діяльність» та «Про медіа» й загрозу незалежності Нацради, пов'язану зі встановленням обов'язку проходження її нормативно-правовими актами процедури державної реєстрації Мін'юстом.

2455 Перелік осіб, які створюють загрозу національній безпеці. Міністерство культури та стратегічних комунікацій України.

2456 Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності медіа : проект Закону України, реєстраційний № 12111 від 10.10.2024.

2457 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини», проведеного 27.03.2025.

2458 Legal opinion On the Draft Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws on Media Activity": Tanja Kerševan, Deidre Kevin. Council of Europe Project "Safeguarding Freedom of Expression and Freedom of Media in Ukraine" (SFEM-UA), LEX_2025_1, 10.01.2025. P. 8.

Діяльність Національної ради з питань телебачення та радіомовлення

Актуальною залишається проблема неналежного фінансування медіа регулятора та його керівництва.

Оплата праці голови, першого заступника голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів Нацради продовжує залежати від Кабінету Міністрів України²⁴⁵⁹. Розмір оплати праці членів медіа регулятора є меншим за розмір оплати праці працівників апарату Нацради — найманих працівників, які знаходяться у їхньому підпорядкуванні²⁴⁶⁰.

За даними Міністерства фінансів України, **рівень оплати праці керівництва медіа-регулятора є одним з найнижчих серед державних органів** — з 79 державних органів Нацрада посідає 78 місце²⁴⁶¹. Станом на січень 2025 року середня заробітна плата керівництва медіа регулятора становить 57,3 тис. гривень на місяць (приблизно 1 315,13 євро²⁴⁶²), що містить премії, виплату щорічних відпусток, матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань тощо (відомості про рівень оплати праці органів сектору безпеки та оборони не розкриваються, відтак до порівняльної діаграми не включено). Для порівняння, середньомісячна заробітна плата керівництва Державної служби фінансового моніторингу України (перше місце у порівняльній діаграмі) станом на січень 2025 року становить 423,5 тис. грн (приблизно 9 720 євро), Міністерства культури та стратегічних комунікацій (37 місце) — 105,6 тис. грн (приблизно 2 423,69 євро).

Така ситуація є неприпустимою, оскільки вона створює умови для відтоку кваліфікованих кадрів і сприяє виникненню корупційних ризиків²⁴⁶³.

Функціонування суспільного мовника та єдиного телемарафону

У 2025 році залишається актуальною проблема з недофінансуванням НСТУ. **Державний бюджет на 2025 рік передбачає 2,18 млрд грн на фінансування суспільного мовника, що значно менше, ніж передбачено Законом України «Про суспільні медіа України»²⁴⁶⁴.**

2459 Про внесення змін у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304 : постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2023 № 276.

2460 Олександр Бурмагін: «Відбувається системне обмеження незалежності медійного регулятора». Детектор Медіа, 2024.

2461 Міністерство фінансів України. Державне управління.

2462 Відповідно до інформації Національного банку України станом на січень 2025 року середній офіційний курс становив 43,57 гривні до 1 євро.

2463 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Центр демократії і верховенства права», проведеного 28.03.2025.

2464 Відповідно до Закону України «Про суспільні медіа України», фінансування НСТУ становить не менше 0,2% видатків загального фонду Державного бюджету України за попередній рік (ч. 3 ст. 14). Згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» (із змінами від 18.09.2024), видатки загального фонду Державного бюджету України становили 3.546.982.419,1 тис. гривень (абз. 3 ст. 1). Відповідно фінансування суспільного мовника у 2025 році мало становити трохи більш як 7 млрд грн.

Вагомим фактором, який впливає на розмір фінансування, є війна. Втім, навіть із врахуванням того, що видатки бюджету України насамперед спрямовуються на потреби оборони від держави-агресора, недофінансування суспільного мовника залишається значним.

Експерти та представники суспільного мовника зазначають, що передбачений розмір фінансування надає можливість зберегти компанію в тому стані, у якому вона наразі існує (і, зокрема, підвищити рівень заробітних плат співробітників НСТУ), водночас його недостатньо, щоб забезпечити розвиток Суспільного²⁴⁶⁵. Крім того, НСТУ зіштовхувалася з проблемами, пов'язаними із затримками Державним казначейством України платежів суспільного мовника (наприклад, ліцензійних платежів закордонним партнерам НСТУ)²⁴⁶⁶.

На цьому тлі держава продовжує фінансування «Єдиного телемарафону». У 2025 році, за даними сайту «Прозоро», загальна сума коштів, виділених приватним медіакомпаніям, які беруть участь у телемарафоні, становила майже 738 млн грн²⁴⁶⁷. Крім того, парламентський телеканал «Рада» уклав договір з ТОВ «Кінокіт» про надання послуг зі створення (виробництва) аудіовізуальних творів (телевізійних програм) для забезпечення «Єдиного телемарафону» загальною сумою 101 520 000,00 грн²⁴⁶⁸. Отже, загальна сума фінансування телемарафону з державних коштів становила приблизно 840 млн грн.

Водночас **частота перегляду телемарафону та рівень довіри до нього продовжує знижуватися.** За результатами дослідження, частка щотижневого перегляду телемарафону впала з 55% у 2023 році до 47% у 2024 році, а рівень довіри до нього — з 71% у 2023 році²⁴⁶⁹ до 37% у 2024 році²⁴⁷⁰. Серед причин недовіри до телемарафону найчастіше називають необ'єктивність інформації, уникання критики та негативних новин, однобічний тон, який створює враження відсутності плюралізму думок, а також ймовірна відсутність незалежності (на думку респондентів дослідження, новини, які поширюються в телемарафоні, погоджені або схвалені владою)²⁴⁷¹.

2465 Микола Чернотицький: Ми зберегли незалежність, вірність журналістським стандартам і нашій місії. Детектор медіа суспільного, 2025.; інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Центр демократії і верховенства права», проведеного 28.03.2025.

2466 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Центр демократії і верховенства права», проведеного 28.03.2025.

2467 Договір № 96/1303/25 про надання послуг за рахунок бюджетних коштів від 13.03.2025, укладений між ТОВ «Телерадіокомпанія «Студія 1+1» та ДП «Мультимедійна платформа іномовлення України»: пп. 2.1 п. 2.; Договір № 97/1303/25 про надання послуг за рахунок бюджетних коштів від 13.03.2025, укладений між ТОВ «Ми — Україна» та ДП «Мультимедійна платформа іномовлення України»: пп. 2.1 п. 2.; Договір № 98/1303/25 про надання послуг за рахунок бюджетних коштів від 13.03.2025, укладений між ТОВ «СЛМ Новини» та ДП «Мультимедійна платформа іномовлення України»: пп. 2.1 п. 2.; Договір № 99/1303/25 про надання послуг за рахунок бюджетних коштів від 13.03.2025, укладений між ПАТ «Телеканал «Інтер» та ДП «Мультимедійна платформа іномовлення України»: пп. 2.1 п. 2.

2468 Договір № 2/П про надання послуг від 01.01.2025, укладений між ДП «Парламентський телеканал «Рада» та ТОВ «Кінокіт»: пп. 2.1 п. 2.

2469 Українські медіа, ставлення та довіра у 2023 р. Опитування USAID-Internews щодо споживання медіа. InMind. Листопад 2023 р. С. 21–22.

2470 Українські медіа, ставлення та довіра у 2024 р. Опитування USAID-Internews щодо споживання медіа. InMind. Листопад 2024 р. С. 21, 23.

2471 Там само. С. 26.

Фахівці зазначають, що **у телемарафоні відсутній політичний баланс, теми, незручні для влади, нерідко не висвітлюються або висвітлюються побіжно**²⁴⁷². Експерти також ставлять під сумнів необхідність існування телемарафону²⁴⁷³, як і ефективності формату роботи каналу іномовлення «FreeДом» і англомовного сайту «The Gaze» й наголошують на потребі зміни інформаційної політики України²⁴⁷⁴.

Переслідування та залякування журналістів, розслідування нападів та інших форм тиску на журналістів

У 2024 році зросла кількість правопорушень, скоєних проти журналістів та медіа. У 2024 році експерти громадської організації «Інститут масової інформації» (ІМІ) зафіксували 268 випадків порушень. З них 155 скоїла Росія, а у 113 випадках відповідальність лежить на українській стороні²⁴⁷⁵. Крім того, за даними ІМІ, з 24 лютого 2022 року по 24 березня 2025 року Російська Федерація вчинила 829 злочинів проти журналістів та медіа. Зокрема, повідомляється, що через російське вторгнення повністю закрилися 332 редакції, 102 журналісти загинули, з них 12 — під час виконання професійних обов'язків²⁴⁷⁶.

В ОГП створений спеціалізований департамент, який займається процесуальним керівництвом розслідування воєнних злочинів, вчинених РФ. Зокрема, ним ведуться провадження, що стосуються журналістів. Станом на листопад 2024 року 57 журналістів загинуло, 45 — отримало поранення, 20 — незаконно затримано або позбавлено волі, один — перебуває у полоні, один — зник безвісти²⁴⁷⁷.

Співпраця між представниками правоохоронних органів та інституцій громадянського суспільства у сфері медіа містить у собі, зокрема, співпрацю у питаннях притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні воєнних злочинів²⁴⁷⁸, вдосконалення способів захисту прав журналістів від протиправних посягань²⁴⁷⁹, притягнення до відповідальності за геноцидальну мову ворожнечі²⁴⁸⁰.

2472 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Детектор медіа», який проводить щотижневий моніторинг ефіру телемарафону та ефіру Першого каналу Суспільного мовника (01.04.2025).

2473 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Центр демократії і верховенства права» (28.03.2025), ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024), ГО «Детектор медіа» (01.04.2025).

2474 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024), ГО «Детектор медіа» (01.04.2025).

2475 Підсумки стану свободи слова в Україні у 2024 році: 268 порушень, більшість з яких вчинила Росія. Інститут масової інформації, 2025.

2476 829 злочинів проти журналістів та медіа в Україні скоїла РФ за три роки й місяць повномасштабної війни. Інститут масової інформації, 2025.

2477 В Україні розслідують вбивства 57 журналістів як воєнні злочини росіян. Укрінформ, 2024.

2478 Меморандум про взаєморозуміння та співпрацю Офісу Генерального прокурора з організаціями (інституціями) громадянського суспільства від 06.09.2024.

2479 Меморандум про взаєморозуміння та співпрацю Офісу Генерального прокурора з медійними та правозахисними громадськими організаціями від 14.09.2021.

2480 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025).

Прогрес у роботі спостерігається у питаннях притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні воєнних злочинів, а також у випадках розслідувань правопорушень, вчинених проти журналістів та медіа, які працюють у регіонах України. Втім, прогрес у розслідуванні резонансних випадків (наприклад, спроб залякування Юрія Ніколова²⁴⁸¹ або тривалого прихованого стеження працівниками української спецслужби за командою проєкту журналістських розслідувань Bihus.Info²⁴⁸²) **фактично відсутній**²⁴⁸³. Крім того, фіксуються **випадки дискредитаційних кампаній і тиску на журналістів і громадських активістів**. До них належить, наприклад, інформаційна атака на журналістку-розслідувачку Олену Мудру²⁴⁸⁴.

Нерозв'язаними залишаються питання, пов'язані з імплементацією рішення ЄСПЛ у справі «Седлецька проти України» (щодо забезпечення гарантій захисту журналістських джерел)²⁴⁸⁵. У зв'язку з цим варто згадати законопроект № 7033-д²⁴⁸⁶, яким пропонується надавати доступ до ухвал про тимчасовий доступ до речей і документів лише через рік після їх внесення до ЄДРСР. Якщо раніше виявляти порушення, аналогічні тим, які встановлені у справі «Седлецька проти України», було складно, то у разі прийняття законопроекту № 7033-д це стане неможливим. Це створює серйозні ризики для захисту журналістських джерел та конфіденційності комунікацій журналістів.

Згаданий законопроект має на меті обмежити загальний доступ до судових рішень у справах, які становлять особливий суспільний інтерес. Він зареєстрований у Верховній Раді 13 січня 2023 року і, попри критику громадськості²⁴⁸⁷, на момент написання цього звіту не знятий з розгляду. Ба більше, 21 березня 2025 року Верховній Раді надано порівняльну таблицю до законопроекту № 7033-д до другого читання²⁴⁸⁸. Прийняття цього законопроекту суттєво обмежить право громадськості отримувати доступ до суспільно важливої інформації, значно знизить можливість суспільства здійснювати контроль за відправленням правосуддя та підвищить корупційні ризики.

2481 Невідомі влаштували провокацію проти журналіста-розслідувача Юрія Ніколова — ломились до квартири, вимагаючи «йти служити». Детектор медіа, 2024.

2482 Верховна Рада викликає голову СБУ для пояснень щодо стеження за Bihus.Info. Детектор медіа, 2024.

2483 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025).

2484 Журналістка із Закарпаття Олена Мудра заявила про дискредитаційну кампанію в медіа щодо неї. Інститут масової інформації, 2025.

2485 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С 318–319, 2024.

2486 Там само.

2487 Закликаємо Верховну Раду не приймати законопроект № 7033-д, який обмежує доступ до судових рішень. Фондація DEJURE, 2024; АНАЛІЗ Проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень» (р.н. 7033-д) та Проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення проведення судового засідання у разі неможливості його повного фіксування технічними засобами в умовах воєнного чи надзвичайного стану» (р.н. 8359). Центр прав людини ZMINA, Фондація DEJURE, Харківський антикорупційний центр.

2488 Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень : проєкт Закону України, реєстраційний № 7033-д від 13.01.2023.

16 липня 2025 року Парламент прийняв у другому читанні законопроект № 12320²⁴⁸⁹, що пропонує доповнити КУпАП новою статтею 185¹⁶. Згадана стаття встановлює адміністративну відповідальність за публічне ототожнення адвоката з клієнтом, якому той надає правничу допомогу. Передбачається, що заходи відповідальності поширюються, зокрема, на медіа, журналістів, громадські об'єднання та професійні спілки. Запропоновані положення ст. 185¹⁶ КУпАП та примітки до неї сформульовані занадто широко та нечітко, що не відповідає принципу правової визначеності та створює потенційні ризики для свободи вираження.

Правозахисники наголошують, що в разі набрання чинності прийнятим Законом, будь-який журналістський матеріал, заява громадських організацій чи профспілок, публікація у соціальних мережах, що стосуватимуться справ адвокатів, які мають великий резонанс та суспільне значення, може стати підставою для накладення адміністративної відповідальності²⁴⁹⁰. Зважаючи на це, громадськість і медіа закликали народних депутатів скасувати рішення Верховної Ради від 16 липня 2025 року про прийняття в другому читанні та в цілому законопроекту № 12320²⁴⁹¹. Утім 22 липня 2025 року цей Закон направлено на підпис Президенту.

Робота журналістів у зоні бойових дій і вплив війни на медіа

Внесення змін до наказу Головнокомандувача Збройних сил України «Про організацію взаємодії між Збройними силами України, іншими складовими Сил оборони та представниками медіа на час дії правового режиму воєнного стану» № 73²⁴⁹² загалом **розв'язало проблему допуску журналістів до місць ведення бойових дій**. З липня 2024 року по березень 2025 року експерти фіксували лише одиничні випадки обмеження допуску журналістів та медіа до зон бойових дій або об'єктів, постраждалих від російських обстрілів²⁴⁹³. Станом на липень 2025 року суттєвих змін у цій частині не відбулося.

Питання страхування життя та здоров'я журналістів (як працівників медіа, так і фрілансерів), інших працівників медіа та фіксерів²⁴⁹⁴ залишається нерозв'язаним²⁴⁹⁵. Протягом звітного періоду страхування невеликої кількості журналістів, які працю-

2489 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності : проект Закону України, реєстраційний № 12320 від 16.12.2024.

2490 Чому закон про гарантії адвокатської діяльності – загроза для громадянського суспільства? ZMINA, 2025.; Посягання на свободу слова: нардепи хочуть карати за згадку, кого саме захищають адвокати. Фондація DEJURE, 2025.

2491 Медіа та громадські організації закликають скасувати прийняття законопроекту №12320, який загрожує свободі слова. Детектор медіа, 2025.

2492 Про організацію взаємодії між Збройними силами України, іншими складовими Сил оборони та представниками медіа на час дії правового режиму воєнного стану : наказ Головнокомандувача Збройних сил України від 03.03.2022 № 73.

2493 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025).

2494 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 319–320, 2024.

2495 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Центр демократії і верховенства права» (28.03.2025).

вали на передовій, продовжувало забезпечуватися через спеціальний фонд, який фінансово підтримували іноземні донори²⁴⁹⁶. Водночас для розв'язання зазначеної проблеми має бути розроблена комплексна державна політика, що забезпечить передумови для створення спеціальних програм страхування ризиків, пов'язаних із роботою журналістів, інших працівників медіа та фіксерів в умовах ведення бойових дій.

Актуальними усе ще є проблеми, пов'язані із **вимушеним припиненням діяльності низки медіа через воєнні дії Російської Федерації**²⁴⁹⁷ та **низьким рівнем оплати праці журналістів, фрілансерів та інших працівників медіа, особливо в регіонах**²⁴⁹⁸. Після припинення грантової підтримки, яка надавалася через такі організації, як-от Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), IREX тощо, ця проблема стала критичною²⁴⁹⁹.

Припинення грантової допомоги призвело до закриття низки медіа²⁵⁰⁰; орієнтовно 60% медіа, опитаних IMI, оцінюють це як «катастрофічну ситуацію», особливо для регіональних медіа²⁵⁰¹. За оцінками голови Комітету Верховної Ради з питань гуманітарної та інформаційної політики Микити Потураєва, припинення грантового фінансування може призвести до припинення діяльності 51% незалежних медіа в Україні у 2025 році, серед яких від 51% до 70% становлять регіональні медіа²⁵⁰².

Експерти також звертають увагу на те, що раптове припинення грантового фінансування матиме значний негативний вплив на роботу незалежних медіа в Україні²⁵⁰³. Це пов'язано з тим, що в багатьох з регіональних медіа (особливо з регіонів, у яких не відродився рекламний ринок) понад 70% бюджету становили грантові кошти²⁵⁰⁴. Крім того, медіа у регіонах отримували за грантами матеріальну допомогу, наприклад, у вигляді професійного обладнання (камер, комп'ютерів, дронів для зйомок тощо), акумуляторів (на випадок відключення електроенергії) тощо²⁵⁰⁵.

Водночас, на думку представника громадської спілки «Українська Асоціація Медіа Бізнесу», навіть попри низьке фінансування або його відсутність, що може призвести

2496 Міжнародний фонд страхування журналістів.

2497 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025).

2498 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГС «Українська Асоціація Медіа Бізнесу» (27.03.2025), ГО «Центр демократії і верховенства права» (28.03.2025), ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024), ГО «Детектор медіа» (01.04.2025).

2499 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025), ГО «Платформа прав людини» (27.03.2025), ГС «Українська Асоціація Медіа Бізнесу» (27.03.2025), ГО «Центр демократії і верховенства права» (28.03.2025), ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024), ГО «Детектор медіа» (01.04.2025).

2500 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025), ГО «Центр демократії і верховенства права» (28.03.2025), ГО «Детектор медіа» (01.04.2025).

2501 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025).

2502 Роль медіа в умовах конфліктів і гуманітарних криз обговорили на Першій додатковій нараді ОБСЄ в людському вимірі. Комітет ВР з питань гуманітарної та інформаційної політики, 2025.

2503 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025), ГС «Українська Асоціація Медіа Бізнесу» (27.03.2025), ГО «Центр демократії і верховенства права» (28.03.2025), ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024), ГО «Детектор медіа» (01.04.2025).

2504 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025).

2505 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024).

до закриття значної частини медіа в регіонах, низка редакторів місцевих медіа продовжуватиме роботу, оскільки такі медіа є майданчиками для комунікації та об'єднання зусиль громади, а також поширення суспільно важливої інформації²⁵⁰⁶.

Проблеми з фінансуванням призводять до зростання «джинси»²⁵⁰⁷. Крім того, зростають ризики недотримання медіастандартів роботи (дотримання яких було обов'язковою вимогою надання грантових коштів), а також зростання кількості дезінформації, маніпулятивної інформації та пропаганди, спонсорованої Росією²⁵⁰⁸.

Припинення грантового фінансування стало важким ударом по медіа, діяльність яких пов'язана з підготовкою журналістських розслідувань, а також по медійних і правозахисних організаціях. Нерідко до 85–90% бюджету останніх становили грантові кошти²⁵⁰⁹.

Така ситуація є критичною для ринку медіа і може мати значний негативний вплив на стан плюралізму медіа в Україні. **Ця криза може поглибитись у зв'язку із суттєвим зниженням можливостей українських й міжнародних правозахисних організацій здійснювати ефективний захист професійних прав журналістів і медіа та свободи вираження поглядів загалом.** Усе це ускладнить протидію дезінформації та пропаганді, що може послабити стійкість суспільства до маніпуляцій інформацією.

Журналістська етика, діяльність професійних журналістських спілок

В Україні продовжують діяти професійні та творчі журналістські спілки та органи журналістського саморегулювання, як-от: Комісія з журналістської етики (КЖЕ або Комісія), Національна спілка журналістів України.

Чимало медіа інтегрують на свої вебсайти Кодекс етики українського журналіста та створюють сторінки для направлення скарг до КЖЕ²⁵¹⁰, що підкреслює важливість роботи цього органу саморегулювання. У 2024 році КЖЕ активно співпрацювала з факультетами журналістики вищих навчальних закладів України²⁵¹¹, а у 2025 році укладено ще два меморандуми про співпрацю КЖЕ та вищих навчальних закладів²⁵¹². Втім, припинення грантових проєктів КЖЕ потенційно матиме негативний вплив на діяльність Комісії, оскільки це ускладнить залучення зовнішніх фахівців

2506 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГС «Українська Асоціація Медіа Бізнесу» (27.03.2025).

2507 Термін «джинса» означає приховану рекламу. Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Інститут масової інформації» (25/03/2025), ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024), ГО «Детектор медіа» (01.04.2025).

2508 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Детектор медіа» (01.04.2025).

2509 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025).

2510 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГС «Українська Асоціація Медіа Бізнесу» (27.03.2025). Див., зокрема, АТ «НСТУ»; NGL.media.; Сила правди.; тощо.

2511 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024).

2512 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГС «Українська Асоціація Медіа Бізнесу» (27.03.2025).

(наприклад, юристів) до роботи КЖЕ (усі члени Комісії працюють на волонтерських засадах)²⁵¹³.

Крім того, в Україні діє низка неформальних об'єднань журналістів, медіа та право-захисників, наприклад, Медіарух. Зазначена професійна спільнота створена, щоб захищати підписантів меморандуму про створення Медіаруху від тиску та переслідувань з боку влади, різних політичних сил, фінансово-політичних угруповань, кримінальних структур тощо²⁵¹⁴. Крім того, Медіарух нерідко оприлюднює заяви щодо законодавчих ініціатив, що можуть вплинути на реалізацію права на свободу вираження в Україні.

Обмеження доступу до Парламенту для медіа і громадськості

В Україні досі наявні проблеми із доступом до інформації та закритістю органів державної влади. Так, за оцінками IMI, половина місцевих рад не допускає журналістів до своїх засідань²⁵¹⁵.

Законопроект № 11321²⁵¹⁶, спрямований на розв'язання проблеми доступу медіа, журналістів та громадськості до комітетів Верховної Ради, прийнято 14 січня 2025 року, але станом на 31 липня не підписано Президентом. Відтак цей нормативно-правовий акт не набрав чинності, і проблема з доступом до комітетів Верховної Ради залишається актуальною²⁵¹⁷.

28 липня 2025 року низка громадських організацій та медіа закликали керівництво Верховної Ради відновити онлайн-трансляцію пленарних засідань на телеканалі «Рада» та завчасну публікацію порядків денних цих засідань²⁵¹⁸. Уже 30 липня 2025 року Голова Комітету Верховної Ради з питань свободи слова Ярослав Юрчишин зареєстрував постанову № 1963027, що передбачає повернення прямих трансляцій пленарних засідань Парламенту²⁵¹⁹.

31 липня 2025 року, вперше з початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну, відбулась онлайн-трансляція засідання Верховної Ради, на якому розглядалось питання про відновлення незалежності Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП)²⁵²⁰ — після протестів,

2513 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Український інститут медіа та комунікації» (01.04.2024).

2514 В Україні презентовано медіарух "Медіа за усвідомлений вибір". Текст меморандуму. Інститут масової інформації, 2019.

2515 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025).

2516 Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації: проект Закону України, реєстраційний № 11321 від 05.06.2024.

2517 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Інститут масової інформації» (25.03.2025), ГО «Платформа прав людини» (27.03.2025).

2518 Заява: Закликаємо керівництво Верховної Ради відновити прямі трансляції засідань парламенту. Рух Чесно, 2025.

2519 Ярослав Юрчишин зареєстрував постанову, яка передбачає відновлення онлайн-трансляцій засідань Ради. Детектор медіа.

2520 Засідання Ради про відновлення незалежності НАБУ та САП транслюватимуть на ютуб-каналі парламенту, — Юрчишин. Детектор медіа, 2025.

які відбулися в багатьох містах України через атаки з боку влади на антикорупційні органи. Це є позитивним кроком, спрямованим на забезпечення прозорості діяльності Парламенту.

Інші питання

Залишаються нерозв'язаними питання, пов'язані із Законом України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»²⁵²¹, а також невідповідності процедури призначення та звільнення Голови АМКУ, визначеної Законом України «Про Антимонопольний комітет України», Конституції України, про що докладно зазначалося в попередньому Тіньовому звіті до розділу 23²⁵²².

Рекомендації

1. Припинити практику зупинення дії норм Закону про медіа в частині фінансування Нацради, зокрема в питаннях оплати праці голови, першого заступника голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів зазначеного регулятора, і повною мірою дотримуватися приписів Закону.
2. Провести наукове дослідження, у процесі якого оцінити обґрунтованість розподілу повноважень між АМКУ та Нацрадою, передбачених абз. 2 ч. 2, ч. 5 ст. 7 Закону про медіа, і з'ясувати, чи відповідають зазначені приписи Закону про медіа вимогам ст. 22 Регламенту (ЄС) 2024/1083 та іншим актам Європейського Союзу.
3. Забезпечити належне фінансування суспільного мовника відповідно до Закону України «Про суспільні медіа України».
4. Переглянути доцільність подальшого об'єднання загальнонаціональних телеканалів на єдиній інформаційній платформі цілодобового інформаційного марафону «Єдині новини #UАразом», змінити формат реалізації єдиної інформаційної політики під час воєнного стану.
5. Визнати Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» таким, що втратив чинність, та підготувати зміни до законодавства України відповідно до рекомендацій Венеційської комісії.
6. Привести норми Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у відповідність до Конституції України в частині процедури призначення та звільнення Голови АМКУ.
7. Забезпечити належну імплементацію рішення ЄСПЛ у справі «Гонгадзе проти України», зокрема підвищити рівень ефективності розслідувань правопорушень, вчинених проти журналістів та працівників медіа.

2521 Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) : Закон України від 23.09.2021 № 1780-IX.

2522 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 316–317, 2024.

8. Внести зміни до законодавства України з метою імплементації рішення ЄСПЛ у справі «Седлецька проти України» та усунення можливості отримання прихованого доступу до комунікаційних даних журналістів та їх геолокації.
9. Президенту потрібно накласти вето на Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності» (законопроект № 12320).
10. Розробити комплексну державну політику, що забезпечить передумови для створення спеціальних програм страхування ризиків, пов'язаних із роботою журналістів, інших працівників медіа та фіксерів в умовах ведення бойових дій.
11. Вжити дії для набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації», прийнятим Парламентом 14 січня 2025 року, і забезпечити фактичний доступ журналістів та громадськості до комітетів Верховної Ради для незалежного висвітлення їхньої діяльності.

Позасудове блокування сайтів

В Україні діє п'ять процедур, внаслідок використання яких сайти в Україні можна блокувати без рішення суду:

- застосування санкцій (спеціальних обмежувальних заходів) за рішенням Ради національної безпеки і оборони України (РНБО);
- ухвалення рішення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ) про вимогу до власника сайту або провайдера хостингу щодо обмеження доступу до сайту, на якому надається безліцензійний доступ до азартних ігор;
- заборона поширення онлайн-медіа Нацрадою;
- внесення Нацрадою відповідних сервісів до Переліку аудіовізуальних медіа-сервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора;
- блокування за розпорядженням Національного центру оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій (НЦУ).

Протягом звітного періоду змінено законодавство, яке стосується двох з п'яти таких механізмів. Наприкінці січня 2025 року Кабінет Міністрів України прийняв нову постанову, яка регулює діяльність НЦУ, та деталізував перелік її повноважень у сфері обмеження доступу до вебсайтів. Також 1 квітня 2025 року набрали чинності зміни до регулювання діяльності у сфері азартних ігор, які змінюють механізм блокування сайтів, що надають безліцензійний доступ до таких ігор, запозичивши механізм, подібний до того, що використовується відповідно до Закону України «Про медіа».

Використання цих процедур для обмеження доступу до протиправного контенту та сайтів, що його поширюють, загалом можна вважати виправданим і пропорційним. КРАІЛ (а з 1 квітня 2025 року — новий Уповноважений орган, Державне агентство України «ПлейСіті») обмежуватимуть доступ до сайтів, які не виконують вимоги для ведення економічної діяльності, що несе високий рівень ризику для громадян. Блоку-

вання сервісів держави-агресора за рішеннями Нацради, розпорядження НЦУ та санкції РНБО є обмеженими в часі.

Водночас юридичні підстави застосування блокувань, як РНБО в межах санкційного апарату, так і НЦУ в межах його надзвичайних повноважень, є необмежено дискреційними та не дають змоги говорити про їх повну відповідність міжнародним стандартам у сфері свободи вираження поглядів, гарантованим ст. 10 КЗПЛ²⁵²³ та ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права²⁵²⁴.

Попри законодавчі зміни щодо діяльності НЦУ, робота Центру в цій сфері досі не відповідає зазначеним стандартам у повному обсязі. Щодо застосування санкційного механізму, то протягом звітного періоду ЄСПЛ комунікував Урядові справу щодо блокувань російських соціальних мереж у 2017 році, рішення у якій буде ключовим для дизайну майбутніх законодавчих рішень у цій сфері.

Загалом можна констатувати, що Уряд не використовує механізм позасудових блокувань сайтів для обмеження доступу до суспільно важливих ресурсів. У загальних рисах відповідальні за блокування органи намагаються спрямовувати свої заходи на досягнення інтересів національної безпеки. Попри втілення частини рекомендацій, висловлених як громадянським суспільством, так і представниками Європейського Союзу, низка законодавчих механізмів залишає надмірну дискрецію, яка може надати можливість спрямувати правозастосовну практику в негативну сторону. Її треба обмежити, аби практика позасудових блокувань відповідала міжнародним стандартам у сфері захисту прав людини.

Нормативні зміни у сфері позасудового блокування сайтів та практика їх застосування

Протягом періоду з 1 вересня 2024 року до 31 липня 2025 року включно в Україні ухвалено три законодавчі акти, які прямо впливають на сферу позасудового блокування сайтів. Закон № 4156-IX, що набрав чинності 9 січня 2025 року²⁵²⁵, передбачає процедуру формування переліку терористичних організацій. Її запровадження, а також формування відповідного переліку, додає чіткості у можливому застосуванні такої санкції, як-от «блокування доступу до інформаційних ресурсів, які використовуються для демонстрації та використання символіки терористичних організацій і груп, пропагування ідей та програмних цілей таких організацій (груп)», передбаченого санкційним законодавством з 2023 року²⁵²⁶.

Хронологічно другою набрала чинність постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2025 року № 75 «Деякі питання оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного

2523 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950.

2524 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966.

2525 Про внесення змін до деяких законів України щодо формування та ведення переліку терористичних організацій (груп) : Закон України від 18.12.2024 № 4156-IX.

2526 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом : Закон України від 21.03.2023 № 2997-IX.

або воєнного стану»²⁵²⁷. Вона замінила урядову постанову № 812²⁵²⁸, що діяла ще з 2004 року. Кабінет Міністрів України у п. 16 нової постанови передбачив компетенцію НЦУ з видання розпоряджень, передбачених нормою ст. 32 Закону України «Про електронні комунікації»²⁵²⁹. Щодо блокування сайтів, то НЦУ отримав право на:

- обмеження доступу до ресурсів інтернету (вебсайтів, автономних систем, IP-адрес) у технічно можливий спосіб для постачальників;
- обмеження доступу до вебсайтів, з використанням яких організовуються, проводяться азартні ігри чи надається доступ до них без відповідної ліцензії, через блокування доменних імен.

Такі блокування застосовуватимуться до моменту припинення або скасування надзвичайного або воєнного стану щодо забезпечення сталості електронних комунікаційних мереж. Вони можуть здійснюватися НЦУ на виконання рішень Президента, Уряду, РНБО, Національного банку України або за офіційними зверненнями керівників СБУ, ДБР, НПУ, Бюро економічної безпеки України, сил безпеки та оборони. Умовою таких блокувань є досягнення цілей оборони та безпеки держави та дотримання конституційних прав і свобод людини, які не підлягають обмеженням.

Третя законодавча зміна модифікує повноваження щодо обмеження доступу до сайтів, які надають безліцензійний доступ до азартних ігор. Прийнятий у грудні 2024 року Закон № 4116-IX набрав чинності 1 квітня 2025 року²⁵³⁰. Його положеннями ліквідовано КРАІЛ як регулятора у цій сфері та змінено ст. 25 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»²⁵³¹, яка передбачає процедуру обмеження доступу до сайтів або додатків, які надають доступ до азартних ігор з порушеннями вимог законодавства. Рішення про це ухвалюватиме Уповноважений орган, яким тепер є Державне агентство України «Плей-Сіті»²⁵³², після чого передаватиме інформацію Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (НКЕК) для подальшої комунікації постачальникам електронних послуг. Ця процедура є подібною до процедури наповнення Переліку аудіовізуальних медіасервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора згідно із вимогами Закону України «Про медіа»²⁵³³.

2527 Деякі питання оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного або воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2025 № 75.

2528 Деякі питання оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 812.

2529 Про електронні комунікації : Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX.

2530 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей : Закон України від 04.12.2024 № 4116-IX.

2531 Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14.07.2020 № 768-IX.

2532 Про центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерейної сфері : постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2025 № 314.

2533 Про медіа : Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX.

Серед законодавчих пропозицій, поданих до Верховної Ради в цей період, треба окремо згадати про урядовий законопроект № 11492)²⁵³⁴. Він пропонував запровадити таку санкцію, як-от «заборона доступу до електронних інформаційних ресурсів в інтернеті (вебсторінки, вебсайти, інші вебресурси), електронних комунікаційних мережах, електронних комунікаційних системах, інформаційних системах, інформаційно-комунікаційних системах». Утім у зв'язку зі зміною Уряду цей законопроект було відкликано в липні 2025 року.

Також у сфері санкцій треба згадати важливу справу ЄСПЛ, відправлену на комунікацію Урядові у вересні 2014 року. Справа *Boyarov and Others v. Ukraine*²⁵³⁵ стосується чотирьох заявників, які оскаржували правомірність використання положень Закону України «Про санкції» для блокування російських онлайн-платформ «Вконтакте», «Однокласники», Mail.ru та Yandex строком на три роки у 2017 році²⁵³⁶. Санкція у формі «заборони інтернет-провайдером надання послуг з доступу користувачам мережі «Інтернет» до ресурсів» була застосована на підставі п. 25 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»²⁵³⁷, що надає можливість накладати «інші санкції, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим Законом». Серед запитань, адресованих судом Урядові, є прохання пояснити, чи були втручання у права заявників передбачені законом та необхідними, а також вимога надати деталізовану інформацію щодо застосованої законодавчої процедури та конкретних заходів, здійснених для запровадження санкцій.

Усі механізми, згадані вище, активно застосовувалися для обмеження доступу до різноманітних ресурсів у 2024 році. Так, РНБО застосувала так зване терористичне блокування у трьох рішеннях (щодо російських медіа²⁵³⁸, медіа Ігоря Гужви²⁵³⁹ та громадянина України Олексія Селіванова²⁵⁴⁰), причому жодного разу не зазначалося, які безпосередньо ресурси мають бути заблоковані. Більш давня норма п. 25 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції» про «інші санкції» застосовувалася у 2024 році та відображена в шести указах Президента, а також в дев'яти указах у 2025 році — серед інших, щодо Світлани Крюкової, Олексія Арестовича та Юлії Латиніної²⁵⁴¹.

2534 Про внесення змін до Закону України «Про санкції» щодо заборони використання програмних продуктів та доступу до електронних інформаційних ресурсів: проект Закону України, реєстраційний № 11492 від 19.08.2024.

2535 Artur Volodymyrovych BOYAROV against Ukraine, Application no. 79083/17 (and three other applications).

2536 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2017 «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 15.05.2017 № 133.

2537 Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII.

2538 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 червня 2024 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 24.06.2024 № 376/2024.

2539 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 серпня 2024 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 21.08.2024 № 511/2024.

2540 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2024 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 02.09.2024 № 601/2024.

2541 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 січня 2025 року «Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 19.01.2025 № 38/2025.; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 травня 2025 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 01.05.2025 № 267/2025.; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2025 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України.

Варто зазначити, що у 2025 році значно активніше почали використовувати нове формулювання для спроб заблокувати облікові записи на онлайн-платформах — «обмеження провайдерами електронних послуг (службами соціальних мереж) доступу з території України до контенту, розміщеного на вебсторінках/у каналах». За допомогою цього інструменту залишаються заблокованими понад 800 сайтів²⁵⁴². КРАІЛ у 2024 році обмежила доступ до 105 вебсайтів, що надавали доступ до азартних ігор без ліцензії²⁵⁴³. У 2025 році комісія таких рішень не ухвалювала, що може бути пов'язане з законодавчими змінами, спрямованими на ліквідацію органу. Водночас за оновленою процедурою, що діє з квітня 2025 року, **Державне агентство України «ПлейСіті» обмежило доступ до 1202 вебсайтів станом на кінець липня 2025 року.**

Нацрада не застосовувала блокування онлайн-медіа, однак оновлювала Перелік аудіовізуальних медіасервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора. Протягом 2024 року до нього потрапило п'ять сервісів, які було заблоковано, доступ до яких надавався через 15 сайтів²⁵⁴⁴. У 2025 році до Переліку було додано 22 нових сервісів, а також Нацрада оновила кількість заблокованих доменних імен, за допомогою яких надавався доступ до попередньо заблокованих 27 сервісів²⁵⁴⁵. Отже, до Переліку у 2025 році додано 460 сайтів. Свої повноваження активно втілював у життя і НЦУ: у 2024 році: на сайті Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку) можна віднайти 131 розпорядження НЦУ про блокування доменних імен та IP-адрес протягом 2024 року. 149 таких розпоряджень також видано станом на кінець липня 2025 року²⁵⁴⁶.

Окремо варто згадати про зусилля, спрямовані на обмеження в Україні доступу до онлайн-платформ, пов'язаних з державою-агресором, а саме Telegram. На сьогодні Україна не вдавалася до блокування цієї платформи, попри публічні заклики та окремі законодавчі ініціативи²⁵⁴⁷. 19 вересня 2024 року Національний координаційний центр кібербезпеки (НКЦК), що діє при РНБО, ухвалив рекомендаційне рішення обмежити використання Telegram на службових пристроях в органах державної влади, військових формуваннях, на об'єктах критичної інфраструктури²⁵⁴⁸.

2542 Sanctions registry. Лабораторія цифрової безпеки.

2543 Нелегальні вебсайти. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей.

2544 Звіт: Права людини у цифровому вимірі 2024. Лабораторія цифрової безпеки, 2025.

2545 Перелік аудіовізуальних медіасервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора.

2546 Розпорядження Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

2547 Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності платформ спільного доступу до інформації, через які поширюється масова інформація: проєкт Закону України, реєстраційний № 11115 від 25.03.2024.

2548 НКЦК прийняв рішення обмежити використання Telegram в органах державної влади, військових формуваннях, на об'єктах критичної інфраструктури. Рада національної безпеки і оборони України, 2024.

Вплив нормативних змін на ідентифіковані проблеми

Проблема 1. Використання Закону України «Про санкції» для блокування сайтів

Нормативна можливість блокувати сайти або вимагати від провайдерів онлайн-платформ обмежувати доступ до облікових записів через використання пункту про «інші санкції» залишається відкритою. Жоден законодавчий акт в Україні не містить такого заходу, як-от «заборона інтернет-провайдерам надання послуг з доступу користувачам мережі «Інтернет» до ресурсів/сервісів». Така ситуація з передбачуваністю норми стане предметом розгляду ЄСПЛ протягом найближчого часу і може стати поштовхом до змін законодавства, на необхідності яких неодноразово наголошували представники громадянського суспільства²⁵⁴⁹, зокрема у контексті того, що подібний екстраординарний механізм не може застосовуватися постійно протягом восьми років²⁵⁵⁰.

Використання санкції «блокування доступу до інформаційних ресурсів, які використовуються для демонстрації та використання символіки терористичних організацій і груп, пропагування ідей та програмних цілей таких організацій (груп)» до прийняття законодавчих змін, що набрали чинності в січні 2025 року, вказувало на проблему визначення ресурсів, що планується заблокувати в межах застосування нової санкції. Також у межах їх застосування незрозумілим був зв'язок відповідної санкції з певними терористичними організаціями чи групами. Практику застосування цієї санкції треба аналізувати протягом 2025 року для того, аби оцінити наявність чи відсутності зміни підходів відповідних державних органів.

Незмінною є ситуація з розвитком функціоналу та законодавчих засад функціонування **Державного реєстру санкцій**²⁵⁵¹. Він **не містить інформації про причини запровадження санкцій до осіб**²⁵⁵², **що також підважує прозорість санкційної політики, серед іншого, і у розрізі продовження застосування відповідних заходів до блокування сайтів**. Саме тому процедуру блокування сайтів за санкційним законодавством у вигляді, у якому вона наявна нині, не можна розглядати як таку, що відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав людини, оскільки вона не передбачена законом у розумінні ст. 10 КЗПЛ та ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Проблема 2. Необмежена дискреція НЦУ щодо блокування сайтів

Кабінет Міністрів України частково прислухався до рекомендацій Тіньового звіту до розділу 23 і оновив нормативну базу, що стосується діяльності НЦУ²⁵⁵³. Подібну

2549 Can't Stop: Президент знову санкціонував блокування. Лабораторія цифрової безпеки, 2021.

2550 Інформація отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представником ГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини» (25.03.2025).

2551 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій : Закон України від 13.07.2023 № 3223-IX.

2552 Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій: рішення Ради безпеки і оборони України від 29.01.2024.

2553 Інформація отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини» (25.03.2025).

рекомендацію також містив Звіт у межах Пакета розширення ЄС 2024 року²⁵⁵⁴. Тепер повноваження цього органу у сфері видання розпоряджень щодо обмеження доступу до інтернет-ресурсів є прямо передбаченими на рівні підзаконних актів та приведені у відповідність до вимог ст. 32 Закону України «Про електронні комунікації»²⁵⁵⁵. Також з моменту оприлюднення Тіньового звіту до розділу 23 покращилася зручність доступу громадськості до рішень НЦУ про блокування сайтів, що тепер централізовано доступні на сайті Держспецзв'язку.

Водночас декілька норм постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2025 року № 75²⁵⁵⁶ потребують вдосконалення. По-перше, у документі знову немає вказівок на те, як саме провайдери мають виконувати рішення НЦУ технічно (за DNS, IP-адресою тощо) задля того, щоб уникнути блокувань правомірного контенту²⁵⁵⁷. Ця позиція є непослідовною навіть у межах однієї норми, яка передбачає, що сайти, які надають безліцензійний доступ до азартних ігор, мають блокуватися за IP-адресою.

По-друге, постанова не описує типи протиправного контенту, за розміщення яких сайт може підлягати блокуванню, лише окреслює коло органів, які можуть звертатися з вимогою такого блокування, та мету звернення — цілі оборони та безпеки держави. Хоча на сьогодні це не призвело до значних негативних наслідків, однак дискреція в повноваженнях НЦУ породжувала курйози, як-от блокування Linktree²⁵⁵⁸. Уже після прийняття нової постанови Кабінету Міністрів України НЦУ використовував свої повноваження для блокування сайтів з продажу алкоголю²⁵⁵⁹, надання юридичних послуг²⁵⁶⁰, з порадами для переходу державного кордону²⁵⁶¹, а також сайту угорської праворадикальної парламентської політичної партії Mi Hazánk²⁵⁶². Не заперечуючи того, що значна частина з цих ресурсів може нести шкоду громадянам України або ж її державним інтересам, застосування блокувань до частини з цих ресурсів навряд підпадає під цілі забезпечення безпеки та оборони України.

По-третє, постанова запроваджує дублювальні повноваження між НЦУ та Уповноваженим органом, яким з 1 квітня 2025 року є Державне агентство України «Плей-Сіті», у сфері блокування сайтів, що надають доступ до азартних ігор. Два акти мають різні процедури, що суперечать одна одній, і тому з погляду правової визначеності не є зрозумілим, яка з них застосовуватиметься.

2554 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

2555 Про електронні комунікації : Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX.

2556 Деякі питання оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного або воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2025 № 75.

2557 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини» (25.03.2025).

2558 Національний центр оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій ухвалив розпорядження розблокувати сервіс Linktr.ee. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, 2023.

2559 Про обмеження доступу до ресурсів Інтернету : розпорядження Національного центру оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій від 29.03.2025 № 181/2982.

2560 Про обмеження доступу до ресурсів Інтернету : розпорядження Національного центру оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій від 28.02.2025 № 104/2905.

2561 Розпорядження Національного центру оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій від 14.02.2025 № 80/2881 «Про обмеження доступу до ресурсів Інтернету».

2562 Розпорядження Національного центру оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій від 03.02.2025 № 58/2859 «Про обмеження доступу до ресурсів Інтернету».

Також недостатньо прозорою є діяльність НЦУ²⁵⁶³, що є продовжуваною проблемою²⁵⁶⁴. Оновлена постанова не містить положень про обов'язкову публікацію розпоряджень Центру. Спроби отримати доступ до всіх розпоряджень судовим шляхом у 2024 році завершилися невдачею: суд вказав, що ця інформація належить до службової, а тому доступ до неї може бути обмежено під час правового режиму воєнного стану²⁵⁶⁵.

Обмеженням у доступі є і другий важливий документ, яким регулюється діяльність НЦУ, а саме Положення про НЦУ, затверджене Адміністрацією Держспецзв'язку у 2019 році²⁵⁶⁶. Усі ці фактори не дають змоги говорити про відповідність процедури функціонування НЦУ стандартам у сфері захисту прав людини, навіть попри нещодавні законодавчі зміни.

Рекомендації

1. Переглянути Закон України «Про санкції» та практику його застосування у сфері обмеження доступу до вебсайтів, а саме уточнити підстави та порядок обмеження доступу до вебсайтів і гарантувати, що санкційна процедура буде застосовуватися виключно до іноземних фізичних або юридичних осіб, осіб без громадянства, а також організацій, що визнані терористичними відповідно до міжнародного права чи національного законодавства, та не буде застосовуватися для блокування діяльності національних медіа та громадських організацій.
2. Забезпечити прозорість застосування санкцій, зокрема через оприлюднення підстав застосування санкцій до відповідних суб'єктів у Державному реєстрі санкцій.
3. Ухвалити зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2025 року № 75, уточнивши типи протиправного контенту, щодо розміщення яких НЦУ може ухвалювати рішення щодо блокування, належного обґрунтування таких блокувань із вказівкою на підставу блокування, а також впровадивши вимоги щодо оприлюднення розпоряджень НЦУ, що не містять інформації з обмеженим доступом.
4. Розмежувати дублювальні компетенції НЦУ та Уповноваженого органу (Державного агентства України «ПлейСіті») щодо обмеження доступу до сайтів, що надають безліцензійний доступ до азартних ігор.
5. Після закінчення правового режиму воєнного стану забезпечити розблокування сайтів, заблокованих на підставі рішення НЦУ, якщо для їх подальшого блокування будуть відсутні законодавчі підстави.

2563 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини» (25.03.2025).

2564 Під час війни з'явився супер-регулятор інтернету. Держспецзв'язку. Dead Lawyers Society, 2023.

2565 Єдиний державний реєстр судових рішень.

2566 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини» (25.03.2025).

6. У разі запровадження законодавчих змін, окреслених вище, переглянути попередні рішення про блокування сайтів на підставі санкцій та рішень НЦУ на предмет їх необхідності, пропорційності та відповідності законодавству.

Свобода мирних зібрань, об'єднань та асоціацій

У 2024 році діяльність ОГС, як і в попередні два роки повномасштабної війни, була пов'язана з необхідністю забезпечення гуманітарного реагування, допомоги війську, документування злочинів, підтримки потерпілих та міжнародною адвокацією України тощо. Робота щодо просування кращого законодавства для доступу громадян до ухвалення рішень, для здійснення волонтерської діяльності, для мінімізації ризиків законодавства у сфері лобіювання була ще більш активною в контексті залучення ОГС до переговорного процесу про вступ України до ЄС. Більшість питань, пов'язаних із ризиками для діяльності ОГС, залишились актуальними.

Попри те, що Закон України «Про лобіювання» декларує непоширення дії закону на діяльність ОГС, якщо така діяльність не стосується комерційних інтересів, Закон залишається таким, що містить ризики для діяльності ОГС. Також ОГС не можуть ввозити транспортні засоби як гуманітарну допомогу для здійснення власної статутної діяльності, пов'язаної з наданням гуманітарної допомоги, гуманітарною і медичною евакуацією. Крім того, існує низка проблем для роботи громадських організацій, які залучають волонтерів, зокрема: відсутній інструмент державної підтримки для волонтерів, які постраждали під час надання допомоги цивільним громадянам; ОГС, які страхують своїх волонтерів, мають додаткове податкове навантаження (23%); не створено сприятливі умови для діяльності іноземних волонтерів в Україні. Також не запроваджена важлива в умовах воєнного стану можливість реєстрації ОГС онлайн. Проблемним для ОГС залишається фінансовий моніторинг з боку банків та визначення сектору НПО як такого, що має високі ризики для цілей легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та/або фінансування розповсюдження зброї масового знищення (ВК/ФТ) та визначення та реєстрація відомостей про кінцевих бенефіціарних власників (КБВ), відсутні актуальні роз'яснення чи рекомендації від держави з цього приводу.

Початок 2025 року приніс нові виклики, пов'язані з припиненням фінансування проєктів ОГС, які надавало, зокрема, USAID та Державний департамент США. Наслідки такого припинення, його вплив на роботу українських ОГС потребують окремої оцінки та реагування, особливо що стосується діяльності місцевих ОГС, які можуть опинитися в умовах відсутності будь-якої підтримки.

ОГС залишаються надійними партнерами держави на шляху реформування політики в найрізноманітніших сферах діяльності та потребують стабільної підтримки й реальних, а не лише декларативних інструментів впливу.

Що стосується свободи мирних зібрань, держава не обмежує право громадян на мирні зібрання для привернення уваги до найчутливіших проблем, але законодавче регулювання заборони та порядку проведення мирних зібрань в умовах воєнного стану потребує доопрацювання. Зокрема, в Україні склалася неоднозначна практика обмежень та заборон на проведення мирних зібрань, яка не завжди залежить від віддаленості області від фронту чи кордону з країною-агресором.

Законодавче регулювання створення та діяльності ОГС

Станом на 1 січня 2025 року в Україні зареєстровано²⁵⁶⁷ майже 106 тис. громадських організацій, 2,5 тис. громадських спілок, 32 тис. благодійних організацій та 1,8 тис. органів самоорганізації населення. Кількість організацій кожної зі згаданих організаційно-правових форм зросла, порівнюючи з показниками 2024 року.

Законодавство, що регулює створення та діяльність ОГС в Україні, загалом є досить сприятливим. Водночас залишаються невирішеними низка питань, які в комплексі з не завжди належною реалізацією норм законодавства на практиці створюють складнощі в реєстрації та діяльності ОГС.

У 2023 році ухвалений в першому читанні за основу урядовий законопроект № 8084²⁵⁶⁸, який передбачає **можливість створення громадської організації на підставі модельного статуту, що важливо для запровадження реєстрації онлайн через онлайн-сервіс державних послуг «Дія»**²⁵⁶⁹. Крім того, законопроектом пропонується скорочення строків реєстрації та збільшення числа суб'єктів реєстрації громадських об'єднань. Водночас наразі не спостерігаються наступні кроки щодо розгляду цього законопроекту Парламентом у другому читанні.

Поступом у питанні запровадження механізму реєстрації громадських організацій онлайн через онлайн-сервіс державних послуг «Дія» стало прийняття Урядом у квітні 2025 року постанови № 460 «Про реалізацію експериментального проекту щодо забезпечення можливості діяльності громадської організації на підставі модельного статуту»²⁵⁷⁰, якою, зокрема, затверджено текст модельного статуту та порядок реалізації такого експериментального проекту, який має реалізовуватися протягом двох років. На етапі впровадження модельного статуту предметом контролю та моніторингу має стати робота державних реєстраторів для уникнення ризиків схилення організацій до використання саме цього варіанту установчого документа, з метою спрощення роботи реєстраторів у процесі аналізу статутів.

Закон визначає можливість продовження строків розгляду документів, поданих для державної реєстрації громадського об'єднання, на строк до 15 робочих днів²⁵⁷¹, але переліку підстав для такого продовження немає, а отже, відповідна норма залишає простір для зловживань суб'єктам реєстрації.

Системних **змін потребує законодавство, що регулює діяльність органів самоорганізації населення**²⁵⁷². Процедура створення органів самоорганізації населення є заскладною та потребує актуалізації. Зокрема, врегулювання потребує процедура

2567 Кількість зареєстрованих юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання з розподілом за ознакою статі керівника на 1 січня 2025 року. Держстат України, 2025.

2568 Про внесення змін до деяких законів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації громадських організацій : проект Закону України, реєстраційний № 8084 від 28.09.2022.

2569 Державні послуги онлайн.

2570 Про реалізацію експериментального проекту щодо забезпечення можливості діяльності громадської організації на підставі модельного статуту : постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2025 № 460.

2571 Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV, ст. 26.

2572 Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III.

реєстрації органу самоорганізації населення, що утворюється в статусі юридичної особи. Саме визначення органу самоорганізації населення потребує законодавчого врегулювання. Урядовий законопроект № 6319²⁵⁷³, який може вирішити вищезазначені та інші питання щодо діяльності органів самоорганізації населення, прийнятий у першому читанні за основу. Проте з травня 2023 року наступних кроків щодо його розгляду в другому читанні не вчинялося.

Крім того, умови воєнного стану актуалізують й інші питання, пов'язані з роботою органів самоорганізації населення, які потребують врегулювання: продовження діяльності органів самоорганізації населення, які були створені на окупованих територіях; як проводити збори (конференцію) жителів в умовах воєнного стану; як і який орган має надавати дозвіл на створення органів самоорганізації населення на територіях, де діють військові адміністрації тощо.

Обмеження права на мирні зібрання в умовах воєнного стану, комендантська година

У липні 2025 року Верховна Рада вчергове продовжила²⁵⁷⁴ дію воєнного стану, а отже, й можливості для влади, зокрема місцевих військових адміністрацій, обмежувати право громадян на мирні зібрання²⁵⁷⁵. Однак **у більшості регіонів України продовжують відбуватися мітинги та демонстрації**. Водночас мирні зібрання перед будівлями ключових інституцій у м. Київ (Уряду, Парламенту та Офісу Президента) заборонені. З міркувань безпеки доступ до урядового кварталу можливий лише за перепустками.

Найчастіше мирні зібрання проводяться у великих містах, продовжуються акції щодо звільнення військовополонених Росією²⁵⁷⁶. Акції на підтримку військовополонених та зниклих безвісти не блокуються навіть у регіонах, де встановлено заборону на проведення мирних зібрань²⁵⁷⁷.

Утім, загалом в Україні склалася **неоднозначна практика обмежень та заборон на проведення мирних зібрань**, яка не завжди залежить від віддаленості області від фронту чи кордону з країною-агресором. Водночас відсутнє законодавче регулювання, яке наділяє військові адміністрації повноваженням затверджувати окремі порядки проведення мирних зібрань. Крім того, п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає право військового командування разом із військовими адміністраціями забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Натомість у ч. 1 ст. 19 згаданого Закону зазначено загалом про заборону проводити страйки, масові зібрання й акції в умовах воєнного стану. Такі формулювання створюють **умови правової невизна-**

2573 Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення : проект Закону України, реєстраційний № 6319 від 18.11.2021.

2574 Про затвердження Указу Президента України "Про продовження строку дії воєнного стану в Україні" : Закон України від 15.07.2025 № 4524-IX.

2575 Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII.

2576 Рідні військовополонених зібралися на пікет біля Верховної Ради. Суспільне, 2025.

2577 В Одесі відбулась акція на підтримку військовополонених та зниклих безвісти. Суспільне Одеса, 2025.

ченості в діяльності органів державної влади та в реалізації громадянами права на мирні зібрання.

Заборону на проведення мирних зібрань встановлено в чотирьох областях: у Донецькій та Одеській області з цього приводу ухвалені окремі рішення, а в Івано-Франківській та Херсонській — заборона обґрунтована ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»²⁵⁷⁸. Спеціальні вимоги щодо підстав або умов проведення мирних зібрань (обмеження щодо кількості учасників, встановлені строки повідомлення про зібрання, проведення в укриттях чи поруч з ними тощо) встановлено у Житомирській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Черкаській та Чернівецькій області. Не прийнято жодного акта чи рішення, яке містило б загальні правила проведення мирних зібрань, а не їх заборону в певні дні чи в конкретному місці у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Закарпатській, Луганській, Миколаївській, Полтавській областях та м. Києві.

У травні 2024 року Верховна Рада не підтримала законопроект²⁵⁷⁹ щодо **впровадження адміністративної відповідальності за порушення громадянами комендантської години**, яким передбачалися досить високі розміри штрафів у розмірі 8 500 до 17 000 грн. Вже в грудні 2024 року Кабінет Міністрів України вніс до Верховної Ради законопроект²⁵⁸⁰, яким передбачалася адміністративна відповідальність за порушення громадянами комендантської години в розмірі від 50 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (850–1 700 грн). Водночас штрафи не мали застосовуватися до людей, які йдуть до укриттів, надають медичну (домедичну) допомогу або супроводжують поранених тяжкохворих, здійснюють евакуацію або порятунк майна та в інших випадках загрози життю громадян. У липні 2025 року цей законопроект був відкликаний у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Загалом можна констатувати, що **українські органи влади не зловживають повноваженнями на обмеження свободи пересування та мирних зібрань** та продовжують роботу над впровадженням відповідальності за порушення комендантської години з урахуванням позиції громадськості щодо розумного розміру штрафів.

Припинення діяльності політичних партій

Мін'юст працює над скасуванням (в судовому порядку) реєстрації політичних партій, які не відповідають вимогам, визначеним Законом України «Про політичні партії в Україні»²⁵⁸¹: якщо партія не утворила свої організації у більшості областей України; якщо протягом трьох років з дня реєстрації виявлено недостовірні відомості в поданих документах; якщо партія не висувала кандидатів на виборах Президента та парламентських виборах протягом десяти років.

2578 Свобода мирних зібрань в умовах воєнного стану в Україні. Громадянська мережа ОПОРА, 2025.

2579 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання деяких заходів правового режиму воєнного стану : проект Закону України, реєстраційний № 10195 від 27.10.2023.

2580 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення вимог особливого правового режиму — воєнного стану, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях : проект Закону України, реєстраційний № 12354 від 23.12.2024.

2581 Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III.

Станом на 2025 рік **Мін'юст подав 54 позовні заяви про скасування реєстрації політичних партій через невисування кандидатів** на виборах Президента та народних депутатів України протягом 10 років. З них уже набрали чинності **рішення про анулювання реєстрації 17 політичних партій**²⁵⁸².

Також продовжується **робота щодо заборони проросійських політичних партій, яких нараховується щонайменше 22**²⁵⁸³. Попри те, що Мін'юст продовжує ініціювати заборони, **Парламент досі не вирішив питання, що робити з представниками заборонених партій у місцевих радах**. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування ще у 2022 році рекомендував Верховній Раді за результатами розгляду в першому читанні законопроекту № 7476²⁵⁸⁴ щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад прийняти його за основу та доопрацювати до другого читання з урахуванням необхідності внесення відповідних змін до Виборчого кодексу України²⁵⁸⁵. Утім, 17 липня 2025 року законопроект був відкликаний у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Взаємодія Мін'юсту та правоохоронних органів у процесі припинення діяльності партій добре налагоджена. Правоохоронні органи мають доступ до державних реєстрів та можливості для розслідування правопорушень щодо діяльності політичних партій. Мін'юст як суб'єкт державної реєстрації подає позов про припинення діяльності партії на підставі звернення правоохоронців, яке містить додатки щодо доказів, які лягають в основу позовної заяви. Водночас на рівні спеціального законодавства не зафіксована чітко роль правоохоронних органів у сфері державного контролю за діяльністю політичних партій²⁵⁸⁶ та не визначений механізм, який надає Мін'юсту можливості отримання достатньої інформації й доказової бази для формування позовів.

Судові засідання щодо розгляду справ про заборону партій відбуваються у відкритому режимі, громадськість отримує інформацію про проведення таких засідань²⁵⁸⁷.

Стан виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

Впродовж 2024 року Секретаріат Кабінету Міністрів України забезпечив проведення **інклюзивних консультацій з громадськістю та органами державної влади щодо напрацювання Плану заходів для виконання Національної стратегії** сприяння

2582 Мін'юст ініціює позови проти фіктивних партій. Міністерство юстиції України, 2025.

2583 Суд заборонив ще дві проросійські партії. Рух Чесно, 2024.

2584 Про внесення змін до деяких законів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад : проект Закону України, реєстраційний № 7476 від 20.06.2022.

2585 Висновок на проекти законів України (№ 7476, № 7476-1, 7476-2, 7476-3). Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, 2022.

2586 Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III.

2587 Публікація Міністерства юстиції України в соціальній мережі Facebook, 2025.

розвитку громадянського суспільства України на 2025–2026 роки²⁵⁸⁸. 21 березня 2025 року **План заходів затверджений урядовим рішенням**²⁵⁸⁹.

Щодо виконання²⁵⁹⁰ попереднього Плану заходів 2023–2024 років, то, хоч він був оцінений Секретаріатом Кабінету Міністрів України як високий, виконання частини заходів було відкладено²⁵⁹¹.

Секретаріат Кабінету Міністрів України створив умови для залучення громадськості до напрацювання планів заходів та оцінювання їх виконання через проведення консультацій з громадськістю²⁵⁹². Утім, розмиті формулювання деяких заходів та результати інтерв'ю з експертами свідчать про те, що органи виконавчої влади уникають відповідальності за реалізацію заходів, запропонованих громадськістю, особливо якщо йдеться про заходи, які зобов'язують розроблення та ухвалення змін до законодавства.

Регулювання волонтерської діяльності

Законодавство, що регулює діяльність волонтерів та організацій, які їх залучають, є рамковим та таким, що не створює обмежень для волонтерської діяльності. Однак **відсутність системної державної політики щодо розвитку волонтерської діяльності** призвела до появи багатьох проблем. Більшість питань, які потребують вирішення, залишаються актуальними²⁵⁹³. Окремою проблемою є ототожнення волонтерської діяльності з діяльністю, пов'язаною з отриманням та розподілом гуманітарної допомоги. Хоча ці сфери дуже пов'язані на практиці, вони мають різне правове регулювання.

В умовах повномасштабної війни та розвитку волонтерського руху актуалізувалися питання **страхування волонтерів, яких залучають ОГС**. Найбільш актуальним це питання є для організацій, які працюють у сфері гуманітарного реагування, евакуації цивільного населення. **Практика страхування волонтерів не є поширеною, а податкове законодавство не сприяє такому страхуванню**. Законопроект № 10040, покликаний зменшити податкове навантаження на ОГС під час страхування волонтерів²⁵⁹⁴, не розглядається профільним парламентським комітетом. Міністерство

2588 Запрошуємо до обговорення проекту розпорядження Кабінету Міністрів «Про затвердження плану заходів на 2025–2026 роки з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки». Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2024.

2589 Про затвердження плану заходів з реалізації у 2025–2026 роках Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.03.2025 № 246.

2590 Інформація про виконання плану заходів з реалізації до 2024 року. Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2025.

2591 Про внесення змін до плану заходів до 2024 року щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.07.2024 № 636.

2592 Запрошуємо до обговорення проекту розпорядження Кабінету Міністрів «Про затвердження плану заходів на 2025–2026 роки з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки». Кабінет Міністрів України, 2024.

2593 Оновлений розд. 5 «Розвиток волонтерської діяльності» Карти правових реформ для громадянського суспільства в Україні. Центр демократії та верховенства права, 2023.

2594 Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо підтримки волонтерської діяльності в умовах воєнного стану : проект Закону України, реєстраційний № 10040 від 13.09.2023. -

фінансів України (Мінфін) блокує законодавчі ініціативи, пов'язані зі змінами до податкового законодавства, аргументуючи це зобов'язаннями України перед Міжнародним валютним фондом²⁵⁹⁵ щодо утримання від заходів податкової політики, які можуть негативно вплинути на надходження до бюджету²⁵⁹⁶.

Держава не створила дієвий механізм надання фінансової підтримки для сімей загиблих волонтерів та волонтерам, які отримали інвалідність під час провадження волонтерської діяльності, пов'язаної із підтримкою обороноздатності країни в умовах війни. Постанова Уряду № 604²⁵⁹⁷ досі передбачає можливість отримання допомоги виключно для тих волонтерів, які постраждали, допомагаючи військово-службовцям та правоохоронцям. Окремий порядок для надання допомоги волонтерам, які зазнали інвалідності, чи сім'ям загиблих волонтерів, які постраждали під час надання допомоги цивільним громадянам, не розробляється.

Водночас відбувся поступ щодо сприяння діяльності в Україні іноземних волонтерів. 11 березня 2025 року за ініціативи громадських організацій²⁵⁹⁸ в Парламенті зареєстровано законопроект № 13071²⁵⁹⁹, яким пропонується скасувати вимогу щодо отримання довгострокової візи типу Д для волонтерів, які планують отримати посвідку на тимчасове проживання в Україні. Відповідні зміни пропонується запровадити на період дії воєнного стану та протягом одного року після його припинення. У разі ухвалення такі зміни спростять міграційні процедури для волонтерів, які можуть в'їжджати в Україну на умовах безвізу, коли довгострокова віза для них є лише затратною щодо часу та коштів формальністю.

15 травня 2015 року Парламент прийняв законопроект № 13071 за основу в першому читанні. Станом на липень 2025 року картка законопроекту № 13071 містить порівняльну таблицю з текстом законопроекту та висновком головного комітету²⁶⁰⁰ до другого читання²⁶⁰¹. Напрацювання тексту до другого читання відбувалося поспіхом й без залучення громадськості, тому текст зазнав змін, які можуть суттєво ускладнити імплементацію законопроекту в разі прийняття. Народні депутати, які виступили авторами законопроекту, та представники профільного комітету після зауважень ОГС погодили необхідність доопрацювання законопроекту шляхом повторного його розгляду профільним комітетом.

2595 Меморандум про економічну та фінансову політику. Міністерство фінансів України, 2025.

2596 Така позиція Міністерства фінансів України зазначається у відповідях міністерства на звернення ОГС, зокрема Центру демократії та верховенства права, експертному висновку Міністерства фінансів України до законопроекту № 10040 від 13.09.2023.

2597 Деякі питання виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, здійснення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації та/або іншої країни проти України, бойових дій та збройних конфліктів : постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 604.

2598 В Україні планують спростити міграційне законодавство для іноземців-волонтерів та працівників гуманітарних організацій. Центр демократії та верховенства права, 2025.

2599 Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» щодо скасування візових вимог для іноземців та осіб без громадянства, які є гуманітарними працівниками та волонтерами, на період дії воєнного стану : проект Закону України, реєстраційний № 13071 від 11.03.2025.

2600 Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнародних відносин

2601 Там само.

У листопаді 2024 року для громадського обговорення було запропоновано **проект Концепції Державної цільової програми з розвитку волонтерської діяльності в Україні на період до 2030 року**²⁶⁰². У липні 2025 року Уряд прийняв розпорядження № 715, яким схвалив зазначену Концепцію²⁶⁰³. Згідно з розпорядженням Мінсоцполітики разом з іншими заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади зобов'язані розробити та подати в шестимісячний строк Кабінетові Міністрів України проект Державної цільової соціальної програми з розвитку волонтерської діяльності на період до 2030 року.

Законодавче регулювання роботи ОГС з гуманітарною допомогою

Протягом 2024 року та початку 2025 року ухвалено низку рішень щодо врегулювання питань, пов'язаних із ввезенням та розподілом гуманітарної допомоги.

Протягом 2023–2024 років ОГС, які працюють у сфері гуманітарного реагування, адаптувалися до роботи в умовах нового порядку ввезення та обліку гуманітарної допомоги²⁶⁰⁴ та змін до Закону України «Про гуманітарну допомогу»²⁶⁰⁵.

На початку 2025 року ухвалено **зміни до постанови Уряду № 112 з метою розширення переліку товарів, які можуть надаватися як допомога військовим**²⁶⁰⁶. Також внесено зміни до Податкового кодексу України для **спрощення надання допомоги постраждалим внаслідок воєнних дій**²⁶⁰⁷, унормовано використання палива та запчастин для автомобілів, отриманих військовими як гуманітарна допомога²⁶⁰⁸.

21 березня 2025 року прийнято порядок²⁶⁰⁹ надання гуманітарної допомоги та повернення донору предметів гуманітарної допомоги в разі неможливості їх використання за цільовим призначенням. Однак для безперешкодної та системної роботи ОГС із гуманітарною роботою **має бути врегульовано ще низку питань, пов'язаних із порядком утилізації гуманітарної допомоги неналежної якості** тощо.

2602 Звіт про результати громадського обговорення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми з розвитку волонтерської діяльності в Україні на період до 2030 року». Міністерство соціальної політики України, 2024.

2603 Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми з розвитку волонтерської діяльності на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.07.2025 № 715.

2604 Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2023 № 953.

2605 Про внесення змін до деяких законів України щодо ввезення, обліку, розподілу гуманітарної допомоги, особливостей оподаткування відповідних операцій та подання звітності : Закон України від 08.11.2023 № 3448-IX.

2606 Про затвердження переліку засобів, товарів (робіт, послуг), сума (вартість) благодійної допомоги для закупівлі або у вигляді яких не включається до оподатковуваного доходу платників податку на доходи фізичних осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 112.

2607 Про зміни до Податкового кодексу України (щодо запровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки неприбуткових організацій) : проект Закону України, реєстраційний № 7500 від 28.06.2022.

2608 Про внесення змін до пункту 16 Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання військового майна у Збройних Силах : постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2025 № 192.

2609 Деякі питання перерозподілу та цільового використання гуманітарної допомоги : постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2025 № 321.

Парламент підтримав у першому читанні законопроект № 12010²⁶¹⁰ з метою надання ОГС можливості ввозити транспортні засоби як гуманітарну допомогу для здійснення власної статутної діяльності, пов'язаної з наданням гуманітарної допомоги, гуманітарною і медичною евакуацією.

Фінансування громадських організацій Урядом. Законодавство про відсоткову філантропію

Питання державної підтримки діяльності ОГС стає особливо актуальним в умовах припинення гуманітарних, адвокаційних, навчальних, дослідницьких, моніторингових і безпекових активностей, які реалізувало громадянське суспільство за підтримки уряду США. Водночас **у держави вкрай обмежені фінансові можливості фінансувати ОГС під час повномасштабного вторгнення РФ до України.**

Залишається актуальним питання **обмеженого переліку ОГС (за напрямками діяльності), які можуть претендувати на державне фінансування.** Це здебільшого організації осіб з інвалідністю, ветеранські та молодіжні організації. **Обмеженими є напрями витрат державних коштів**, а обмеження у вартості товарів та послуг, за яку можуть закуповуватися ОГС у межах державного фінансування, **не відповідають ринковим цінам.** Відсутня заснована на конкурсних процедурах інституційна підтримка ОГС державою, а отже, передумови для прогнозованого й сталого розвитку ОГС. Проблемою для ОГС є **фінансування від держави через Державну казначейську службу України**²⁶¹¹, що суттєво ускладнює отримання та обслуговування коштів.

Конкурсне фінансування проектів ОГС і надалі здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1049²⁶¹², яка є обов'язковою для центральних органів виконавчої влади та рекомендованою для органів місцевого самоврядування. Ця постанова зазнала змін²⁶¹³ у травні 2024 року в частині покращення порядку діяльності конкурсних комісій.

У 2024 році Український молодіжний фонд запустив перший грантовий конкурс. Загальний бюджет ініціативи становив майже 4 млн грн (85 тис. євро), а максимальна допустима сума одного гранту — 380 тис. грн (8,1 тис. євро)²⁶¹⁴.

За результатами цього конкурсу Український ветеранський фонд у 2024 році підтримав 16 громадських організацій, які отримали фінансування на проекти, спрямо-

2610 Про внесення змін до статті 6 та статті 15 Закону України «Про гуманітарну допомогу»: проект Закону України, реєстраційний № 12010 від 04.09.2024.

2611 Державна казначейська служба України. Міністерство фінансів України.

2612 Про затвердження порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049.

2613 Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2024 № 511.

2614 В Україні започаткували грантовий конкурс з метою працевлаштування випускників закладів профтехосвіти. Укрінформ, 2024.

вані на реінтеграцію ветеранів²⁶¹⁵. Мінімальна запитувана сума на проєкт становила 500 тис. грн (10,1 тис. євро). Максимальна запитувана сума на проєкт становила 1 млн грн (21 тис. євро).

Важливим інструментом державної підтримки діяльності ОГС є закупівля соціальних послуг. Закон України «Про соціальні послуги»²⁶¹⁶ визначає громадські об'єднання та благодійні організації надавачами соціальних послуг, а отже, **ОГС можуть брати участь у конкурсах на надання соціальних послуг коштом бюджету. Однак постачання соціальних послуг недержавними надавачами оподатковувалися податком на додану вартість** на загальних засадах за основною ставкою 20%. Водночас Україна в межах наближення свого законодавства до законодавства ЄС мала гармонізувати податкову систему із ЄС, зокрема й у частині звільнення від оподаткування податку на додану вартість операцій із постачання послуг і товарів, тісно пов'язаних із соціальним забезпеченням та соціальним захистом²⁶¹⁷.

У липні 2025 року **набрав чинності Закон № 4505-IX**²⁶¹⁸, яким внесено зміни до податкового законодавства та звільнено від оподаткування податком на додану вартість надавачів соціальних послуг незалежно від того, чи це державні, комунальні надавачі або ж ОГС.

Впроваджено платформу «ВзаємоДія» для конкурентного та прозорого механізму отримання коштів із державного й місцевих бюджетів, моніторингу та звітування ОГС за результатами реалізації таких проєктів²⁶¹⁹. Загалом **пріоритетом для фінансування ОГС в Україні залишаються ветеранські, молодіжні організації та організації, які опікуються соціальною підтримкою осіб з інвалідністю**.

У березні 2025 року прийнято зміни до Податкового кодексу України²⁶²⁰, якими передбачено, що до кінця року, у якому відбудеться припинення воєнного стану, **підприємства отримають можливість не включати до оподаткованого прибутку благодійну допомогу, надану благодійним організаціям у розмірі до 8% прибутку попереднього звітного року (за звичайних умов це 4%)**.

Законопроект № 7500²⁶²¹ щодо запровадження механізму відсоткового відрахування, який передбачає підтримку діяльності ОГС громадянами незалежно від воєнного стану, залишається без руху в Парламенті. Механізм відсоткового відрахування надасть громадянам право розпоряджатися 2% від сплаченого ними податку на доходи фізичних осіб на користь ОГС. Схожі інструменти підтримки ОГС громадянами успішно реалізовано в Польщі, Литві, Угорщині та Словаччині.

2615 Український ветеранський фонд: звіт роботи за 2024 рік.

2616 Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII.

2617 Соціальні послуги в Україні: сучасний стан, проблеми, обмеження. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2024.

2618 Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо розширення доступу пацієнтів до лікарських засобів, що підлягають закупівлі особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, шляхом укладення договорів керованого доступу : Закон України від 18.06.2025 № 4505-IX.

2619 Простір електронних конкурсів.

2620 Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання благодійництва у період воєнного стану : Закон України від 25.02.2025 № 4254-IX.

2621 Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки неприбуткових організацій) : проект Закону України, реєстраційний № 7500 від 28.06.2022.

Уряд усе ще продовжує виділяти кошти для фінансування проєктів ОГС, але **обсяги державної підтримки залишаються незначними, що поряд із суттєвим зменшенням підтримки коштом уряду США створює загрози для стабільної діяльності ОГС**, особливо на місцевому рівні.

Участь громадян в ухваленні рішень органами публічної влади

Відбувся значний **поступ в ухваленні законодавчих ініціатив, покликаних покращити доступ громадян до участі в ухваленні рішень** — як на державному, так і на місцевому рівнях. Прийнято закони України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування»²⁶²², «Про публічні консультації» та «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування»²⁶²³.

8 січня 2025 року набрав чинності Закон № 3703-ІХ²⁶²⁴, положення якого окреслюють основні форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а також деталізують порядок їх реалізації. Крім того, цей Закон **визначає, що з 1 січня 2027 року затвердження статутів територіальних громад є обов'язковим. Досить обмежені строки оновлення статутів** можуть спричинити ухвалення статутів, які не будуть зважати на потреби та специфіку громад, адже залучити експертів для напрацювання індивідуальних документів матимуть можливість далеко не всі громади.

Наразі в Україні налічується 1439²⁶²⁵ громад. Для громад, де діють військові адміністрації, виникає питання щодо можливості та доцільності ухвалення статутів одноосібним рішенням керівництва адміністрації.

Окремого законодавчого врегулювання потребує питання реалізації всіх форм народовладдя релокованими адміністраціями²⁶²⁶. Адже використання будь-якого інструменту громадської участі без зв'язку з територією є максимально утрудненим.

У жовтні 2024 року Президент підписав Закон України «Про публічні консультації»²⁶²⁷, який передбачає **проведення публічних консультацій усіма органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування тощо під час ухвалення будь-яких управлінських рішень**. Закон визначає коло суб'єктів проведення публічних консультацій, врегульовує порядок та основні етапи проведення, запроваджує різні форми проведення публічних консультацій, передбачає створення онлайн-платформи для проведення публічних консультацій, звітність про результати проведення публічних

2622 Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування : Закон України від 22.02.2024 № 3590-ІХ.

2623 Барометр ОГС 2024: Україна Звіт по країні Період: січень — жовтень 2024 року.

2624 Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 09.05.2024 № 3703-ІХ.

2625 Портал «Децентралізація».

2626 Сценарії реінтеграції окупованого Сходу: про що говорили на конференції про реінтеграцію територій. Міжнародний фонд «Відродження», 2024.

2627 Про публічні консультації : Закон України від 20.06.2024 № 3841-ІХ.

консультацій, зокрема про врахування або відхилення пропозицій з обґрунтуванням ухваленого рішення²⁶²⁸.

Водночас **дія Закону не поширюється на проведення публічних консультацій щодо депутатських законопроектів**, що означає відсутність можливості використання цього інструменту для найбільш популярної в суспільстві сфери. **Закон набере чинності лише через рік після припинення чи скасування воєнного стану** в Україні, що по суті відкладає реалізацію його положень на невизначений час. До того ж визначено надто короткі строки для Уряду щодо прийняття та оновлення нормативних-правових актів для реалізації Закону. Передбачено, що така робота може початися лише за шість місяців до набрання чинності Законом, що не дає змогу почати підготовку необхідних нормативно-правових актів завчасно, а за відведені пів року реалізувати необхідні напрацювання та ухвалити їх буде неможливо.

Закон України «Про лобіювання» та його ризики

Прийнятий у лютому 2024 року Закон України «Про лобіювання»²⁶²⁹ становить ризики для діяльності ОГС²⁶³⁰. У вересні 2024 року парламентський комітет з питань правової політики залучив громадськість до обговорення проекту змін до цього Закону, у результаті чого в грудні 2024 року **Парламент відтермінував введення в дію Закону до 1 вересня 2025 року**²⁶³¹. Реєстр прозорості, який, зокрема, слугуватиме для розміщення інформації про суб'єктів лобіювання, їх звітності, мав бути запущений вже до травня 2025 року. У жовтні 2024 року Уряд затвердив Положення про Реєстр прозорості²⁶³² та затвердив Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання²⁶³³, які розробило Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Незважаючи на долучення громадськості до роботи над змінами, залишилося кілька проблем, які й спричиняють перестороги експертного середовища. Ст. 3 Закону України «Про лобіювання» декларує непоширення його дії на діяльність громадських об'єднань та інших неприбуткових організацій, якщо така діяльність не стосується комерційних інтересів. Водночас **визначення терміну «комерційний інтерес» є нечітким** і таким, що створює **надмірні дискреційні повноваження НАЗК щодо трактування діяльності ОГС як лобістської**.

Для ОГС, які самостійно ухвалюють рішення про реєстрацію в Реєстрі прозорості, а отже, про визнання себе суб'єктом лобіювання, теж виникає низка питань щодо реалізації норм Закону: обсяг і тип інформації, яка має зазначатися в Реєстрі прозорості, можливість претендувати на іноземне проектне фінансування через присутність у Реєстрі тощо. Водночас відсутні будь-які зобов'язання для об'єктів лобізму, що створює загальну диспропорцію щодо прав та обов'язків сторін.

2628 Плюси й мінуси ухваленого закону «Про публічні консультації». Портал UPLAN, 2024.

2629 Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024 № 3606-ІХ.

2630 Барометр ОГС 2024: Україна Звіт по країні Період: січень — жовтень 2024 року.

2631 Верховна Рада відтермінувала введення в дію Закону України «Про лобіювання». Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

2632 Деякі питання створення та функціонування Реєстру прозорості : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2024 № 1175.

2633 Про затвердження Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання : постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2024 № 1128.

Вплив заходів щодо боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму на доступ ОГС до банківських послуг

Імплементация законодавства з протидії відмиванню брудних коштів та запобігання фінансуванню тероризму²⁶³⁴ спричинила не лише **невизначеність щодо визначення КБВ ОГС**, а й **обмеження банківських переказів, складнощі з банками-кореспондентами, блокування коштів на рахунках**. Це стало особливо відчутним після початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну, адже фінансовий моніторинг в умовах повномасштабної війни посилюється.

Дослідження ризиків використання неприбуткових організацій²⁶³⁵ для цілей ВК/ФТ здійснюється **без належної комунікації з представниками ОГС** та визначає цілком законні права та діяльність ОГС індикаторами або способами незаконної діяльності. Крім того, дослідження містить **недостатньо обґрунтовані висновки щодо ризиковості діяльності ОГС**, і, оскільки суб'єкти первинного фінансового моніторингу (наприклад, банківські установи) зобов'язані брати до уваги результати таких досліджень, **це загрожує ще більшим зростанням банківського дерискінгу щодо ОГС**. Також **наслідком оцінки сектору ОГС як високоризикового є посилення фінансового моніторингу та увага з боку правоохоронних органів, що перешкоджає законній діяльності організацій**, а це прямо заборонено положеннями Рекомендації 8 FATF²⁶³⁶.

Високий рівень ризиків неприбуткових організацій, визначений у звіті про проведення Національної оцінки ризиків за 2022 рік (звіт буде оприлюднено лише після скасування воєнного стану²⁶³⁷), не має належного підтвердження та обґрунтування. В умовах **недостатнього розуміння державою специфіки діяльності сектору ОГС** така ситуація створює ризики для надмірних або невинуватених заходів щодо неприбуткових організацій.

Для забезпечення більш прозорості та справедливості щодо НПО Національної оцінки ризиків, яка має відбутися у 2025 році, Центр демократії та верховенства права провів незалежну оцінку ризиків²⁶³⁸. Однак **методика²⁶³⁹, за якою буде відбуватися національна оцінка ризиків, вже затверджена Державною службою фінансового моніторингу України без належних консультацій з громадянським суспільством**.

2634 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX.

2635 Огляд щодо використання неприбуткових організацій у цілях легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму. Державна служба фінансового моніторингу України 2024.

2636 Міжнародні стандарти щодо боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму та розповсюдження зброї масового знищення рекомендації FATF. Державна служба фінансового моніторингу України, 2024.

2637 Інформація щодо оприлюднення Звіту про проведення Національної оцінки ризиків (2022 рік): Державна служба фінансового моніторингу України, 2024.

2638 Звіт про проведення незалежної оцінки ризиків сектору неприбуткових організацій в Україні. Центр демократії та верховенства права, 2024.

2639 Методика національної оцінки ризиків відмивання коштів, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення в Україні, 2024.

Наслідком оцінки сектору ОГС як високоризикового для цілей ВК/ФТ, без врахування особливостей нормативно-правового регулювання неприбуткових організацій, є **надмірні та невиправдані заходи²⁶⁴⁰ фінансового моніторингу щодо ОГС**. Як результат, ОГС мають практичні проблеми, які ускладнюють діяльність, як-от блокування фінансових транзакцій та зупинення банківського обслуговування.

Заборона громадських об'єднань у разі засудження його посадових осіб за колабораційну діяльність

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає **можливість заборони в судовому порядку організацій у разі засудження їхніх уповноважених осіб за вчинення кримінального правопорушення проти основ національної безпеки України**, а саме за здійснення колабораційної діяльності²⁶⁴¹.

Такі формулювання Закону по суті створюють умови для застосування відповідної норми про заборону для організацій, члени керівних органів яких були визнані винними в колабораційній діяльності. Проте, оскільки йдеться про заборону юридичної особи, то за умови, що громадське об'єднання не було задіяне в такому правопорушенні, у порушенні статей 36, 37 Конституції України²⁶⁴², **заборона й примусове припинення такої організації не є виправданою мірою**.

Зафіксованих випадків зловживань відповідною нормою Закону не виявлено, і сама можливість держави ініціювати припинення організацій, діяльність яких спрямована на порушення Конституції України, що теж передбачено в ст. 28 Закону України «Про громадські об'єднання», є необхідною. Однак у частині відповідальності за кримінальні правопорушення, вчинені «уповноваженими особами», закон потребує доопрацювання для уникнення можливих ризиків.

Визначення кінцевого бенефіціарного власника для ОГС

Відповідно до вимог чинного українського законодавства²⁶⁴³ у сфері протидії ВК/ФТ, усі юридичні особи мають мати інформацію про КБВ або його відсутність та структуру власності відповідно, крім певних винятків. Громадські об'єднання та благодійні організації не належать до цих винятків, тож мають визначати наявність або відсутність у себе КБВ, а також структуру власності.

Як зазначалося в Тіньовому звіті до розділу 23²⁶⁴⁴, обов'язкове подання юридичними особами інформації про КБВ відтерміновано до припинення воєнного стану та 90 днів після його завершення. Таке відтермінування стосується лише організацій, зареєстро-

2640 Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : постанова Правління Національного банку України від 19.05.2020 № 65.

2641 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 111¹.

2642 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 36, 37.

2643 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX.

2644 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. Центр прав людини ZMINA, 2024.

ваних до набрання чинності законодавством у сфері з протидії ВК/ФТ. Організації, які створюються, вже мають подавати інформацію про КБВ під час реєстрації юридичної особи. Крім того, частина ОГС вже подали інформацію про відсутність КБВ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДРПОУ), а банки під час оновлення даних інформацію про відсутність КБВ не сприймають і вимагають зазначити конкретну особу/осіб як КБВ (наприклад, засновників чи керівника організації). Це вже є розбіжністю, яку організації мусять виправляти через подання інформації про КБВ до органів державної реєстрації.

У 2023 році були переглянуті підходи до визначення КБВ. Впровадження воєнного стану внесло зміни у вимоги щодо подачі інформації про КБВ, які стосуються і ОГС, зокрема громадських об'єднань та благодійних організацій²⁶⁴⁵.

Визначення та реєстрація відомостей про КБВ для ОГС залишається проблемним питанням, відсутні актуальні роз'яснення чи рекомендації від держави з цього приводу. На сайті Мінфіну розміщені зразки схематичного зображення структури власності, зокрема для неприбуткових організацій, які дають змогу встановити КБВ²⁶⁴⁶ або їх відсутність та які подаються до органів державної реєстрації для внесення відповідної інформації у ЄДРПОУ. Однак ці **зразки не відповідають оновленим вимогам, які затверджені Мінфіном**²⁶⁴⁷ щодо неприбуткових ОГС.

Водночас з вересня 2024 року набрав чинності наказ Мін'юсту²⁶⁴⁸, яким визначено Порядок повідомлення Мін'юсту про виявлення розбіжностей між даними, які зазначено в ЄДРПОУ щодо КБВ, та даними, отриманими банківськими установами від клієнтів. Це означає, що **ОГС можуть стикатися з проблемами через повідомлення про розбіжності**, оскільки часто банківські установи вимагають визначати КБВ і не приймають інформацію про його відсутність, а в ЄДРПОУ щодо ОГС зазвичай зазначена інформація про відсутність КБВ.

У процесі комунікації з банківськими установами ОГС отримують рекомендацію зазначати засновників як КБВ, що, наприклад, для громадських організацій взагалі є некоректним, адже повноваження засновника громадського об'єднання закінчуються одразу після державної реєстрації громадського об'єднання²⁶⁴⁹ — це по суті одноразова функція фізичної особи щодо організації. Отже, ОГС можуть отримувати штрафи²⁶⁵⁰ у розмірі від 17 000 до 340 000 грн за розбіжності в інформації. Хоча застосування подібних санкцій наразі не зафіксовано, ризики є вагомими.

2645 Гід з визначення кінцевого бенефіціарного власника для громадських об'єднань та благодійних організацій. Центр демократії та верховенства права 2024.

2646 Структура власності юридичної особи. Міністерство фінансів України, 2021.

2647 Про затвердження Положення про форму та зміст структури власності : наказ Міністерства фінансів України від 19.03.2021 № 163.

2648 Про затвердження Порядку повідомлення держателя Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про виявлення розбіжностей між отриманими суб'єктом первинного фінансового моніторингу в результаті здійснення належної перевірки та розміщеними в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостями про кінцевих бенефіціарних власників та/або структуру власності юридичної особи : наказ Міністерства юстиції України від 12.07.2023 № 2542/5.

2649 Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI.

2650 Про затвердження Порядку притягнення до відповідальності та порядку визначення розмірів штрафів за порушення у сфері державної реєстрації юридичних осіб : наказ Міністерства юстиції України від 13.09.2023 № 3258/5.

Рекомендації

1. Прийняти законопроект № 8084 з метою унормування діяльності та державної реєстрації громадських організацій.
2. Прийняти законопроект № 6319 для забезпечення сприятливого законодавства для діяльності органів самоорганізації населення, доопрацювавши його з урахуванням необхідності врегулювання діяльності органів самоорганізації населення в умовах воєнного стану.
3. Запровадити послугу з онлайн-реєстрації громадських об'єднань та інших ОГС на онлайн-сервісі державних послуг «Дія».
4. Законодавчо врегулювати питання реалізації свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану з урахуванням диверсифікації ризиків та зазначенням підстав та умов для їх проведення. Зокрема, врегулювати розбіжності між п. 8 ч. 1 ст. 8 та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а також чітко визначити повноваження щодо заборони на проведення мирних зібрань (хто й за яких умов може ухвалити рішення про заборону проведення конкретного мирного зібрання або про заборону їх проведення на певній території загалом).
5. Законодавчо врегулювати питання статусу депутатів місцевих рад, які є представниками партій, щодо яких ухвалено судові рішення про заборону.
6. Продовжити практику відкритих судових засідань щодо припинення політичних партій, а в закритому режимі можуть відбуватись засідання частково, коли йдеться про розкриття інформації з обмеженим доступом.
7. Визначити повноваження правоохоронних органів щодо виявлення порушень спеціального законодавства та Конституції України в діяльності політичних партій (ст. 18 Закону України «Про політичні партії»).
8. Забезпечити ефективну реалізацію Плану заходів для виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства України на 2025–2026 роки.
9. У співпраці з ОГС розпочати роботу над підготовкою Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства України на наступний період. Напрацювати дієві механізми контролю за виконанням планів заходів.
10. Розробити та ухвалити Державну цільову програму з розвитку волонтерської діяльності в Україні та забезпечити фінансування заходів програми.
11. Внести необхідні зміни до законодавства для зменшення податкового навантаження на неприбуткові організації під час страхування волонтерів.
12. Прийняти законопроект № 13071 для спрощення процесу отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні іноземними волонтерами на період воєнного стану після перегляду профільним комітетом тексту законопроекту до другого читання.
13. Розробити урядовий порядок надання грошової допомоги волонтерам, які зазнали інвалідності, чи сім'ям загиблих волонтерів, які постраждали під час надання допомоги цивільним громадянам.

14. Прийняти законопроект № 12010 для забезпечення необхідними транспортними засобами ОГС, які працюють з гуманітарною допомогою.
15. Здійснити оцінку потреб ОГС у фінансуванні для врахування втрат, спричинених обмеженням на початку 2025 року фінансування урядом США, та з урахуванням викликів в роботі місцевих ОГС.
16. Розширити можливості державного фінансування ОГС на інші сфери, окрім як молоді, ветеранів та осіб з інвалідністю, а також продовжити роботу над прозорістю та ефективністю конкурсних процедур щодо підтримки ОГС.
17. Збільшити обсяги державного фінансування для розподілу через конкурсні механізми одночасно з забезпеченням інституційної підтримки ОГС, заснованої на конкурсних процедурах, переглядом підходів щодо переліку та розмірів дозволених витрат у рамках реалізації проектів ОГС.
18. Прийняти законопроект № 7500 щодо запровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки ОГС та розробити й прийняти необхідні для впровадження механізму зміни до Бюджетного кодексу України.
19. Переглянути положення щодо набрання Законом України «Про публічні консультації» чинності через рік після закінчення воєнного стану та передбачити обов'язок народних депутатів проводити публічні консультації щодо розроблених ними законопроектів.
20. Законодавчо врегулювати питання забезпечення реалізації форм громадської участі у вирішенні питань місцевого значення військовими адміністраціями окупованих територій.
21. Не допускати необґрунтованого поширення Закону України «Про лобіювання» на ОГС.
22. Уточнити визначення термінів, зокрема «комерційного інтересу», у Законі України «Про лобіювання» згідно з рекомендаціями Ради Європи для забезпечення відповідності принципу правової визначеності.
23. Провести Національну оцінку ризиків у сфері ВК/ФТ 2025 року з урахуванням результатів незалежної оцінки ризиків неприбуткових організацій та на основі ризик-орієнтованого підходу.
24. Забезпечити навчання учасників системи ВК/ФТ щодо особливостей правового регулювання та діяльності ОГС для коректного застосування ризик-орієнтованого підходу з урахуванням цих особливостей.
25. Оновити зразки схематичного зображення структури власності для подання інформації про КБВ для ОГС та покращити взаємодію між суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу.
26. Розробляти наступні оновлення Методики національної оцінки ризиків ВК/ФТ в Україні із залученням ОГС та активними й всеохопними (не лише рекомендації 8 FATF) консультаціями з міжнародними експертами й партнерами.

Захист прав дитини

Росія продовжує вчиняти найтяжчі злочини проти українських дітей — через масові обстріли цивільних та інфраструктурних об'єктів діти гинуть та зазнають каліцтв. Наявні свідчення щодо відсутності гуманітарної допомоги та сексуального насильства над дітьми на ТОТ України. Окупанти активно використовують заборонену зброю проти цивільного населення. Така зброя завдає важких каліцтв і уражень, ніж інші боеприпаси. Особливу небезпеку становлять касетні боеприпаси, фосфорна та термобарична зброя, боеприпаси з хімічними речовинами, міни-метелики тощо.

РФ і надалі реалізує втягування українських дітей у війну. Зокрема, для вербування неповнолітніх російські спецслужби використовують мобільні ігрові додатки, встановлюють контакт через соцмережі та месенджери. Окрім того, Росія продовжує розширювати мережу програм військово-патріотичного виховання молоді у РФ та на тимчасово захоплених територіях України з метою довгострокової війни проти України та можливих майбутніх збройних конфліктів із західними країнами.

Примусове переміщення дітей залишається поширеним для територій, які тимчасово окуповані або перебувають під постійними обстрілами. Водночас досі немає єдиного прозорого алгоритму чи механізму, який дає можливість повертати депортованих до Росії українських дітей. Інша нагальна проблема — відсутність державної системної реінтеграції повернутих дітей, яка має передбачати тривалу підтримку і супровід дитини та її родини.

У процесі розслідування воєнних злочинів необхідною залишається підготовка ювенальних слідчих та розвиток ювенальної юстиції в Україні загалом.

У контексті деінституалізації суттєвих змін не відбулося. Новоприйнята стратегія забезпечення права кожної дитини в Україні на зростання в сімейному оточенні несе значну кількість ризиків невиконання через відсутність державного фінансування та часто декларативність взятих на себе зобов'язань. Розвиток сфери соціального захисту в громадах так само залишається дуже повільним. Частина громад, особливо тих, які мають невеликі бюджети, не можуть найняти навіть одного спеціаліста або фахівця з соціальної роботи. Водночас ті громади, які мають таких спеціалістів, або навіть де функціонують центри соціальних служб та служби у справах дітей, також не реалізують свої функції повною мірою через невідповідні штатні нормативи та збільшення соціально вразливих категорій населення.

Вплив війни та розслідування злочинів проти дітей, зокрема воєнних злочинів

Відповідно до Факультативного Протоколу до Конвенції про захист прав дитини визначено шість найтяжчих злочинів (*grave crimes*) проти дітей: вбивство або каліцтво, втягування або наймання у військо, атаки шкіл та лікарень, зґвалтування, викрадення/переміщення та заборона у доступі до гуманітарної допомоги²⁶⁵¹. Через масові обстріли Росією українських цивільних та інфраструктурних об'єктів діти гинуть та зазнають каліцтв. Наявні свідчення щодо відсутності гуманітарної допомоги та сексу-

2651 Six grave violations against children in times of war.

ального насильства над дітьми на ТОТ. Відбувається мілітаризація та втягування дітей у війну, а також депортація українців до Росії.

Станом на грудень 2024 року приблизно **737 тис. дітей є внутрішньо переміщеними особами (ВПО)** внаслідок бойових дій. Ще 1,7 млн є біженцями, багато з них розлучилися з батьками²⁶⁵². Станом на кінець липня 2025 року **646 дітей вбито, 2 100 отримали поранення різного ступеня тяжкості, підтверджено 19 випадків сексуального насильства над дітьми**²⁶⁵³.

Унаслідок цілеспрямованих нападів, а також нападів невибіркового характеру російські військові руйнують як житлові будинки, так і школи, лікарні, спортивні майданчики, історичні та культурні об'єкти. Навіть після закінчення війни повернутися в значну кількість міст і сіл буде неможливо, адже інфраструктура там практично зруйнована. За три роки повномасштабної війни пошкоджено або зруйновано 236 тис. житлових будівель, з яких 209 тис. — приватні будинки, 27 тис. — багатоквартирні, а ще 600 — гуртожитки. Зазнали руйнувань або пошкоджень також понад 4 тис. закладів освіти, зокрема 229 шкіл, 110 дитячих садків і 97 університетів. Під удари регулярно потрапляють лікарні, поліклініки та інші медичні заклади. Загалом пошкоджено 1 554 медичні об'єкти, зокрема 515 лікарень та 465 амбулаторій. Постраждали також 3 921 об'єкт культури, 399 релігійних споруд, 343 спортивні комплекси²⁶⁵⁴. Наявні обстріли об'єктів енергетичної інфраструктури та водопостачання, через що українці зазнають проблем з електро-, водо- та тепlopостачанням, а також зв'язком, що погіршує умови догляду та виховання дітей.

Росія активно використовує заборонену зброю на території України проти цивільного населення. Така зброя завдає важчих каліцтв і уражень, ніж інші боеприпаси. Особливу небезпеку становлять касетні боеприпаси, фосфорна та термобарична зброя, міни-метелики тощо. За три роки повномасштабної війни Росії з Україною підтверджено також понад 6 900 випадків застосування російськими окупантами боеприпасів, які містять небезпечні хімічні речовини²⁶⁵⁵. За даними Центру протимінної діяльності, орієнтовно 30% території України забруднено мінами та нерозірваними боеприпасами, понад 139 тис. км² суходолу та 14 тис. км² водойм потребують обстеження підрозділами розмінування²⁶⁵⁶.

На ТОТ України **наявні численні свідчення щодо використання окупантами цивільних об'єктів** як штабів військових та/або складів військової техніки й снарядів. В умовах примушування дітей ходити до шкіл і дитячих садочків на ТОТ та за потреби відвідування медичних закладів це означає використання мирного населення як живого прикриття під час воєнних дій. Також це означає відсутність належного доступу до медичних, соціальних та освітніх послуг для населення, що тільки підсилює гуманітарну кризу на цих територіях.

2652 UN report details devastating impact of hostilities on children in Ukraine.

2653 Сайт «Діти війни».

2654 Прямі збитки інфраструктури України через війну зросли до \$170 млрд — оцінка KSE Institute станом на листопад 2024 року. Київська школа економіки, 2025.

2655 За три роки війни РФ понад 6 900 разів застосувала боеприпаси з небезпечними хімічними речовинами. Міністерство оборони України, 2025.

2656 Сайт Центру протимінної діяльності.

РФ продовжує втягувати українських дітей у війну. Зокрема, для **вербування неповнолітніх** російські спецслужби використовують мобільні ігрові додатки, встановлюють контакт через соцмережі та месенджери. Дітям зазвичай пропонують грошову винагороду за виконання різних завдань — фотографування місцевості, слідкування за певними об'єктами, розклеювання оголошень тощо. Для більш серйозних завдань (передача сумки із вибухівкою, підпал автомобіля тощо) застосовують також психологічний тиск та маніпулювання. Станом на кінець липня 2025 року органи прокуратури розпочали 200 кримінальних проваджень за фактами вербування українських дітей для ведення підривної діяльності²⁶⁵⁷.

Окрім того, Росія продовжує розширювати мережу програм військово-патріотичного виховання молоді у РФ та на тимчасово захоплених територіях України з метою довгострокової війни проти України та можливих майбутніх збройних конфліктів із західними країнами. Так, станом на початок 2025 року російські загарбники змусили вступити до пропагандистських військово-патріотичних рухів майже 60 тис. дітей з тимчасово окупованих населених пунктів Луганської області²⁶⁵⁸, орієнтовно 1 800 дітей із Запорізької області²⁶⁵⁹, 45 тис. дітей з Криму²⁶⁶⁰.

Мілітаризація дітей активно відбувається вже зі шкільного віку. Як приклад можна навести випуск минулого року першого підручника для вивчення безпілотників на шкільних уроках праці для учнів 8–9 класів²⁶⁶¹. Ще приклад — активне виготовлення деталей для зброї для конкретних військових підрозділів учнями кримських шкіл²⁶⁶².

Примусове переміщення і надалі залишається поширеним для територій, які тимчасово окуповані або перебувають під постійними обстрілами. Часто **дітей примусово відправляють у «табори перевиховання»** на підконтрольні Росії території, де за допомогою пропаганди та навіювання намагаються змінити їхнє уявлення про ідентичність, Україну та перебіг війни. Дітей у таких таборах змушують слухати гімн, показово висловлювати підтримку Росії. Підліткам часто видають російські паспорти, що значно ускладнює їхнє повернення додому. Також поширена мілітаризація хлопців, намагання приєднати їх до російської армії. Окрім цього, умови, у яких перебувають діти в таких таборах, непридатні до проживання. Росіяни ігнорують задоволення базових потреб дітей у гігієні, медицині, повноцінному харчуванні тощо²⁶⁶³.

За заявами представників окупаційних адміністрацій, протягом літнього сезону 2024 року в межах проєкту «Корисні канікули» до «таборів перевиховання» **вивезли 40 тис. українських дітей**. Це майже вдвічі більше, ніж торік. Діти з окупованих територій побували в пропагандистських поїздах у Москві, Санкт-Петербурзі, Рос-

2657 За даними Департаменту захисту інтересів дітей та протидії домашньому насильству Офісу Генерального прокурора.

2658 Майже 60 тисяч дітей ТО Луганщини Кремль «перековує» в рядах «юнарії» та «двіження первих». Публікація «Спротив» у соціальній мережі Facebook, 2025.

2659 Телеграм-канал начальника Запорізької ОВА Івана Федорова.

2660 Публікація Кримськотатарського Ресурсного Центру в соціальній мережі Facebook, 2025.

2661 Як кремль готує дітей до війни ще зі школи. Центр протидії дезінформації, 2024.

2662 Гуртки війни. У школах Криму виготовляють деталі для зброї та вчать вбивати «ворогів Росії». Крим. Реалії, 2025.

2663 Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо ситуації на тимчасово окупованих Російською Федерацією територіях України «Які інструменти РФ застосовує для окупації та підкорення населення тимчасово окупованих територій України?» 2025.

товіна-Дону та Тулі в межах програм «Культурна карта 4+85», «Маршрут для молоді», «Університетські зміни», а також взяли участь у низці «патріотичних» змін, подекуди за понад 8 тис. кілометрів від дому²⁶⁶⁴.

Станом на 31 липня 2025 року **Україна має підтвердження щодо 19 546 депортованих українських дітей**, яких незаконно вивезли до Російської Федерації, Білорусі та ТОТ України. Найімовірніше, кількість переміщених дітей значно більша, але нині оцінити масштаб остаточно неможливо через відсутність доступу до ТОТ і тривалість повномасштабної війни. За даними відкритих джерел, озвучених Росією, вивезено 744 тис. дітей. Наразі спільними зусиллями громадських організацій та Уряду **вдалося повернути 1 480 дітей**²⁶⁶⁵.

Позитивним кроком на шляху попередження та повернення з депортації українських дітей стало розроблення Білої книги «Захист дітей від примусового переміщення та депортації» від Міжнародної експертної групи BringKidsBack UA. Книга послідовно розвінчує міфи Кремля про «евакуацію» та через норми міжнародного права описує, як Російська Федерація сплановано та системно вчиняє злочин депортації та примусового переміщення українських дітей. Вона посилює спроможність України розробити дієві міжнародно-правові механізми для повернення викрадених дітей, а також забезпечення їхньої реабілітації та реінтеграції²⁶⁶⁶.

Також **вдосконалена нормативно-правова база щодо обліку депортованих та примусово переміщених дітей України**. Зокрема, восени 2024 року прийнято Закон України «Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України», який визначає **створення та функціонування Реєстру відомостей щодо депортованих дітей**²⁶⁶⁷. Набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2024 року № 1240, якою визначено механізм створення, ведення, доступу до Реєстру відомостей щодо дітей, депортованих або примусово переміщених у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та їх використання²⁶⁶⁸. Утворено Міжвідомчу комісію з питань верифікації відомостей щодо дітей, депортованих або примусово переміщених у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України, затверджено відповідне положення²⁶⁶⁹.

Також у жовтні 2024 року Верховна Рада прийняла імплементаційний Закон № 4012-IX у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього, відповідно до якого **депортація дітей тепер вважається геноцидом**²⁶⁷⁰.

2664 Публікація Regional Center for Human Rights у соціальній мережі Facebook, 2024.

2665 Сайт «Діти війни».

2666 Захист дітей від примусового переміщення та депортації. Міжнародна експертна група Bring Kids Back UA презентувала Білу книгу. Президент України, 2024.

2667 Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України : Закон України від 20.11.2024 № 4071-IX.

2668 Деякі питання захисту дітей, депортованих або примусово переміщених у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.10.2024 № 1240.

2669 Там само.

2670 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 09.10.2024 № 4012-IX.

Водночас досі **не існує єдиного прозорого алгоритму чи механізму, який дає можливість повертати депортованих до Росії українських дітей**. Практика повернення дітей дуже різна — за допомогою інших країн, міжнародних організацій, через офіси Омбудсманів та часто приватним способом, коли самі батьки або опікуни їдуть за дитиною у РФ.

Інша нагальна проблема — **відсутність державної системної реінтеграції дітей**, які повертаються із ТОТ, РФ, Республіки Білорусь, що має передбачати тривалу підтримку і супровід дитини та її родини. Наразі є лише ініціативи громадського сектору щодо розроблення певних концепцій такої реінтеграції в Україні, яка містить залучення соціальних служб, навчальних закладів і громади загалом у роботу з поверненими дітьми. Фактично наразі такими дітьми опікується Центр захисту прав дитини та залучені громадські організації, які за можливості задовольняють потреби дітей у гуманітарній, психологічній, соціальній, юридичній, освітній та інших видах допомоги. Водночас за значного повернення депортованих дітей наявна практика допомоги не зможе витримати навантаження. Держава деякою мірою включилася у вирішення цієї проблеми з прийняттям Порядку виявлення, повернення, забезпечення супроводу та реінтеграції дітей, депортованих або примусово переміщених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України²⁶⁷¹, який зобов'язує влаштовувати всіх повернених дітей виключно в сімейні форми виховання.

Станом на 31 липня 2025 року, за даними ОГП, в Україні розслідується всього 179 500 злочинів агресії та воєнних злочинів з боку РФ. Станом на липень 2025 року **орієнтовно понад 4 тис. кримінальних проваджень є саме за фактами злочинів проти дітей**. Найбільша кількість проваджень є у Луганській, Донецькій та Херсонській областях. Вони стосуються фактів викрадення і позбавлення волі, примусової депортації, сексуального насильства. За воєнні злочини проти дітей повідомлено про підозру 54 особам. Щодо 44 осіб розслідування завершено, справи передані до суду. 31 воєнного злочинця засуджено²⁶⁷².

Серед позитивних кроків варто зазначити **пілотні проекти у сфері ювенальної юстиції**. У листопаді 2024 року в Україні стартував пілотний проект зі спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей. Його метою є впровадження правосуддя, дружнього до дітей. Навчання пройдуть майже 60 суддів. Пілотний проект реалізується громадською організацією «Всеукраїнський громадський Центр «Волонтер» у співпраці з Касаційним цивільним судом у складі ВС та Міжвідомчою координаційною радою з питань правосуддя щодо неповнолітніх за підтримки Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні. Передбачається, що розгляд справ спеціалізованими суддями, які мають поглиблені знання з питань прав дитини, вікових та психологічних особливостей розвитку дітей, надасть можливість забезпечити належний захист прав та добробут кожної дитини, яка потрапила в систему юстиції, з урахуванням її потреб та життєвої ситуації. Також це може значно пришвидшити розгляд справ, пов'язаних із забезпеченням права дитини на сім'ю²⁶⁷³.

2671 Про затвердження Порядку виявлення, повернення, забезпечення супроводу та реінтеграції дітей, депортованих або примусово переміщених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2024 № 551.

2672 Телеграм-канал Офісу Генерального прокурора, 2024.

2673 Стартував пілотний проект щодо запровадження спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей. Судова влада України, 2024.

Окрім цього, показав свою ефективність ще один пілотний проєкт, ініційований Міжвідомчою координаційною радою з питань правосуддя щодо неповнолітніх, Мін'юстом, громадською організацією «Всеукраїнський громадський Центр «Волонтер» за підтримки Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні. З осені 2024 року проєкт почав діяти на всій території України. Він передбачає функціонування реєстру психологів, які залучаються до кримінальних проваджень за участю дітей. Наявність бази значно полегшує пошук необхідного спеціаліста у регіонах та забезпечує дотримання найкращих інтересів дитини під час проведення процесуальних дій щодо дітей та за участю дітей²⁶⁷⁴.

Необхідною залишається підготовка ювенальних слідчих, особливо в розрізі роботи з воєнними злочинами. Наразі таких слідчих майже немає, до того ж наявна загальна перевантаженість всіх правоохоронних органів, які можуть вести сотні, або навіть тисячі справ одночасно.

Варто також зазначити, що на початку 2025 року важливим і позитивним рішенням для України стало **призначення Радою Європи спецпредставниці з питань українських дітей** задля привернення уваги до проблем, з якими вони стикаються, а також до стандартів і ініціатив, спрямованих на їхню підтримку. Також у її повноваженнях — координація міжнародної співпраці та взаємодії з такими структурами, як-от Реєстр збитків і Консультативна група з питань дітей України²⁶⁷⁵.

Деінституалізація

26 листопада 2024 року **Кабінет Міністрів України ухвалив Стратегію забезпечення права кожної дитини в Україні на зростання в сімейному оточенні на 2024–2028 роки**, а також затвердив операційний план заходів на 2024–2026 роки з її реалізації²⁶⁷⁶. Ця Стратегія фактично передбачає новий план деінституалізації в Україні, адже однією з ключових її цілей є дотримання прав та інтересів дітей під час реформування закладів, які здійснюють інституційний догляд та виховання, збереження та спрямування ресурсів таких закладів для підтримки дітей та сімей з дітьми у територіальних громадах.

Важливо, що **процес деінституалізації тепер прямо поєднаний з розвитком соціальних послуг на місцях і підтримкою сімейних форм виховання**. До 2028 року прогнозується:

- збільшення кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають у сімейних формах виховання, до 95%;
- зменшення кількості дітей, які отримують інституційний догляд та виховання, на 30%, а таких дітей віком до трьох років — на 80%, порівнюючи з показниками 2023 року;
- збільшення кількості дітей з інвалідністю та/або дітей з особливими освітніми

2674 Сайт Інформаційної платформи для психологів, які залучаються до кримінальних проваджень за участю дітей.

2675 Special Envoy of Council of Europe Secretary General on the situation of children of Ukraine appointed. Council of Europe, 2025.

2676 Про схвалення Стратегії забезпечення права кожної дитини в Україні на зростання в сімейному оточенні на 2024–2028 роки та затвердження операційного плану заходів на 2024–2026 роки з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2024 № 1201.

потребами, які отримують соціальні, медичні та освітні послуги в територіальних громадах, на 30%.

Позитивним моментом Стратегії також є врахування контексту війни і відповідно її наслідків: внутрішнього переміщення, депортації, травматизації дітей тощо.

Водночас одним з головних недоліків є покладання **фінансування реалізації Стратегії здебільшого на місцеві бюджети та позабюджетні кошти**, що несе значні ризики невиконання запланованих заходів та завдань. Також у Стратегії відсутні визначення ключових понять, як-от «інституція», «деінституалізація», «реінтеграція» та інших, що може позначитися на невиконанні Стратегії в тому вигляді, у якому вона запланована.

Станом на початок 2025 року в Україні **понад 80 тис. дітей перебувають у орієнтовно 500 закладах інституційного догляду** (дитячі будинки, школи-інтернати, будинки дитини, притулки та інші заклади). **Із них лише 5 152 — це діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування**²⁶⁷⁷. Решта дітей мають батьків, проте виховуються не в сім'ях через різні причини, значна частина з яких — відсутність необхідних соціальних сервісів на місцях.

Тут також треба зазначити про проблеми зі статистичними даними. **Частина статистики не відповідає дійсності, немає загальної електронної системи даних**, яка б оновлювалася одразу після внесення будь-яких змін. Різні державні органи мають розрізнені дані, зокрема щодо утримання дітей в інтернатних закладах, що ускладнює як реальну оцінку, так і прогнозування ситуації під час реформування закладів інституційного догляду для дітей. Також проблемою є відсутність аналітичного підходу в роботі зі статистичними даними. В основному державні органи у своїх звітах спираються на динамічну зміну конкретних показників раз на рік, без врахування факторів, які можуть впливати на ці показники.

Неоднозначним є також **прийняття у 2025 році Закону № 4250-ІХ**²⁶⁷⁸ **щодо надання реабілітаційних послуг військовим у спеціальних закладах освіти**. Закон надає можливість спеціальним закладам загальної середньої освіти надавати реабілітаційні послуги особам з особливими освітніми потребами та іншим особам з порушеннями зору та/або слуху, зокрема з-поміж військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Україною. Таке рішення, хоч і є важливим з погляду надання реабілітаційної допомоги військовослужбовцям, проте несе ризики небезпеки для дітей, а також потенційно може заважати реформуванню таких закладів в Україні.

Водночас є і позитивна законодавча ініціатива. Так, цього року готується законопроект про наставництво різних категорій дітей, зокрема дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються в інституційних закладах, а також дітей з родин, які перебувають у складних життєвих обставинах, та які зростають у сімейних формах виховання²⁶⁷⁹.

2677 «Не дитина для дорослого, а дорослий для дитини». Як відбувається реформа системи сиротинців. Українське радіо, 2025.

2678 Про внесення змін до деяких законів України щодо надання закладами освіти реабілітаційних послуг (реабілітаційної допомоги) : Закон України від 25.02.2025 № 4250-ІХ.

2679 Підтримка наставників стане доступна для більшої кількості дітей і молоді. Міністерство соціальної політики України, 2025.

Сімейні форми виховання, діяльність соціальних служб

Ключовим фактором успішної деінституалізації є розвиток сімейних форм виховання в Україні. За оперативними даними служб у справах дітей обласних державних (військових) адміністрацій, станом на кінець 2024 року усиновлено 1 270 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за рішенням судових органів, з них: 1 268 дітей (з них 33 дитини з інвалідністю) усиновлено громадянами України; дві дитини — іноземними громадянами. Треба зазначити, що це на 27% більше показника усиновлених у 2023 році (927) дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування²⁶⁸⁰. Водночас **загалом темпи усиновлення є низькими**.

Теж саме стосується питань опіки та піклування. Станом на кінець 2024 року функціонувало 1 287 дитячих будинків сімейного типу (ДБСТ), у яких виховувалося 8 668 дітей, з них 889 — рідних або усиновлених; 2 789 прийомних сімей, у яких виховувалося 5 294 дитини, з них 1357 — рідних або усиновлених. Впродовж 2024 року створено 75 дитячих будинків сімейного типу, до яких влаштовано 1 160 дітей, 372 прийомних сім'ї, до яких влаштовано 865 дітей²⁶⁸¹.

Ключовими перепонами для розвитку сімейних форм виховання є **брак персоналу соціальних служб**, через що уповільнюється сам процес усиновлення та влаштування дітей у прийомні сім'ї, ДБСТ, невідповідна підготовка кадрів, пріоритет в усиновленні маленьких дітей, а також нестача ювенальних суддів, через що справи із забезпечення права дитини на сім'ю можуть розглядатися місяцями.

Позитивним моментом можна назвати лише збільшення кількості патронатних сімей за минулий рік. Станом на кінець 2024 року функціонувало 444 сім'ї патронатних вихователів (190 з них створені у 2024 році), у яких перебували 865 дітей. За таких темпів підготовки цілком реально відійти від тимчасового розміщення дітей у притулки та центри соціально-психологічної реабілітації дітей²⁶⁸².

Серед проблем, які посилилися за останній рік, наявне **невідповідне фінансове забезпечення сімейних форм виховання**, яке не переглядалося з часу повномасштабного вторгнення. Купівельна спроможність прийомних сімей та ДБСТ значно знизилася з того часу і потребує перегляду.

Варто також зазначити, що в Україні **поширена проблема прихованого соціального сирітства**. Через брак спеціалістів служб у справах дітей, низьку фаховість, загальне навантаження та відповідно відсутність заходів з попередження та виявлення сімей в складних життєвих обставинах кількість дітей, які мають бути під наглядом соціальних служб, значно більша, ніж є на контролі. Наразі в Україні немає реальної статистики кількості сімей у складних життєвих обставинах та дітей, які потребують соціального супроводу та/або вилучення із біологічної сім'ї. Тож потенційно дітей, які потребують влаштування в сімейні форми виховання, значно більше, ніж відомо соціальним службам на місцях. І відповідно розвиток сімейних форм виховання в

2680 За даними Публічного звіту Голови Державної служби України у справах дітей Петра Добромільського про підсумки діяльності за 2024 рік.

2681 Там само.

2682 Там само.

Україні потребує значно більших зусиль з боку держави. Особлива увага має приділятися підготовці сімей, які можуть взяти до себе дітей з інвалідністю, з особливими освітніми потребами, і має включати комплексний супровід від психологічної допомоги до методичної підтримки. Поки що таких сімей вкрай небагато. Також складно влаштувати великі сімейні групи, дітей старше 11 років. Програм, які б розвивали такі сімейні форми, майже немає.

Загалом **розвиток сфери соціального захисту у громадах залишається дуже повільним**, зокрема через змінення схеми розподілу зібраних податків на користь воєнних витрат. Частина громад, особливо тих, які мають невеликі бюджети, не можуть найняти навіть одного спеціаліста або фахівця з соціальної роботи. Водночас ті громади, які мають таких спеціалістів, або навіть де функціонують центри соціальних служб та служби у справах дітей, також не реалізують свої функції повною мірою через невідповідні штатні нормативи та збільшення соціально вразливих категорій населення. За даними офісу Омбудсмена, понад 60% служб у справах дітей недоукомплектовані²⁶⁸³. Загалом наявне нерозуміння важливості організації належної соціальної підтримки жителів головами об'єднаних територіальних громад. У поєднанні з відсутністю державних субвенцій на соціальну сферу це призводить до обмеженості чи відсутності соціальних послуг на місцях.

Відсутність належної уваги до перерахованих проблем обумовлена, зокрема, невідповідним розподілом обов'язків між декількома державними органами, відповідальними за захист та дотримання прав та інтересів дітей. Фактично такими органами наразі є Мінсоцполітики, Національна соціальна сервісна служба та Державна служба у справах дітей, повноваження яких дублюються, а деякі важливі функції не виконуються жодним органом. До того ж нелогічною виглядає підпорядкованість органів один одному.

21 липня 2025 року Кабінет Міністрів України ухвалив **рішення²⁶⁸⁴ про перетворення Мінсоцполітики в Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності, приєднавши до нього Міністерство національної єдності (Міннац'єдності)**. Така реорганізація хоч і має свої переваги, водночас може нести певні ризики. Зокрема, через широке коло питань, якими опікується Мінсоцполітики, **приєднання ще одного напряму може призвести до втрати фокусу на складніших та менш пріоритетних темах, зокрема розвитку сімейних форм виховання, деінституалізації тощо**.

Отже, вкрай назріла потреба реформування системи соціального захисту дітей із чітким розподілом повноважень між державними органами щодо формування державної політики, її виконання та контролю.

Одним з небагатьох покращень за останній час є часткова підтримка громадських організацій як надавачів соціальних послуг. Завдяки громадському сектору є приклади вдалих пілотних проєктів з розвитку тих чи інших послуг для дітей та молоді, зокрема випускників інтернатних закладів. Проте поширення такого досвіду на інші громади та області майже не відбувається.

2683 «Не дитина для дорослого, а дорослий для дитини». Як відбувається реформа системи сиротинців. Українське радіо, 2025.

2684 Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 № 904.

Рекомендації

1. Забезпечити фіксацію всіх скоєних російськими військовими злочинів проти дітей: вбивств, каліцтв, жорстокого поводження з дітьми та інших.
2. Залучати міжнародних партнерів для моніторингу стану дітей, які були депортовані до РФ, та їхнього повернення на територію України чи виїзду в треті безпечні країни.
3. Застосувати підходи правосуддя, дружнього до дитини, зокрема готувати необхідну кількість відповідних спеціалістів.
4. Унормувати на рівні законів ювенальну спеціалізацію роботи поліції, прокуратури, суддів та пробації.
5. Розробити чіткий алгоритм реінтеграції дітей, постраждалих від війни, і зокрема повернутих з депортації та ТОТ України.
6. Поширювати рекомендації для батьків і педагогів щодо розпізнавання потенційних ризиків вербування дітей та їх захисту від негативного впливу.
7. Закласти державні кошти на реалізацію Стратегії забезпечення права кожної дитини в Україні на зростання в сімейному оточенні на 2024–2028 роки та розвиток послуг у громадах.
8. Створити єдину електронну базу даних щодо дітей, зокрема тих, які перебувають у закладах інституційного догляду.
9. Належним чином аналізувати статистичні дані щодо дітей.
10. Змінити принципи фінансування соціальних послуг для дітей, дозволити громадам повноцінно закуповувати такі послуги у різних провайдерів, тим самим демонополізувати ринок таких послуг, на якому наразі диктують умови державні та комунальні провайдери.
11. Розглянути можливість виділення субвенцій громадам для розвитку сфери соціального захисту.
12. Реформувати систему соціального захисту дітей із чітким розподілом повноважень між державними органами щодо формування державної політики, її виконання та контролю.
13. Переглянути штатні нормативи центрів соціальних служб, служб у справах дітей відповідно до покладених на них обов'язків.
14. Розробити механізм перерозподілу коштів із системи інституційного захисту на підтримку сімейних форм виховання.
15. Проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу з головами громад щодо необхідності розвитку сфери соціального захисту на місцях.
16. Збільшити долю податків, яка залишається на розвиток місцевих громад.

Протидія дискримінації та злочинам на ґрунті нетерпимості

Станом на липень 2025 року в Україні не зафіксовано істотного прогресу у сфері протидії дискримінації та злочинам на ґрунті нетерпимості. Попри окремі законодавчі ініціативи, базове антидискримінаційне законодавство залишається фрагментарним і не відповідає всім положенням Директив ЄС, зокрема щодо переліку захищених ознак та форм і проявів дискримінації. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» досі не містить таких ознак, як-от «сексуальна орієнтація», «гендерна ідентичність», «ВІЛ-статус», «стан здоров'я» чи «досвід переселення», що призводить до обмеження захисту для цих груп.

Слабкою залишається система правового захисту потерпілих від дискримінації — немає ефективних механізмів швидкого розгляду справ, перенесення тягаря доказування чи позасудових способів вирішення спорів. Уповноважений Верховної Ради з прав людини формально виконує функцію органу рівності, однак не має повноважень щодо накладення санкцій та спроможності брати участь у справах як експертна інституція, а суди рідко залучають його до таких процесів. У нових редакціях законів (зокрема про захист права на працю осіб з інвалідністю) бракує чітких визначень щодо позитивних дій або «відмови у розумному пристосуванні», як вимагають відповідні стандарти ЄС.

Кримінальне законодавство України не відповідає стандартам Рамкового рішення Ради ЄС 2008/913/JHA. КК України звужує мотив нетерпимості лише до расової, національної чи релігійної нетерпимості, не охоплюючи сексуальну орієнтацію і гендерну ідентичність (СОГІ) чи інші захищені ознаки. Приватне обвинувачення за ст. 161 КК України (порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками), відсутність відповідальності юридичних осіб, тривалі розслідування скарг та їх закриття у зв'язку зі спливом строку давності через неефективні дії правоохоронних органів — усе це унеможливляє ефективне переслідування злочинів ненависті.

До цього всього в Україні немає системи захисту потерпілих від проявів нетерпимості. Відсутня оцінка індивідуальних потреб, а безоплатна правнича допомога доступна лише умовно — після завершення воєнного стану. Хоча в ОГП створено Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків, він працює лише у сфері міжнародних злочинів.

За всі роки Україна досі не побудувала системи збору даних, вони досі не дезагрегуються, збираються нецентралізовано та несистемно, що унеможливляє створення ефективної політики протидії дискримінації. Також Україна досі не приєдналася до Агентства Європейського Союзу з фундаментальних прав (*The European Union Agency for Fundamental Rights — FRA*) і не використовує його методологію. Загалом держава демонструє формалізований підхід, що полягає у створенні норм без належної імплементації, а рекомендації попередніх періодів залишаються здебільшого невиконаними.

Відповідність національного законодавчого регулювання вимогам «директив рівності»

Станом на липень 2025 року у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні не відбулося суттєвих законодавчих змін²⁶⁸⁵. Чинна законодавча рамка базується на Конституції України та Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», прийнятому ще у 2012 році, а також кількох галузевих законах, які переважно стосуються питань праці²⁶⁸⁶.

Базовий антидискримінаційний закон²⁶⁸⁷, попри те, що спирається на загальну логіку чотирьох основних директив ЄС щодо рівності, не відповідає низці їх ключових положень²⁶⁸⁸:

- **Конституція України та окремі закони, які гарантують рівність, мають неуніфіковані та неповні переліки захищених від дискримінації ознак.** Базовий закон не містить таких ознак, як-от «сексуальна орієнтація» та «гендерна ідентичність» (СОГІ), «ВІЛ-статус», «стан здоров'я», «внутрішнє переміщення» — хоча окремі з них присутні в інших актах (наприклад, Кодексі законів про працю України та Законі України «Про зайнятість населення»). Така фрагментарність не дає можливості забезпечити наскрізний та послідовний підхід до заборони дискримінації.
- **Базовому закону бракує згадки та визначення низки проявів дискримінації, які згадані в директивах ЄС,** а також у судовій практиці Європейського суду справедливості. Зокрема, це «множинна дискримінація» «дискримінація за асоціацією», «сегрегація» і «відмова у розумному пристосуванні». Наразі одна з небагатьох законодавчих змін 2025 року — це прийняття Закону № 4219-IX²⁶⁸⁹, який вносить зміни до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю». Ці зміни лишили чинним посилання на визначення «розумного пристосування» в значенні Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю²⁶⁹⁰, однак не передбачили внесення форми «відмова від розумного пристосування» до базового антидискримінаційного закону. Крім того, обов'язок визначати, яке розумне пристосування потрібне людині з інвалідністю, віднесено до повноважень роботодавців, а отже, людину з інвалідністю позбавлено суб'єктності. Окремо на Кабінет Міністрів України покладено завдання розробити перелік

2685 Зокрема, проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації» (реєстраційний № 5488 від 13.05.2021) знято з розгляду в липні 2025 року. Натомість 04.07.2025 до Верховної Ради подано новий законопроект № 13507, який за умови його доопрацювання може частково заповнити існуючі прогалини.

2686 Див. зокрема Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 353–355, 2024.

2687 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI.

2688 А саме: Директиви 2000/43/ЄС (расова рівність), Директиви 2000/78/ЄС (рівність у сфері зайнятості), Директиви 2004/113/ЄС (рівність у доступі до товарів і послуг), Директиви 2006/54/ЄС (рівність чоловіків і жінок у сфері праці) — це невичерпний перелік директив ЄС, які містять вимоги щодо забезпечення рівності.

2689 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю : Закон України від 15.01.2025 № 4219-IX.

2690 Конвенція про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006.

критеріїв розумного пристосування (у незрозумілі строки)²⁶⁹¹. Усі ці зміни не відповідають змісту Директиви 2000/78/ЄС²⁶⁹², адже вона передбачає не цитування визначення, що таке «розумне пристосування», а визначення, що буде вважатися порушенням — «відмовою у розумному пристосуванні»²⁶⁹³.

- » Національне **законодавство досі не гарантує доступу до ефективних, оперативних і недорогих механізмів правового захисту**, як це вимагається у ст. 7 Директиви 2000/43/ЄС²⁶⁹⁴ та аналогічних положеннях інших директив. Відсутня процедура прискореного розгляду справ про дискримінацію відповідальним органом чи судом, немає механізмів медіації у справах про дискримінацію. Аналіз судових рішень про дискримінацію показує, що середній строк розгляду справи судом становить один-два роки²⁶⁹⁵. Потерпілі сторони часто не мають ресурсів для тривалих судових процесів, а сам процес не адаптований до їхніх потреб.
- » Базовий закон щодо запобігання і протидії дискримінації, а також КУпАП **не передбачають форм адміністративної відповідальності за різні форми та прояви дискримінації**. Така адміністративна відповідальність за порушення принципу рівності існує лише у вузьких сферах (наприклад, у рекламі)²⁶⁹⁶, що суперечить вимогам Директиви 2000/43/ЄС щодо ефективних та пропорційних санкцій. Уповноважений Верховної Ради з прав людини не має мандату на накладення санкцій, хоча виконує функції органу рівності відповідно до ст. 13 Директиви 2000/43/ЄС. Не мають таких функцій і інші органи виконавчої влади, що лишає єдину можливість для оскарження дискримінації в суді та позбавляє потерпілих можливості відновлювати порушене право²⁶⁹⁷.
- » Закон надає судам **можливість звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за експертними висновками у справах про дискримінацію**, але суди вкрай рідко це роблять, навіть за клопотанням позивачів, чим нівелюють участь компетентної інституції рівності.
- » Закон не встановлює критеріїв обґрунтованості або розумності (особливо в контексті позитивних дій, спеціальних заходів тощо). Попри більш ніж 10 років з часу введення в дію базового закону, **судова практика досі залишається досить хаотичною**, і не напрацьовано сталих підходів, зокрема щодо розуміння форм дискримінації (особливі труднощі у суддів виникають з непрямою диск-

2691 Там само: «Принципи, критерії і межі розумного пристосування та універсального дизайну визначаються Кабінетом Міністрів України».

2692 Директива Ради 2000/78/ЄС від 27.11.2000 про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності.

2693 Невідповідність законопроекту № 5344-Д міжнародним стандартам: вимагаємо належних механізмів захисту від дискримінації та виконання обов'язку забезпечити розумне пристосування. Fight for right, 2024.

2694 Директива Ради 2000/43/ЄС від 29.06.2000 про імплементацію принципу однакового ставлення до осіб незалежно від расового або етнічного походження.

2695 Дискримінація: судова практика за період 2012–2020 рр. Огляд рішень судів у справах про дискримінацію в Україні за 2012–2020 роки.

2696 Ця санкція не працює з 2022 року через обмеження воєнного стану.

2697 Суд лише констатує порушення та може призначити компенсацію матеріальної чи моральної шкоди.

римінацією), з перенесенням тягаря доведення та з застосуванням формули «інші ознаки»²⁶⁹⁸. Лише у 2025 році опубліковане рішення ВС²⁶⁹⁹, яке пояснює певну логіку розгляду справ про дискримінацію, однак не охоплює повністю підходу, який використовує ЄСПЛ, і не передбачає розподілу перенесення тягаря доведення між потерпілими та відповідачами.

- » Не проведено аналізу чинного національного законодавства на предмет виявлення та усунення системної та структурної дискримінації. Наприклад, **Сімейний кодекс України досі дискримінує одностатеві нерезестровані пари** (зокрема ст. 74 (право на майно жінки та чоловіка, які проживають однією сім'єю, але не перебувають у шлюбі між собою або в будь-якому іншому шлюбі), ст. 91 (право на утримання жінки та чоловіка, які не перебувають у шлюбі між собою) та ч. 3 ст. 211 (усиновлювачами не можуть бути особи однієї статі) — це питання, які мають бути усунуті без прив'язки до питання запровадження зареєстрованих одностатевих партнерств. Інституція рівності має ініціювати такі перевірки чинного нормативно-правового регулювання, щоб запобігати системним порушенням прав людини.

Інші прояви нетерпимості — мова ворожнечі та злочини на ґрунті ненависті

Станом на 2025 рік не відбулося змін до КК України в частині його гармонізації з положеннями Рамкового рішення Ради ЄС 2008/913/JHA²⁷⁰⁰ (Рамкове рішення). Попри наявність окремих правових механізмів, які б мали криміналізувати жорсткі прояви мови ворожнечі (ст. 161 КК України) та різні прояви злочинів на ґрунті нетерпимості (вчинення злочину «з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» у ст.ст. 115, 121, 122, 126, 127 та 129 КК України), їхня структура, зміст та перелік охоплених ними захищених ознак не відповідають більшості ключових вимог зазначеного рішення 2008/913/JHA. Ключові прогалини:

- » Більшість статей КК України, які містять «мотив нетерпимості» як обтяжувальну обставину, передбачають покарання лише за вчинення злочину на підставі «расової, національної чи релігійної нетерпимості»²⁷⁰¹. Це **виключає з захисту такі групи, як-от ЛГБТ+, особи з інвалідністю, ВПО** тощо. Застосування цих норм правоохоронними органами показує, що сукупність застосування ст. 161

2698 Дискримінація: судова практика за період 2012–2020 рр. Огляд рішень судів у справах про дискримінацію в Україні за 2012–2020 роки.

2699 Постанова Верховного Суду від 20.11.2024 у справі № 755/8130/23.

2700 Рамкове рішення Ради 2008/913/JHA від 28.11.2008 про боротьбу з певними формами та проявами расизму та ксенофобії за допомогою кримінального права.

2701 Ст. 67 КК України, яка містить окрему обставину «статева належність», лише одного разу в судовій практиці використана як обтяжуюча обставина разом зі ст. 296 (хуліганство). У листопаді 2023 року Подільський суд м. Києва виніс вирок щодо гомофобного нападу, що стався наприкінці травня, у якому вперше в Україні застосував ст. 67 КК України щодо злочину, скоєного з мотиву гомо/трансфобії, а саме: визнав як обставину, що обтяжує покарання, вчинення кримінального правопорушення «на ґрунті статевої приналежності»; У 2023 році в судовій практиці зафіксовано єдиний випадок застосування ст. 161 КК України щодо злочину з мотивів трансфобії. У вирок у справі про побиття трансгендерної військовослужбовиці у Львові 15 серпня 2023 року Галицький райсуд м. Львова зазначив, що обвинувачений створив конфлікт на основі дискримінації «за певними ознаками», де в даному конкретному випадку вони проявилися одним збірним терміном «трансгендерність».

з іншими статтями КК України, використання формули «та інші ознаки» — не працює²⁷⁰².

- Попри конструкцію ст. 161 КК України, яка начебто передбачає такий склад злочину, як-от «умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, регіональної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями» — **вона майже не застосовується для покарання за поширення мови ворожнечі**. В інших законах бракує некримінальної відповідальності за інші прояви мови ворожнечі (як того вимагає Загальнополітична рекомендація Ради Європи № 15, і на що неодноразово звертали увагу в Європейській комісії проти расизму та нетерпимості (*European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*)²⁷⁰³. Попри зобов'язання у Законі України «Про медіа», досі **не опубліковано механізму Нацради для постійного моніторингу медіа, включно з онлайн-медіа, на предмет поширення мови ворожнечі**. Відомо лише про одне рішення, де Нацрада призначила позапланову безвіїзну перевірку громадської організації «Громадянський рух «Всі разом!» через порушення вимог п. 3 ч. 1 ст. 36 Закону України «Про медіа»²⁷⁰⁴.
- Ст. 161 КК України передбачає лише **застосування приватного обвинувачення, що суперечить ст. 8 Рамкового рішення** Ради ЄС 2008/913/JHA, яке вимагає незалежності відкриття провадження від заяви потерпілої особи.
- Значна частина скарг залишається без покарання, адже **через тривалі процедури закінчується строк давності** (наприклад, рішення у справі «Корнілова проти України»²⁷⁰⁵). Чинне формулювання ч. 5 ст. 49 КК України (звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності) передбачає звільнення від покарання у випадках, коли строк притягнення спливає (під час тривалого розслідування злочину, що є поширеною проблемою у справах про злочини на ґрунті нетерпимості).
- Ч. 1 ст. 335 КПК України визначено, що зупинення судового провадження можливо у разі, якщо обвинувачений був призваний для проходження військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період до звільнення з військової служби. Беручи до уваги, що потерпілі також можуть бути призвані для проходження військової служби, це унеможливорює або суттєво обмежує їх участь у судовому процесі.
- Відсутня відповідальність юридичних осіб за расистські чи ксенофобські дії, а також за підбурювання та пособництво у вчиненні таких правопорушень згідно зі ст. 5 Рамкового рішення.

2702 Case Karter v. Ukraine. ECHR, 2024.; Case Uzu v. Ukraine. ECHR, 2024.

2703 ECRI – Country monitoring in Ukraine.

2704 Організація поширила на своєму сайті статтю «Все більше типографій в Україні відмовляються друкувати лгбт-продукцію», яка спрямована на формування й підтримку негативного стереотипу і стигматизації ЛГБТІК+ в Україні, підбурює до ворожого ставлення стосовно ЛГБТІК+ в Україні. Див. Дотримання законодавства — регулятор відреагував на порушення. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, 2025.

2705 Рішення Європейського суду з прав людини від 12.11.2020 у справі «Корнілова проти України» (Заява № 47283/14).

Питання захисту прав потерпілих та збору даних

Попри те, що впродовж останніх років зростає кількість кримінальних проваджень, відкритих за ст. 161 КК України²⁷⁰⁶, більшість справ, які передано до суду за 2022–2024 роки — це справи, які стосуються порушень, вчинених у контексті війни РФ проти України. **Співвідношення випадків злочинів на ґрунті нетерпимості, які фіксують правозахисні організації, та випадків, які розслідує поліція, залишається неспівмірним**²⁷⁰⁷.

Національне законодавство щодо захисту прав потерпілих не відповідає Директиві 2012/29/ЄС²⁷⁰⁸, яка встановлює мінімальні стандарти щодо прав, підтримки та захисту жертв злочинів. Зокрема, українське законодавство не передбачає процедури оцінки індивідуальних потреб потерпілих або надання спеціалізованих послуг підтримки, зокрема супровід, правову та психологічну допомогу. Ці прогалини особливо критичні для потерпілих від злочинів на ґрунті нетерпимості.

У 2023 році в ОГП створено Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків, однак його мандат обмежено лише підтримкою потерпілих від міжнародних злочинів та СНПК, алгоритми роботи не передбачають допомоги потерпілим від злочинів на ґрунті нетерпимості²⁷⁰⁹.

Законодавчі зміни, які не призвели до покращення ситуації з захистом від окремих видів дискримінації та захистом потерпілих за звітний період:

- » Закон України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні»²⁷¹⁰, прийнятий ще у 2021 році, містить визначення та заборону антисемітизму, але не встановлює жодних санкцій за антисемітську риторику чи акти вандалізму, попри те, що такі акти фіксуються в Україні щороку²⁷¹¹.
- » У 2024 році внесено зміни до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу»²⁷¹², які передбачають право потерпілих від злочинів ненависті на безоплатну правничу допомогу. Попри широке коло ознак потерпілих, перерахованих у новому п. 30 ч. 1 ст. 14 зазначеного Закону, цей перелік не містить СОГІ. Крім того, такі зміни наберуть чинності лише після завершення воєнного стану, тобто на практиці поки що не діють.

2706 55 вироків за ст. 161 КК України за 2022–2024 роки зафіксовано в Єдиному державному реєстрі судових рішень. Переважна більшість злочинів у 2022–2024 роках відбулася в цифровому просторі — це справи, які стосуються поширення мови ворожнечі в соціальних мережах (Facebook, Telegram, TikTok, YouTube). У 2021 році та на початку 2022 року це були публічні виступи, поширення листівок, висловлювання під час богослужінь. Більші ніж половина вироків (орієнтовно 70% справ) ґрунтується на угодах про визнання винуватості, що спричиняє незначну увагу суду до мотиву нетерпимості, його дослідження, ретельного аналізу тощо.

2707 За чотири роки «Наш світ» задокументував 291 випадок злочинів на ґрунті нетерпимості. ZMINA, 2024.; Боротьба за майбутнє. Становище ЛГБТК в Україні у 2024 році. Наш світ, 2025.

2708 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

2709 Підсумки роботи Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків за 2024 рік. Офіс Генерального прокурора України, 2025.

2710 Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні : Закон України від 22.09.2021 № 1770-IX.

2711 Чому в Україні дискусія через єврейський символ на Майдані. BBC, 2024.

2712 Про внесення змін до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» щодо розширення переліку осіб, які мають право на безоплатну вторинну правничу допомогу : Закон України від 05.12.2024 № 4133-IX.

Ці недоліки свідчать про **формалізований підхід до виконання зобов'язань**: держава створює положення, які мали б захищати від дискримінації, на папері, але не гарантує фактичного ефективного захисту потерпілих та реальних механізмів відновлення порушених прав.

Не відбулося змін за звітний період і в підходах щодо збору та аналізу даних про дискримінацію та нетерпимість. Дані щодо випадків дискримінації, мови ворожнечі та злочинів на ґрунті нетерпимості, які збираються органами державної влади та організаціями громадянського суспільства, суттєво відрізняються за змістом, структурою та повнотою. Досі **відсутній централізований механізм збору, обміну та аналізу даних про дискримінацію**, що унеможливорює ефективне формування державної політики у цій сфері.

Відсутні зобов'язання для виконавчих органів влади та судової адміністрації збирати та регулярно публікувати дезагреговану статистику щодо скарг та реагування на прояви дискримінації та нетерпимості (включно з даними про кількість судових позовів тощо).

Україна досі не приєдналась до Агентства ЄС з фундаментальних прав (FRA) і не використовує його рекомендації й методології для розбудови власної системи збору та аналізу даних.

Рекомендації

1. Внести зміни до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», а саме:
 - розширити перелік захищених від дискримінації ознак (включити СОГІ, ВІЛ-статус, інвалідність, статус ветерана, ВІЛ-позитивний статус, досвід переселення тощо);
 - закріпити у законі визначення множинної дискримінації, дискримінації за асоціацією, сегрегації та відмови у розумному пристосуванні.
2. Гармонізувати положення КК України з Рамковим рішенням Ради ЄС 2008/913/ЈНА, а саме:
 - вилучити положення про приватне обвинувачення зі ст. 161 КК України;
 - розширити перелік захищених ознак (обов'язково включити СОГІ);
 - скасувати строк давності для злочинів на ґрунті ненависті (ч. 5 ст. 49 КК України);
 - передбачити відповідальність юридичних осіб за підбурювання та пособництво у вчиненні злочинів ненависті.
3. Розробити законодавство для захисту прав потерпілих від злочинів ненависті відповідно до Директиви 2012/29/ЄС:
 - забезпечити процедури оцінки індивідуальних потреб потерпілих від злочинів ненависті;
 - створити систему спеціалізованих служб підтримки потерпілих (психологічної, правової, соціальної).

4. Забезпечити імплементацію права на безоплатну правничу допомогу для потерпілих від злочинів на ґрунті ненависті незалежно від завершення воєнного стану.
5. Створити централізовану систему збору, обміну та аналізу дезагрегованих даних про дискримінацію та злочини на ґрунті ненависті, зокрема:
 - визначити координаційний орган;
 - визначити єдиний підхід до дезагрегації інформації для її подальшого аналізу та порівняння;
 - залучити представників органів правопорядку та судової системи до збору та аналізу даних.
6. Подати заявку на членство України в Агентстві Європейського Союзу з фундаментальних прав (FRA) та застосовувати його методологію у зборі й аналізі даних.
7. Розробити державну стратегію запобігання дискримінації та нетерпимості, зокрема:
 - визначити координувальний орган (наприклад, орган рівності);
 - створити міжурядові механізми співпраці.
8. Надати Уповноваженому Верховної Ради з прав людини право надавати обов'язкові експертні висновки у справах про дискримінацію (за зверненням суду або сторін).
9. Посилити спроможність органів виконавчої влади, правоохоронних органів та суддів запобігати та протидіяти дискримінації, а саме:
 - запровадити спеціалізацію, інструкції та стандартні операційні процедури (SOPs) для поліції та прокуратури з розслідування злочинів ненависті;
 - провести масштабне навчання суддів, прокурорів і поліцейських щодо розслідування та розгляду справ про дискримінацію та злочинів на ґрунті нетерпимості;
 - запровадити регулярні обов'язкові навчання для державних службовців з питань рівності, недискримінації, доступності та позитивних дій.

Права людей з інвалідністю

Протягом останнього року в Україні можна спостерігати певний прогрес у нормативному регулюванні прав людей з інвалідністю у сферах, на які звертає особливу увагу Європейська комісія у своїх звітах та Комітет ООН з прав людей з інвалідністю в заключних зауваженнях. Зокрема, розпочалася робота над процесом деінституціоналізації, реформою системи соціальних послуг, оцінки інвалідності, працевлаштування. Питання доступності стали більш видимі в правовому полі у сфері відбудови. Однак ці процеси реалізуються повільно та не завжди відповідають стандартам Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю та законодавству ЄС, яке держава має синхронізувати з національним.

Проблема інституціоналізації залишає глибокий відбиток на житті людей з інвалідністю, адже багато хто продовжує залишатися в закладах, що є ризиком для їхнього життя та здоров'я. Незважаючи на те, що прийнято низку стратегічних документів у напрямку деінституціоналізації, реальні зміни поки що не настільки масштабні та динамічні, як очікувалося. Прийняття у 2024 році Стратегії реформування психоневрологічних, інших інтернатних закладів та деінституціоналізації догляду за повнолітніми особами з інвалідністю та особами похилого віку до 2034 року є справді важливим кроком держави. Однак ця Стратегія не визначає процес переходу від деінституціоналізації до незалежного життя в громаді, а тільки окреслює певні передумови для цього процесу.

Оскільки деінституціоналізація неможлива без проведення комплексної реформи оцінки інвалідності, соціальних послуг, системи працевлаштування, ці процеси наразі є наріжним каменем для забезпечення незалежного життя людини з інвалідністю в громаді і мають просуватись синхронізовано. Реформа системи оцінки інвалідності наразі не передбачає змін, які б змінили медичний підхід до інвалідності на правозахисний. Процес реформи та запровадження соціальних послуг у громадах повільний та не покриває весь спектр послуг, які людина має отримувати для незалежного життя. Нормативний прогрес у сфері працевлаштування не супроводжується кращою інтеграцією стандартів та положень Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. Через повільність цих усіх процесів спільнота людей з інвалідністю не очікує найближчими роками видимих змін у процесі деінституціоналізації.

Інклюзивна відбудова наразі є сферою, де відбулося найменше змін. Загалом питання моніторингу та контролю процесу відбудови залишається юридично неврегульованим. Через це процес системного контролю за доступністю відбудови на всіх етапах будівництва фактично неможливий.

Деінституціоналізація

Рівень інституціоналізації в Україні невпинно зростає, незважаючи на те, що держава зробила певні спроби змінити ситуацію у 2024 році. Попри прийняття Стратегії реформування психоневрологічних, інших інтернатних закладів та деінституціоналізації догляду за повнолітніми особами з інвалідністю та особами похилого віку до 2034 року (Стратегія)²⁷¹³, **справжня робота над викоріненням інституційної культури та позбавленням від інституційної системи ще не розпочалася**. На фоні повномасштабної війни, зростання кількості переміщених осіб з інвалідністю та старшого віку, руйнування громад, а з ними — і розриву традиційних ланцюгів підтримки, проблема інституціоналізації лише загострилася.

Станом на 2024 рік в Україні діє щонайменше 564 інституції, з яких 259 — це різного виду інтернати, та 305 — це стаціонарні відділення територіальних центрів соціального обслуговування з надання сегрегованих послуг («стаціонарного догляду»).

2713 Про схвалення Стратегії реформування психоневрологічних, інших інтернатних закладів та деінституціоналізації догляду за повнолітніми особами з інвалідністю та особами старшого віку до 2034 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2024 № 1315.

Усього в них перебувають щонайменше 46 000 осіб²⁷¹⁴. **Кількість «звичних» інституційних закладів невпинно поповнюється інституціями нового формату**, які виникають у результаті неспроможності забезпечити доступним, як архітектурно, так і фінансово, житлом у громадах вимушено переміщених осіб з інвалідністю та старшого віку.

Лазівкою в законодавстві для фактичного зростання інституційної системи без змін у статистичних даних стало поняття філії або відділення інституції. У відкритих джерелах є інформація про створення нових філій інституцій після початку повномасштабної війни РФ проти України у 2022 році. Наприклад, у Хмельницькій області у вересні 2022 року відкрито Староушицьке відділення Китайгородського будинку-інтернату для громадян старшого віку, де розмістили щонайменше 35 старших людей та людей з інвалідністю з-поміж ВПО²⁷¹⁵. Улітку 2022 року на Львівщині створено філію Грушківського психоневрологічного інтернату, де станом на 2023 проживали понад 100 людей з інвалідністю, як із місцевих громад, так і з евакуйованих закладів²⁷¹⁶.

Також **ознаки інституцій прослідковуються в різного роду установах надання реабілітаційних послуг, зокрема для ветеранів.** Практика влаштування до інтернатів людей з інвалідністю та осіб старшого віку в кризових ситуаціях поширюється не лише на ВПО, а й на місцевих мешканців, як показує випадок у селі Скнилів на Львівщині. Там після російського обстрілу в січні 2025 року першим запропонованим рішенням для двох постраждалих жінок стало їхнє поселення у хоспіс або будинок для людей похилого віку²⁷¹⁷.

На рівні громад продовжується відбудова інституційної інфраструктури: у Білопільській громаді для релокованого з прикордонної зони Атинського психоневрологічного інтернату зусиллями місцевої влади та за підтримки Міжнародної організації з міграції (МОМ) фактично з нуля створено нову установу з повноцінними комунікаціями та обладнанням²⁷¹⁸.

Водночас **інституційна система залишається величезним споживачем бюджетних коштів** та потребує значних фінансових вливань для підтримання своєї діяльності²⁷¹⁹. Одночасно Комітет ООН з прав людей з інвалідністю звертає увагу на недопущення використання міжнародної фінансової допомоги для підтримки інституціоналізації²⁷²⁰.

Водночас здебільшого суспільство залишається непоінформованим про масштаби і недопустимість інституціоналізації як порушення прав людини, зокрема людей

2714 Право на власне життя: держава та громадські організації розробляють Стратегію деінституалізації. Міністерство соціальної політики України, 2024.

2715 У Старій Ушиці для вимушених переселенців при будинку-інтернаті відкрили відділення стаціонарного догляду. Староушицька територіальна громада, 2022.

2716 Комісія Львівської ОВА здійснила моніторингові візити до обласних закладів соцзахисту: підсумки. ЛОВА, 2023.

2717 Хати немає, все понищено». Мешканка Скнилова про ранковий обстріл Львівщини. Суспільне, 2025.

2718 Жили за кілометр від кордону з РФ: на Сумщині евакуювали психоневрологічний інтернат та знайшли йому новий дім. Шотам, 2024.

2719 Звіт за результатами дослідження. Аналіз джерел, розподілу фінансування та оцінки вартості утримання інституційних закладів на прикладі Хмельницької області.

2720 Заключні зауваження Комітету ООН з прав людей з інвалідністю щодо другого та третього періодичних звітів України. 2 жовтня 2024 року, 38 d).

з психосоціальною та інтелектуальною інвалідністю, а держава продовжує подавати інституціоналізацію як одну із соціальних послуг. Про те, як замовити «путівку на влаштування до інтернату», можна дізнатися через державний портал «Дія» у розділі «Соціальний захист»²⁷²¹.

Недосконалість стратегії та операційного плану з її виконання

Громадянське суспільство, зокрема організації людей з інвалідністю, за останній рік доклали значних зусиль, щоб спонукати державу розробити та затвердити Стратегію деінституціоналізації²⁷²². Для цього організації заручилися експертною підтримкою міжнародних фахівців та донорів, об'єдналися в неформальні коаліції, провели підготовчу роботу з дослідження ситуації та розроблення теорії змін²⁷²³. З'явився веб-портал, присвячений деінституціоналізації²⁷²⁴, з докладними роз'ясненнями всіх міжнародних стандартів та практик. Фактично громадянське суспільство підготувало державі плацдарм для запуску деінституціоналізації. Незважаючи на активне залучення до роботи над розробленням Стратегії, долучені організації констатують **факт її невідповідності основній меті — відмови від інституційної культури та позбавлення від інституційної системи** задля забезпечення включення і незалежного життя всіх людей з інвалідністю в громадах.

Хоча в Стратегії зазначено, що її розроблення «відповідає зобов'язанням України в межах Угоди про асоціацію [...] та передбачене Планом України, схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 р. № 244, для реалізації ініціативи ЄС "Ukraine Facility", запровадженої Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 29 лютого 2024 р. № 2024/792», на думку громадських організацій, вона значною мірою не відповідає і положенням Конвенції ООН про права людей з інвалідністю, зокрема ст.ст. 12 та 19, і Керівним принципам щодо незалежного життя та включення до громади людей з інвалідністю в контексті фінансування ЄС²⁷²⁵.

- » основний наголос Стратегія робить на реформуванні наявної системи інтернатів і їх трансформації, а не на цілковитій відмові від інституційної системи та культури;
- » стратегія не пріоритизує право на незалежне життя для всіх людей з інвалідністю, зокрема з психосоціальною та інтелектуальною інвалідністю, і не містить орієнтовного плану для закриття всіх інституцій та забезпечення чіткого і достатнього шляху для переходу людей з інституцій до життя в громаді;

2721 Путівка на влаштування до будинку-інтернату для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю, геріатричного пансіонату, пансіонату для ветеранів війни і праці, психоневрологічного інтернату, дитячого будинку-інтернату або молодіжного відділення дитячого будинку-інтернату. Портал Дія.

2722 Про схвалення Стратегії реформування психоневрологічних, інших інтернатних закладів та деінституціоналізації догляду за повнолітніми особами з інвалідністю та особами старшого віку до 2034 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2024 № 1315.

2723 Теорія змін — Деінституціоналізація можлива. Fight for Right, 2024.

2724 Деінституціоналізація в Україні. Усе про шлях людей з інвалідністю від поневолення в інституціях до незалежного життя в громадах. Fight for right.

2725 Commission adopts guidance on independent living for persons with disabilities, 2024.

- відсутність у Стратегії чіткого положення про мораторій на нові влаштування до інституцій є серйозною прогалиною, яка суперечить рекомендаціям Комітету ООН з прав людей з інвалідністю²⁷²⁶;
- мова Стратегії — про догляд за людьми з інвалідністю, їх підтримку як піклування, без їхньої активної ролі та участі — близька до благодійної моделі сприйняття інвалідності;
- основні чинники, що призводять до інституціоналізації, держава вбачає тільки у відсутності різного виду соціальних послуг, доступного житла, повномасштабному вторгненні РФ, але не звертає увагу на корінні фактори, які зумовлюють існування інституцій як норми — позбавлення людей з інвалідністю правоздатності, наявність опікунства та замісного прийняття рішень;
- **держава продовжує відстоювати інститути опікунства та піклування**, пропонуючи надавати й надалі їм соціальну підтримку та навчати, тобто інвестувати значні ресурси в існування інституційної системи та не вбачати проблеми в наявності інституту опікунств²⁷²⁷. Збереження повного обмеження дієздатності та передача рішень про влаштування до інституцій опікунам як третім особам сприяє подальшому укоріненню інституційної культури.

Більша частина цілей та завдань операційного плану заходів з реалізації Стратегії у 2025–2027 роках не стосуються напряму питань деінституціоналізації, включення до громади та незалежного життя людей з інвалідністю. Як і сама стратегія, план в основному наповнений різного виду заходами, пов'язаними із правами людей з інвалідністю, як-от: доступність, допоміжні технології, розвиток соціальних, житлових, освітніх та інших послуг²⁷²⁸.

Запровадження підтриманого прийняття рішень, без наявності якого життя в громаді не є можливим, особливо для людей з психосоціальною та інтелектуальною інвалідністю, теж не отримало достатньої уваги з боку держави. Це підтверджує намір лише у 2027 році розробити пропозиції внесення змін до Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Сімейного кодексу України в частині запровадження моделі підтримки прийняття рішень²⁷²⁹.

Стратегія охоплює лише обмежену кількість типів інституцій, залишаючи поза увагою значну частину закладів, які відповідно до Методології Комітету ООН з прав людей з інвалідністю також мають ознаки інституцій. Визначення та функціонування інституційних закладів в Україні регулюється відповідними типовими положеннями № 957²⁷³⁰ та № 772²⁷³¹, а також Законом України «Про соціальні послуги»²⁷³². **Україн-**

2726 Заключні зауваження Комітету ООН з прав людей з інвалідністю щодо другого та третього періодичних звітів України від 02.10.2024, 38. c) і 39 b).

2727 Завдання 4.5–4.8 Операційного плану заходів з реалізації Стратегії у 2025–2027 роках.

2728 Ціль 5 Операційного плану заходів з реалізації Стратегії у 2025–2027 роках.

2729 Ціль 4.4 Операційного плану заходів з реалізації Стратегії у 2025–2027 роках.

2730 Про затвердження Типового положення про психоневрологічний інтернат : постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 957.

2731 Про затвердження Типового положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю : постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2020 № 772.

2732 Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII.

ське законодавство досить вузько визначає інституційні заклади як установи, що надають цілодобовий догляд для людей з інвалідністю та громадян старшого віку, що відображається на обмеженому переліку типів закладів, класифікованих державою як інституції. Якщо застосувати стандарти Комітету ООН з прав людей з інвалідністю, стає очевидним, що офіційна статистика не відображає повної картини, а реальна кількість інституцій та людей, які в них перебувають, є значно більшою.

Держава ніби і згадує про можливість запровадження мораторію на функціонування інтернатних закладів, але робить це побіжно і суперечливо, пропонуючи розробити лише таку пропозицію до законодавства у 2026 році. Додатковим доказом цього є і наявність заходу щодо мапування інституційних закладів та розроблення плану переходу, яке має завершитися лише у 2027 році²⁷³³. Про мораторій на прийняття до інтернатів нових людей не йдеться. Від наявності самих інституцій держава не відмовляється, що суперечить навіть назві Стратегії, пропонуючи лише їх трансформувати²⁷³⁴.

Також звичними є **невідповідність заявлених цілей і прописаних заходів та індикаторів**. До прикладу, Ціль 18 говорить про «розроблення механізмів невідкладної підтримки осіб з інвалідністю та осіб старшого віку, які бажають залишити інтернатні заклади», що є вкрай важливою задачею. Однак два заходи на її виконання стосуються, по-перше, доступу до засобів зв'язку в інституціях, щоб скористатися правничою допомогою, і по-друге, розроблення проекту акта щодо відповідальності за порушення прав людей з інвалідністю, порушення законодавства «з надання соціальних послуг, жорстокого та такого, що принижує гідність, поводження з особами з інвалідністю та особами старшого віку, які проживають в інтернатних закладах» і притягнення до відповідальності. Тобто наповнення цієї цілі взагалі не вказує на те, якою має бути підтримка для людей, щоб залишити інституції, хто її має надавати, як буде побудована ця система.

У плані продовжує бути наявним і медичний підхід до прав людей з інвалідністю. Оцінювання «функціональних спроможностей», визначення «можливостей» і «потенціалу» подаються як підстави того, що не всі люди з інвалідністю можуть жити незалежно і в громаді²⁷³⁵.

Занепокоєння викликає і підхід до визначення індикаторів виконання операційного плану стратегії: найчастіше «підготовлено аналітичну записку та пропозиції щодо внесення зміни до законодавства та розміщення її на офіційному вебсайті».

Протягом місяця після схвалення Стратегії держава зобов'язувалася заснувати допоміжний орган Кабінету Міністрів України для забезпечення узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади в реалізації Стратегії та моніторингу її реалізації, включно з напрацюванням інструментів для втілення деінституціоналізації на місцевому рівні²⁷³⁶, але до кінця липня 2025 року це завдання не було виконано.

2733 Операційний план заходів з реалізації у 2025–2027 роках Стратегії реформування психоневрологічних, інших інтернатних закладів та деінституціоналізації догляду за повнолітніми особами з інвалідністю та особами старшого віку до 2034 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2024 № 1315. Завдання 16.

2734 Там само, завдання 2.2.

2735 Там само, завдання 8.2 та 17.2.

2736 Там само, завдання 1.2.

Наслідки (не)евакуації та окупації при збереженні інституційного підходу

Впродовж трьох років повномасштабної війни Росії проти України **евакуація людей в інституціях здійснюється неефективно та через їх переміщення в аналогічні заклади в безпечніших регіонах або за кордон**, без урахування індивідуальних потреб чи соціальних зв'язків. Це не лише поглиблює їх ізоляцію, а й завдає серйозної шкоди психологічному стану через втрату звичного оточення, порушення комунікації та щоденних рутин. Повторна інституціоналізація — це процес, коли людей з інвалідністю після евакуації з однієї інституції (наприклад, у зоні бойових дій) переміщують до іншої закритої установи, замість того, щоб надати їм можливість жити в громаді з необхідною підтримкою. Це є порушенням прав людини, оскільки зберігається ізоляція, залежність від системи, обмежується свобода вибору, автономія та доступ до послуг на рівні з іншими, що прямо суперечить Конвенції ООН з прав людей з інвалідністю, зокрема ст. 19 про право на незалежне життя в громаді.

Нові заклади, які приймають евакуйованих, перевантажені, що унеможлиблює належне забезпечення базових потреб людей. Відсутність знайомих працівників і зміна середовища посилюють травматизацію. Ця модель потребує значних додаткових вкладень у вже застарілу інституційну систему, водночас гальмуючи зміни.

Багато інституцій залишаються на прифронтових територіях. Вони не здатні забезпечити базову безпеку людей. У вересні 2024 року внаслідок удару керованої авіабомби по Сумському геріатричному пансіонаті, де перебувала 221 людина, одна особа загинула, а 12 зазнали поранень. Попри неодноразові звернення громадських організацій²⁷³⁷ щодо негайної евакуації людей з інвалідністю із небезпечних регіонів, Сумська обласна військова адміністрація не вжила жодних заходів до трагедії, а плани евакуації почали реалізовувати лише постфактум. Загалом на Сумщині залишалися 12 інтернатів із 1 599 людьми, які не були евакуйовані, попри активні обстріли.

Аналогічні проблеми виявлені й в інших регіонах: більшість інституцій не мають ані доступних укриттів, ані систем оповіщення, а люди в інституціях — інформації про безпекову ситуацію. Моніторингові візити також засвідчили відсутність реального доступу до підвалів і захисних споруд у закладах Черкаської та Дніпропетровської областей. **Від початку повномасштабної війни щонайменше 25 інституцій постраждали від обстрілів, зафіксовано поранення і загибель людей.** Водночас питання відповідальності посадових осіб за неналежний захист людей не порушено²⁷³⁸.

Досі **Україна не володіє достовірною інформацією про долю людей в інституціях, які залишилися на ТОТ.** За даними Донецької та Херсонської обласних військових адміністрацій, частину мешканок інтернатів було незаконно вивезено до Донецька, тимчасово окупованого Криму та різних регіонів РФ під виглядом «оздоровлення» або «рекреації». Водночас керівники Орлівського та Преславського психоневрологічних інтернатів у Запорізькій області ще у вересні 2022 року перейшли на бік окупаційної адміністрації, повністю припинивши зв'язок з українською стороною — з того

2737 Про направлення таких звернень під час інтерв'ю повідомила організація людей з інвалідністю Fight For Right (28.03.2025).

2738 Дослідження інституційної системи в Україні напередодні деінституціоналізації. Fight For Right, 2025.

часу жодної інформації про людей з цих закладів не надходило. Ситуацію ускладнює і те, що **більшість обласних адміністрацій не володіють актуальними даними про кількість осіб, які залишаються в інституціях на ТОТ**: вони оперують лише плановою місткістю закладів або кількістю ліжок-місць²⁷³⁹. Відповіді на запити підтверджують, що реальна чисельність людей є невідомою, що не дає можливість оцінити масштаб порушень чи планувати повернення цих людей²⁷⁴⁰.

Протягом 2022–2024 років **жодна особа з інтернату на ТОТ не була повернена в межах офіційних обмінів**, а дані про їхню ситуацію залишаються недоступними. **На державному рівні не створено реєстру таких осіб, не впроваджено жодних програм чи механізмів повернення інституціоналізованих людей з ТОТ** і не визначено органу, відповідального за цей напрям. У відповідь на офіційні запити до профільних міністерств та Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надається лише формальна відповідь, що ця проблематика не належить до зони їхньої відповідальності.

В інституціях продовжуються і **практики жорстокого поводження, насильства та недбалості**. Одним із прикладів став Яришівський психоневрологічний інтернат на Вінниччині, де протягом двох років за нез'ясованих обставин померло 27 людей, а медіа й правозахисники повідомляли про систематичне насильство та грубі порушення умов утримання²⁷⁴¹. Попри зафіксовані факти та суспільний резонанс, станом на 2025 рік немає жодної інформації про результати розслідування чи повторні перевірки цієї установи компетентними органами²⁷⁴².

Також 4 січня 2025 року в Комарівському психоневрологічному інтернаті, розташованому в місті Південне Харківської області, приблизно за 100 км від лінії фронту, сталася пожежа, внаслідок якої постраждали шестеро людей, один із яких помер у лікарні²⁷⁴³.

Система оцінки інвалідності

Процес переходу від медичного розуміння інвалідності до правозахисного підходу в системі оцінки інвалідності є дуже повільним та складним. Багато років держава намагалася провести реформу визначення інвалідності, проте без суттєвих результатів. У 2023 році прийнято План заходів щодо зміни оцінки потреб та механізму їх забезпечення для осіб з обмеженням повсякденного функціонування та реформування проведення медико-соціальної експертизи в Україні²⁷⁴⁴, але прогресу він не досягнув.

2739 Там само.

2740 Про направлення таких звернень під час інтерв'ю повідомила організація людей з інвалідністю Fight For Right (28.03.2025).

2741 «Люди стали жовкнути та помирати». Що відбувається у психоневрологічному інтернаті на Вінниччині, де зросла смертність. Hromadske, 2024.

2742 Дослідження інституційної системи в Україні напередодні деінституціоналізації. Fight For Right, 2025.

2743 На Харківщині горів психоневрологічний інтернат, постраждали шестеро людей. Укрінформ, 2025.

2744 Про затвердження плану заходів щодо зміни оцінки потреб та механізму їх забезпечення для осіб з обмеженням повсякденного функціонування та реформування проведення медико-соціальної експертизи в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.05.2023 № 483.

Офіційно реформа розпочалася з прийняттям у грудні 2024 року Закону № 4170-IX²⁷⁴⁵. Цей Закон фактично замінює медико-соціальну експертизу на майже ідентичну в процедурному плані комплексну оцінку повсякденного функціонування особи через експертні комісії, де основну роль продовжують виконувати лікарі²⁷⁴⁶. У системі переходу до оцінки інвалідності через правозахисний підхід важливу роль відіграє Міжнародна класифікація функціонування, інвалідності та здоров'я (МКФ). У 2022 році затверджено Національний класифікатор функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я²⁷⁴⁷, який мав би інтегрувати стандарти МКФ у національне законодавство. Проте **через неправильний переклад документа українською мовою багато концептів та термінів наразі не відповідають суті МКФ**. Наприклад, у перекладі замінено слово «disability» на обмеження життєдіяльності, що в такий спосіб змінило фокус всього документу та створило передумови до виникнення нового статусу «обмеження життєдіяльності та функціонування» на додачу до наявного статусу «інвалідність».

МОЗ продовжує розробляти нормативні акти для впровадження реформи оцінки інвалідності, і ця реформа буде тривати наступні кілька років, але немає чіткого розуміння, як держава бачить систему оцінки інвалідності після закінчення реформи.

Ініціатива Мінсоцполітики щодо комплексної соціальної підтримки людей з інвалідністю, яка відображена в законопроекті № 12209²⁷⁴⁸, наразі не має підтримки серед спільноти людей з інвалідністю. У законопроекті запропоновано частину людей з інвалідністю визнати «непрацездатними». Додаткова оцінка, нові статуси та жодної підтримки, окрім виплат залежно від статусу, не відповідає міжнародним та європейським стандартам та правозахисному підходу до інвалідності. Обмеження життєдіяльності, обмеження повсякденного функціонування, обмеження працездатності — це далеко не всі медичні терміни, які стали та можуть стати частиною чинного законодавства, які нівелюють спроби перейти до правозахисного підходу.

Спільнота людей з інвалідністю схвалює підхід держави до більшого залучення людей з інвалідністю в цей процес, але така співпраця мусить мати більш якісний, а не кількісний характер. Механізми залучення громадськості до прийняття вкрай важливих рамкових законів мають бути переглянуті.

Соціальні послуги

З 1 січня 2020 року введено в дію Закон України «Про соціальні послуги»²⁷⁴⁹. Значна кількість підзаконних актів не ухвалена й до цього часу, що було і залишається одним із чинників неможливості повної реалізації положень зазначеного Закону, а отже,

2745 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування медико-соціальної експертизи та впровадження оцінювання повсякденного функціонування особи : Закон України від 19.12.2024 № 4170-IX.

2746 На основі інтерв'ю з Благодійним фондом «Пацієнти України» 31 березня 2025 року.

2747 Класифікатор функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я НК 030:2022 : наказ Міністерства економіки України від 09.04.2022 № 810-22.

2748 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування комплексної та справедливої соціальної підтримки (виплат та послуг) для осіб, в яких обмежена працездатність, зокрема осіб з інвалідністю : проект Закону України, реєстраційний № 12209 від 14.11.2024.

2749 Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII.

і причиною неможливості побудови ефективної системи надання соціальних послуг. Стандарти соціальних послуг оновлюються та розробляються вкрай повільно. Лише у 2023 році Мінсоцполітики затвердило наказ щодо оцінювання потреб громад у соціальних послугах²⁷⁵⁰. Можна припустити, що до 2023 року оцінювання потреб громад здійснювалося формально або взагалі не здійснювалося.

Однією з найбільших проблем для громад є неспроможність надавати коштом власних ресурсів увесь спектр базових послуг, яких наразі 18²⁷⁵¹. Експерти звертають увагу на те, що лише економічно успішна та приваблива громада спроможна профінансувати надання соціальних послуг у належний спосіб, проте саме для економічно депресивних громад є характерною наявність ризиків потрапляння людей у складні життєві обставини. З-поміж базових послуг, надання яких часто не вдається забезпечити, багато послуг саме для людей з інвалідністю: підтримане проживання; денний догляд/денне перебування; супровід під час інклюзивного навчання; фізичний супровід осіб з інвалідністю; переклад жестовою мовою²⁷⁵².

Попри реформу послуг, які б надали можливість людям з інвалідністю жити незалежним життям у громаді, таких послуг все ще недостатньо, і якість послуг також під великим питанням. У 2025 році **почав розроблятися стандарт соціальної послуги підтриманого проживання**. Наразі Мінсоцполітики направило на погодження неурядовим організаціям проєкт наказу «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги підтриманого проживання осіб похилого віку, осіб з інвалідністю». Водночас незрозуміло, чи розробляється стандарт особистого помічника. Серед **останніх позитивних практик можна назвати експериментальний проєкт**²⁷⁵³ з організації надання ВПО похилого віку, особам з інвалідністю соціальних послуг стаціонарного догляду, **підтриманого проживання за принципом «гроші ходять за людиною»**. Дана ініціатива зможе покрити реальну потребу в послугах, якщо буде розширена та масштабована на національний рівень.

Окремо варто зазначити **виклики в отриманні реабілітаційних послуг**. В Україні є певна нормативно-правова база щодо реабілітації людей з інвалідністю, зокрема Закон України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я»²⁷⁵⁴ та ратифікована Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю. Однак через недостатнє фінансування, брак спеціалістів, обмежену доступність реабілітаційних послуг у регіонах, відсутність сучасних реабілітаційних програм багато людей не можуть отримати вчасно реабілітаційні послуги або їх загалом не отримують. Наприклад, у 2023 році **тільки 5% пацієнтів отримали реабілітацію після інсульту**²⁷⁵⁵.

2750 Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах : наказ Міністерства соціальної політики України від 19.04.2023 № 130-Н.

2751 Соціальні послуги в Україні: наявне правове регулювання і його недоліки. Fight For Right, 2024.

2752 Соціальні послуги для ветеранів та ветеранок у громадах: виклики та потреби. Cedoss, 2024.

2753 Деякі питання реалізації експериментального проєкту з організації надання внутрішньо переміщеним особам похилого віку, особам з інвалідністю соціальних послуг стаціонарного догляду, підтриманого проживання за принципом «гроші ходять за людиною» : постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2024 № 888.

2754 Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я : Закон України від 03.12.2020 № 1053-ІХ.

2755 Лише 5% пацієнтів після інсульту отримували реабілітацію, хоча їх мало бути 95%, — НСЗУ. Лівий берег, 2024.

Також додатковим викликом є нерозвинута амбулаторна система реабілітації та бюрократичні складнощі з її регулюванням²⁷⁵⁶. Частково вирішити цю проблему покликана постанова Кабінету Міністрів України № 132, прийнята 7 лютого 2025 року²⁷⁵⁷. Вона фактично запроваджує новий формат реабілітації — реабілітаційну монопослугу, яку можна буде отримати або вдома у пацієнта, або в громаді. Оцінити її практичну ефективність можна буде в найближчому майбутньому.

Працевлаштування

Протягом останнього року в Україні відбулися значні зміни у сфері нормативного регулювання працевлаштування осіб з інвалідністю. 15 січня 2025 року Верховна Рада ухвалила Закон № 4219-IX²⁷⁵⁸, який набере чинності 1 січня 2026 року. Прийняття цього рамкового Закону є важливим кроком на шляху до вдосконалення політики працевлаштування осіб з інвалідністю в Україні. Загалом **спільнота людей з інвалідністю позитивно оцінює ініціативу держави щодо гармонізації національного законодавства з міжнародними та європейськими стандартами у сфері працевлаштування**. Водночас для повної відповідності цим стандартам **Закон № 4219-IX потребує подальшого доопрацювання**, зокрема вдосконалення окремих механізмів його реалізації. Оскільки він запроваджує суттєві зміни у правове регулювання питань, що стосуються захисту прав осіб з інвалідністю у різних сферах життя, його недоопрацьовані положення можуть мати негативний вплив на всі сфери суспільних відносин. Основні недоліки Закону № 4219-IX:

- ▶ **Закон № 4219-IX не передбачає внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»²⁷⁵⁹ в частині визнання відмови у розумному пристосуванні як форми дискримінації в усіх сферах життя.** Про необхідність визнання відмови в розумному пристосуванні формою дискримінації за ознакою інвалідності в усіх сферах життя також наголосив Комітет ООН з прав осіб з інвалідністю в Заключних зауваженнях щодо об'єднаних другого і третього періодичних звітів України від 2 жовтня 2024 року²⁷⁶⁰.
- ▶ Закріплена у законі процедура визначення розумного пристосування для працівника не відповідає стандартам Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю²⁷⁶¹. Затвердження Кабінетом Міністрів України переліку заходів розумного пристосування та універсального дизайну²⁷⁶² нівелює сам концепт розум-

2756 За підсумками інтерв'ю з Благодійним фондом «Пацієнти України» (31.03.2025).

2757 Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2021 р. № 1268 і від 16 грудня 2022 р. № 1462 : постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2025 № 132.

2758 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю : Закон України від 15.01.2025 № 4219-IX.

2759 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI.

2760 Заключні зауваження щодо об'єднаних другого і третього періодичних звітів України CRPD/C/UKR/CO/2-3 від 02.10.2024, п. 10.

2761 Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і Факультативного протоколу до неї : Закон України від 16.12.2009 № 1767-VI.

2762 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на працю : Закон України від 15.01.2025 № 4219-IX, ст.ст. 1, 13.

ного пристосування. Відповідно до Загального коментаря Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю № 8 (2022) щодо права осіб з інвалідністю на працю та зайнятість²⁷⁶³, роботодавець разом із працівником напрацьовують індивідуальне рішення для усунення бар'єрів у роботі, тобто заходи розумного пристосування. Таке рішення не може бути обмеженим переліком розумних пристосувань, попередньо визначених нормативно-правовим актом. Отже, **затвердження та обмеження розумних пристосувань завчасно затвердженим переліком на державному рівні не є дієвим інструментом** для виконання зобов'язань щодо розумного пристосування.

- **Виключення працівника із процесу ухвалення рішення щодо визначення заходу розумного пристосування порушує основні принципи Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю**²⁷⁶⁴ та загалом принцип правозахисного підходу до інвалідності. Закон визначає, що заходи розумного пристосування затверджуються саме роботодавцем²⁷⁶⁵. Відповідно до стандартів Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, роботодавець реалізує саме те рішення, яке працівник вважає найкращим, якщо воно не створює надмірного тягаря²⁷⁶⁶.
- Закон пропонує **визначення терміну «громадські об'єднання осіб з інвалідністю», що не відповідає стандартам, визначеним Комітетом ООН з прав осіб з інвалідністю** в Загальному коментарі № 7 (2018) щодо участі осіб з інвалідністю, зокрема дітей з інвалідністю, через їхні представницькі організації у реалізації та моніторингу Конвенції. А саме: **необхідно чітко розмежувати такі види організацій, як-от представницькі організації та організації людей з інвалідністю, щоб забезпечити дієву участь спільноти людей з інвалідністю** в реалізації програм та політик щодо працевлаштування і не тільки. Наразі, відповідно до Закону № 4219-IX, громадськими організаціями людей з інвалідністю вважаються будь-які організації, які просувають права людей з інвалідністю.

На початку 2025 року в Україні **внесено зміни в систему компенсації витрат роботодавцям за впровадження розумного пристосування на робочих місцях** для працівників з інвалідністю відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 893²⁷⁶⁷. Варто привітати відповідну ініціативу, яка діє вже півтора року, однак без внесення спершу змін у Закон № 4219-IX подальші нормативно-правові акти, які необхідно прийняти або змінити на його виконання, зокрема постанова № 893, не зможуть повністю реалізувати свій потенціал. Це зумовлено тим, що нормативно-правова база продовжує відтворювати концепції та принципи Закону № 4219-IX, які не узгоджуються з положеннями Конвенції ООН.

2763 Загальний коментар Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю № 8 (2022) щодо права осіб з інвалідністю на працю та зайнятість CRPD/C/GC/8, п. 45.

2764 Преамбула п), о), стаття 3 (а) Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю.

2765 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на працю : Закон України від 15.01.2025 № 4219-IX, ст. 13.

2766 Загальний коментар Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю № 8 (2022) щодо права осіб з інвалідністю на працю та зайнятість, пункт 45.

2767 Деякі питання надання компенсації фактичних витрат за облаштування робочих місць/місць провадження господарської діяльності/незалежної професійної діяльності для осіб з інвалідністю : постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2023 № 893.

Загалом, попри певні позитивні зміни в правовому регулюванні, **фактична ситуація із рівнем працевлаштування людей з інвалідністю мало змінилася за останній рік**. Державні та місцеві програми працевлаштування осіб з інвалідністю приносять тільки **точкові результати без системних змін**. Через поки ще чинну систему квотування практика **фіктивного прийняття на роботу людей з інвалідністю для виконання квот підприємством продовжує бути достатньо поширеною**²⁷⁶⁸ і залишається релевантною на 2025 рік. Закон № 4219-IX передбачає певні зміни в цій сфері, але їх дієвість можна буде оцінити тільки наприкінці 2026 року.

Інклюзивна відбудова

За останній рік у сфері регулювання інклюзивної відбудови відбулися мінімальні зміни. Продовжує діяти постанова Кабінету Міністрів України № 303²⁷⁶⁹ яка фактично призупиняє процедуру контролю за процесом будівництва державою, зокрема за дотриманням стандартів доступності під час будівництва. Якщо є загроза, яка «має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки держави»²⁷⁷⁰, позапланові заходи державного архітектурно-будівельного контролю можуть відбуватися на запит фізичних чи юридичних осіб, органів державного архітектурно-будівельного контролю, правоохоронних органів. Наразі у відкритих джерелах немає інформації щодо системного використання цього інструменту для нагляду за виконанням норм доступності відбудованих об'єктів.

У травні 2025 року внесено **зміни до ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення»**²⁷⁷¹, які будуть введені в дію у вересні 2025 року. **Нововведення передбачають покращення архітектурних вимог до встановлення пандусів, тактильних елементів, а також надають нові визначення таким термінам, як-от «інклюзивне середовище», «тактильна інформація», «зона доступності» тощо.**

Прийнята у 2023 році постанова Кабінету Міністрів України № 152²⁷⁷² зобов'язує суб'єкти містобудування під час проектування і будівництва, відновлення пошкоджених об'єктів дотримуватися вимог доступності. Також усі товари, які закуповуються бюджетним коштом та коштом міжнародних фінансових організацій, мають відповідати вимогам щодо доступності для осіб з інвалідністю. Однак через **фактично відсутній механізм моніторингу за цими процесами складно оцінити виконання цих положень**.

2768 На основі інтерв'ю з громадською організацією «Національна Асамблея людей з інвалідністю» (28.03.2025).

2769 Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303.

2770 Про проведення позапланових заходів державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду) на період воєнного стану : наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури від 19.05.2023 № 424.

2771 ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення». Портал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва.

2772 Деякі питання забезпечення умов безбар'єрності, енергоефективності та вимог цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2023 № 152.

Щоб поліпшити ситуацію із питанням доступності в громадах, у 2024 році були створені місцеві ради безбар'єрності — **консультативно-дорадчі органи, які покликані просувати питання доступності в громаді**²⁷⁷³. У разі належного функціонування ці органи можуть стати дієвим інструментом громадського моніторингу за доступністю відбудови в громадах, адже моніторингові візити є в переліку форматів роботи ради. Однак, по-перше, створення такого органу при виконавчому органі на місці не є обов'язковим. Через це ради не можуть стати системним рішенням. По-друге, участь експертів з інвалідністю в радах не є обов'язковою. Відповідно до методології, «рекомендується забезпечити участь (у разі такої можливості) мотивованих представників профільних організацій громадянського суспільства»²⁷⁷⁴ у сфері інвалідності, водночас участь людей з інвалідністю взагалі не передбачена. Отже, часто в ради безбар'єрності не входять представники спільноти людей з інвалідністю взагалі. По-третє, робота в радах безбар'єрності провадиться на громадських засадах, що обмежує рівень та системність залученості представників громадськості.

У 2024 році Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку) провело **моніторинг доступності 93 тис. об'єктів по всій Україні**, що містять також вулиці, зупинки та об'єкти благоустрою²⁷⁷⁵. **Тільки 20% об'єктів виявилися доступними**, 32,5% — частково доступними, а 47,5% — недоступними. Як зазначають експерти у сфері архітектурної доступності²⁷⁷⁶, **ці цифри не є об'єктивними**, оскільки моніторинг здійснюють здебільшого утримувачі будівель та споруд, які не є профільними експертами. Також анкета моніторингу загальна²⁷⁷⁷ для всіх типів споруд, тому використовувати одну систему моніторингу для аналізу доступності різних типів закладів не є ефективним.

Позитивними є нововведення на сайті DREAM²⁷⁷⁸, єдиному порталі для управління проектами відбудови об'єктів по всій території України, щодо внесення інформації щодо доступності об'єктів для людей з інвалідністю. Відтак усі виконавці проектів відбудови, закупівлі транспорту чи інших товарів, мають в анкеті позначати, чи проект зважає на питання доступності для людей з інвалідністю. Наразі **складно перевірити з тієї інформації, що подається, чи виконавці справді проводять аналіз доступності** під час формування та публікації проекту на сайті.

Наприклад, інформація про проект із закупівлі міського громадського транспорту України має загальний характер. Перевірити, чи моделі транспорту справді відповідають стандартам доступності, неможливо²⁷⁷⁹.

2773 Методичні рекомендації щодо врахування потреб маломобільних груп населення при розробленні містобудівної документації. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, 2019.

2774 Там само.

2775 Мінрозвитку провело моніторинг та оцінку ступеня безбар'єрності об'єктів фізичного оточення і послуг для осіб з інвалідністю. Міністерство розвитку громад та територій України, 2025.

2776 Інтерв'ю з представниками громадської організації людей з інвалідністю (28.03.2025).

2777 Про затвердження Порядку проведення моніторингу та оцінки ступеня безбар'єрності об'єктів фізичного оточення і послуг для осіб з інвалідністю : постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2021 № 537.

2778 Сайт DREAM: цифрова екосистема для підзвітного управління відновленням.

2779 Проект «Міський Транспорт України».

Рекомендації

1. Законодавчо обмежити приймання нових людей в інституції із негайним розробленням інструментів та плану превентивних заходів для запобігання потраплянню в інституції.
2. Прийняти заборону щодо будівництва нових або відбудови зруйнованих та капітальних ремонтів інституцій.
3. Скасувати практику обмеження правоздатності (дієздатності) та інститут опікунства, розробити механізми підтриманого прийняття рішень.
4. Розширити спектр послуг підтримки в громадах на основі міжнародних стандартів. Механізм отримання послуг має уможливити контроль та вибір послуг людьми з інвалідністю.
5. На виконання завдання 2.1. Операційного плану заходів з реалізації у 2025–2027 роках Стратегії реформування психоневрологічних, інших інтернатних закладів та деінституціоналізації догляду за повнолітніми особами з інвалідністю та особами старшого віку до 2034 року створити допоміжний орган Кабінету Міністрів України для пришвидшення виконання Стратегії із залучення міжнародних експертів та створити механізми громадського контролю за інституціями та більш відкритого доступу до них.
6. Для повернення людей, які були в інституціях на ТОТ, потрібно визначити відповідальні органи влади та створити реєстр людей з інвалідністю та старшого віку в інституціях на ТОТ.
7. Негайно провести евакуацію інституцій з усіх прифронтових територій із недопущенням повторної інституціоналізації.
8. Створити механізми громадського контролю за інституціями та більш відкритого доступу до них.
9. Відмовитися від статусу «непрацездатний», внести відповідні зміни в українську нормативно-правову базу. Зокрема, доопрацювати законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування комплексної та справедливої соціальної підтримки (виплат та послуг) для осіб, у яких обмежена працездатність, зокрема осіб з інвалідністю» (реєстраційний № 12209), передбачивши комплексну підтримку для людей з інвалідністю під час працевлаштування (окрім соціальних виплат) та відмовитися від медичного статусу «непрацездатний».
10. Запровадити правозахисний підхід до оцінювання інвалідності на основі міжнародних кращих практик.
11. Здійснити коректний переклад українською мовою Конвенції ООН про права людей з інвалідністю, Міжнародної класифікації здоров'я, функціонування та інвалідності з метою відмови від медичних термінів та концептів у хибному перекладі. Після затвердження коректного перекладу внести відповідні зміни до чинного законодавства.

12. Визнати відмову в розумному пристосуванні формою дискримінації в Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».
13. Залучити Раду Європи у межах механізму швидкого реагування до незалежної оцінки Закону України від 15 січня 2025 року № 4219-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю» на відповідність його положень стандартам Директиви Ради ЄС 2000/78/ЄС та Конвенції ООН про права людей з інвалідністю.
14. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» та відновити державний контроль за процесом відбудови, особливо щодо дотримання норм доступності.
15. Унормувати функціонування місцевих рад безбар'єрності. Розвивати напрямки моніторингу за інклюзивною відбудовою в громадах через місцеві ради безбар'єрності.
16. Унормувати участь представників та представниць спільноти з інвалідністю як членів місцевих рад безбар'єрності. Визначити умови співпраці представників громадськості в місцевих радах безбар'єрності відповідно до рівня зайнятості та навантаження.
17. Заохочувати виконавців проектів надавати розгорнуті дані щодо доступності проектів будівництва на платформі DREAM, зокрема надавати специфікацію товарів (до прикладу, модель транспортного засобу), що закуповуються бюджетним коштом та коштом міжнародних фінансових організацій або завантажувати розгорнуті висновки експертної оцінки проектної документації об'єктів, що будуються або відбудовуються, на відповідність вимогам ДБН В.2.2-40:2018, щоб посилити громадський моніторинг через відкриті джерела.
18. Забезпечити дієву участь спільноти людей з інвалідністю в розробленні рішень щодо змін у підходах встановлення інвалідності на всіх етапах. Розробити механізм, який надасть можливість спільноті впливати на рішення, а не тільки номінально брати участь у межах консультативних практик.

Свобода віри та релігійних переконань, захист прав національних меншин

У сфері свободи віри та релігійних переконань найбільшу стурбованість викликає перспектива початку процедури припинення релігійних організацій, афілійованих з іноземною релігійною організацією, діяльність якої в Україні заборонена, внаслідок прийняття минулого року Закону України «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій». Згідно з визначенням афіліації в цьому Законі, релігійна організація не може розірвати її в односторонньому порядку, що створює підстави для припинення Української православної церкви незалежно від дій керівництва цієї мережі релігійних організацій.

У сфері протидії ксенофобії можна констатувати продовження зафіксованої раніше тенденції щодо зменшення кількості злочинів на ґрунті ненависті. Втім, законодавство в цій сфері залишається недосконалим та потребує певних змін. Необхідно прийняти зміни до КК України та КУпАП у частині декриміналізації дискримінації та мови ворожнечі.

У сфері етнополітики частково актуальними залишаються зауваження Венеційської комісії 2023 року щодо запропонованих тоді та прийнятих у грудні того ж року змін до низки законів, що стосуються освітніх, культурних, мовних та інформаційних прав осіб, які належать до національних меншин. Такими законодавчими змінами зауваження Венеційської комісії частково враховано, але не повною мірою. Доцільним є виконання рекомендації Венеційської комісії в повному обсязі. Зокрема, йдеться про дозвіл на комерційну рекламу та передвиборчу агітацію в місцях компактного проживання національних меншин їхніми мовами без обов'язкового перекладу українською мовою. Крім того, необхідно визначити чіткі часові межі щодо обмеження в правах осіб, які належать до російської національної меншини, та на використання російської мови в публічній сфері.

У тому, що стосується імплементації змін до законодавства щодо національних меншин, можна констатувати інтенсивну, якісну та злагоджену роботу органів державної влади, зокрема Державної служби України з питань етнополітики та свободи совісті (ДЕСС).

У сфері сприяння інтеграції ромів в українське суспільство варто привітати ініціативу дослідження з виявлення потреб ромської громади, результати якого мають бути враховані під час підготовки нового Плану заходів щодо ромської стратегії на період з 2026 по 2028 роки.

У сфері захисту прав національних меншин 2024 рік, на відміну від попереднього, характеризувався мінімальними змінами в законодавстві. Натомість у сфері релігійної свободи, навпаки, відбулися важливі зміни.

Заборона РПЦ та афілійованих з нею релігійних організацій

23 вересня 2024 року **набрав чинності Закон України «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій»** (Закон № 3894-IX)²⁷⁸⁰, який було прийнято в серпні 2024 року. Згідно з цим Законом на території України припиняється діяльність Російської православної церкви (РПЦ) та афілійованих із нею релігійних організацій. Визначення того, що таке афіліація, згідно з новим Законом, з великою ймовірністю надає **підстави для припинення діяльності Української православної церкви (УПЦ)**²⁷⁸¹, яка є найбільшою мережею релігійних організацій в Україні.

2780 Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій : Закон України від 20.08.2024 № 3894-IX.

2781 Потураєв пояснив процедуру заборони УПЦ МП після ухвалення закону. Укрінформ, 2024.

Практично Закон № 3894-IX спрямований саме на заборону УПЦ, що неодноразово декларувалося його авторами і промоутерами²⁷⁸². У медіа його часто спрощено називали саме «законом про заборону УПЦ». Привертає увагу те, що критерії афілійованої української релігійної організації з Росією в Законі виписано саме під УПЦ. Крім того, держава вже провела релігієзнавчу (насправді, теологічну) експертизу і встановила факт зв'язку РПЦ і УПЦ (навіть після проголошення УПЦ «повної незалежності» у травні 2022 року)²⁷⁸³, що відкриває шлях до ліквідації УПЦ²⁷⁸⁴.

Водночас **норма Закону № 3894-IX, яка дозволяє звертатися до суду з позовом про припинення діяльності релігійної організації**, якщо є підстави вважати її афілійованою з РПЦ, **вступає в дію тільки через дев'ять місяців**²⁷⁸⁵. Згідно з роз'ясненнями голови ДЕСС Віктора Єленського, цей строк передбачено в Законі для того, щоб релігійні організації, які можуть виявитися потенційними порушниками закону, мали час на внесення змін до статутних документів і інші дії, які необхідні, щоб розірвати зв'язок з релігійним центром у державі-агресорі²⁷⁸⁶.

Зазначений строк сплив у травні 2025 року. 20 травня ДЕСС офіційно розпочала дослідження щодо питання наявності ознак афілійованості Київської Митрополії УПЦ з іноземною релігійною організацією, діяльність якої в Україні заборонена²⁷⁸⁷. Водночас В. Єленський запевняв, що Закон № 3894-IX нібито не спрямовано на заборону УПЦ, він дає церкві можливості розірвати зв'язки з Московським Патріархатом²⁷⁸⁸. Втім, бездоганно виконати всі вимоги Закону УПЦ не була здатна, тому опція заборони в будь-якому разі залишалася.

Дослідження, проведене співробітниками ДЕСС, встановило наявність ознак афілійованості Київської митрополії УПЦ з іноземною релігійною організацією, діяльність якої в Україні заборонена.

8 липня 2025 року ДЕСС оприлюднила наказ «Про виявлення ознак афілійованості Київської митрополії Української Православної Церкви»²⁷⁸⁹. 17 липня 2025 року **Київській митрополії УПЦ було винесено припис про усунення порушень**²⁷⁹⁰.

2782 Див. напр.: Рада має голоси для заборони УПЦ (МП) — депутат Аліксійчук. Радіо Свобода, 2024.; Рада ухвалила закон про заборону УПЦ (МП) в Україні — депутати. Радіо Свобода, 2024.; Нардеп голосував за заборону УПЦ МП: його за це покарали. Comments.ua, 2024.; «Це закон не про релігію, а про безпеку», — нардеп Ар'єв про голосування за заборону УПЦ МП. Еспресо, 2024.; тощо.

2783 Згідно з висновком експертів, «УПЦ відносно РПЦ має церковно-канонічний зв'язок частини із цілим». Див.: Висновок релігієзнавчої експертизи Статуту про управління Української Православної Церкви на наявність церковно-канонічного зв'язку з Московським патріархатом. Державна служба України з питань етнополітики та свободи совісті. 31 січня 2023.; Повний текст експертного висновку тут.

2784 Публікація Дмитра Вовка в соціальній мережі Facebook, 2024.

2785 Lavryshyn Y. "After Nine Months, Both Sides Will Only Take Positions for Battle": How the Law on the Ban of Religious Organizations Affiliated with Russia Will Work. Detector Media, 2024.

2786 Кінець московського патріархату? Чи впорається держава з «українізацією» УПЦ. Hromadske, 2024.

2787 ДЕСС повідомляє про початок дослідження щодо питання наявності ознак афілійованості Київської митрополії УПЦ. Державна служба України з питань етнополітики та свободи совісті, 2025.

2788 Див., напр.: Романюк Р. Єленський: У Московського патріархату вимоги, як путінські "виведіть війська з Запоріжжя". Українська правда, 2024.

2789 Виявлено ознаки афілійованості Київської митрополії Української православної церкви з Російською православною церквою, діяльність якої в Україні заборонено. Державна служба України з етнополітики і свободи совісті, 2025.

2790 Київській митрополії УПЦ винесено припис про усунення порушень. Державна служба України з етнополітики і свободи совісті, 2025.

УПЦ має місяць на усунення порушень. Утім, згідно з приписом, дії керівництва Київської митрополії УПЦ не в змозі змінити ситуацію щонайменше за декількома ознаками афіліації, які передбачені законом. Іншими словами, **незалежно від подальших дій керівництва УПЦ, підстави для констатації продовження порушення збережуться**, відповідно, збережуться так само й підстави для подання до суду для зупинення діяльності УПЦ.

Водночас ДЕСС затверджено **Перелік організацій, пов'язаних із Київською митрополією УПЦ**²⁷⁹¹, що надалі має розпочати процедуру припинення їхньої діяльності разом із Київською митрополією чи одразу після. Цей процес супроводжувався риторикою на кшталт «Це не релігійна організація, а філія держави-агресора» на адресу УПЦ з боку керівника структури, яка відповідає за свободу совісті²⁷⁹², що свідчить про чіткий курс на ліквідацію УПЦ.

Продовжувався поступовий процес зміни окремими громадами юрисдикції з УПЦ на Православну церкву України (ПЦУ), який подекуди підтримується місцевою владою та інколи супроводжується насильницькими діями²⁷⁹³, але темп процесу сповільнився. Так само продовжуються слідчі дії та кримінальні процеси проти представників УПЦ, звинувачення в яких не завжди виглядають достатньо переконливими²⁷⁹⁴. На початку липня 2025 року припинено українське громадянство предстоятеля УПЦ митрополита Онуфрія²⁷⁹⁵.

24 грудня 2024 року Президент провів зустріч з представниками Всеукраїнської ради церков і релігійних організацій, під час якої була висловлена підтримка згаданого вище Закону, який було названо «законом про захист духовної незалежності України»²⁷⁹⁶. Варто зауважити, що представники УПЦ до складу Ради не входять.

Право на альтернативну невійськову службу в умовах загальної мобілізації

Іншою важливою темою є відмова від служби в армії з мотивів сумління. Проблема виникла з початком мобілізації. Чинне законодавство, зокрема Конституція України (ст. 35) та Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу»²⁷⁹⁷, передбачає можливість проходження альтернативної невійськової служби з релігійних

2791 Затверджено Перелік організацій, пов'язаних із Київською митрополією УПЦ. Державна служба України з етнополітики і свободи совісті, 2025.

2792 Це не релігійна організація, а філія держави-агресора. Державна служба України з етнополітики і свободи совісті, 2025.

2793 Див, напр.: Билися за храм від 4 ранку і до обіду. ТСН, 2024.; На Буковині через храм побилися представники двох релігійних громад. Еспресо, 2025.

2794 Див., наприклад, один із останніх прикладів: На Закарпатті засудили клірика УПЦ МП, який зневажливо висловлювався про Епіфанія. Релігійна правда, 2025.

2795 «Глибоко помилкова стратегія»: правозахисник прокоментував припинення громадянства предстоятеля УПЦ МП Онуфрія. ZMINA, 2025.

2796 Напередодні Різдва Христового та Хануки Президент України Володимир Зеленський зустрівся з представниками Всеукраїнської ради церков і релігійних організацій. Державна служба з питань етнополітики та свободи совісті, 2024.

2797 Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII.

міркувань. Указ Президента про введення воєнного стану ніяк на це не впливає — у його тексті не згадано обмеження дії ст. 35 Конституції України. Проте із запровадженням воєнного стану все одно виникла юридична колізія, яка полягає в тому, щоу профільному Законі України «Про альтернативну (невійськову) службу»²⁷⁹⁸ згадується лише ситуація призову на строкову військову службу, а мобілізація не передбачена. Навпаки, у Законі України «Про мобілізацію» можливості проходження невійськової служби у зв'язку з релігійними переконаннями не передбачено²⁷⁹⁹.

Правова колізія створила численні судові суперечки, у яких громадяни, які відмовлялися від мобілізації з міркувань совісті, доводили своє право посиленнями на Конституцію України, а також на ст. 9 КЗПЛ²⁸⁰⁰ та ст. 18 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права²⁸⁰¹. Водночас жодна із зазначених норм не підлягає дерогації. У кількох справах, що дійшли до ВС, останній встановив, що «релігійні переконання не можуть бути підставою для ухилення від мобілізації особи, яку було визнано придатною до військової служби, і не звільняє її від конституційного обов'язку — здійснювати захист своєї країни»²⁸⁰².

У березні 2025 року Венеційська комісія на запит Конституційного Суду України оприлюднила свій висновок щодо права на відмову від військової служби з мотивів совісті. Згідно з висновком, **навіть за умови загальної мобілізації людина не може бути змушена носити або використовувати зброю, якщо це є неприпустимим згідно з її релігійними переконаннями**²⁸⁰³. 18 березня 2025 року, посилаючись, зокрема, на цей висновок, Київський районний суд м. Харкова виправдав члена баптистської церкви, якого було звинувачено в ухиленні від мобілізації²⁸⁰⁴.

Злочини на ґрунті ненависті проти представників національних меншин: антисемітський вандалізм

Злочини на ґрунті ненависті проти представників національних меншин **не мали характеру значної проблеми**. Так, у 2024 році зафіксовано три інциденти вандалізму, скоєного на ґрунті антисемітизму. З початку 2025 року зафіксовано ще три випадки²⁸⁰⁵. **Цей рівень є мінімальним** з початку систематичного моніторингу (тобто **за понад 20 років**). За винятком спроби підпалу синагоги в Миколаєві²⁸⁰⁶, за останні

2798 Про альтернативну (невійськову) службу : Закон України від 12.12.1991 № 1975-XII.

2799 Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII.

2800 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, ст. 9.

2801 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966, ст. 18.

2802 Чи можна отримати відстрочку за релігійними переконаннями: юрист усе пояснив. ТСН, 2025.

2803 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Ukraine — Amicus curiae brief on alternative (non-military) service, adopted by the Venice Commission at its 142nd Plenary Session (Venice, 14-15 March 2025).

2804 Вирок Київського районного суду м. Харкова у справі № 953/9807/24.

2805 Наприклад, у Львові поліція затримала 19-річного юнака, який у стані алкогольного сп'яніння загасив свічки на ханукальній менорі, 2025.

2806 Поліція Миколаєва встановлює причетних осіб до підпалу дверей синагоги. Головне управління Національної поліції в Миколаївській області, 2024.

півтора року йдеться про незначні інциденти. У двох випадках підозрюваних встановлено, але **в жодному випадку офіційна кваліфікація не зважала на мотив ненависті**²⁸⁰⁷.

На початку 2025 року ДЕСС підготувала **проект змін до Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму»**²⁸⁰⁸, який було прийнято у 2021 році. Запропоновані зміни спрямовувалися на врахування рекомендації Стратегії ЄС щодо боротьби з антисемітизмом та сприяння єврейському способу життя на 2021–2030 роки²⁸⁰⁹. Передусім, законопроект, відповідно до стратегії, пропонував визначити посадову особу чи орган, відповідальний за координацію зусиль державних органів у протидії всім проявам антисемітизму²⁸¹⁰. 12 червня 2025 року відповідний законопроект²⁸¹¹ було внесено на розгляд Парламенту, проте вже 17 липня відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Реалізація та проблемні аспекти Закону України «Про національні меншини (спільноти) України»

Зацікавленість держави в розвитку етнополітики проявилася в останні роки після довгого періоду. **Зміни до законодавства 2023 року**²⁸¹², незважаючи на деякі проблеми (неповне виконання рекомендації Венеційської комісії), **суттєво розширили права осіб, які належать до національних меншин**, передусім у сфері публічного використання мов національних меншин.

Протягом останніх місяців основні зусилля державних органів були спрямовані на **розроблення та впровадження конкретних інструментів, які спрямовані на задоволення культурних потреб етнічних спільнот**. 14 травня 2025 року Уряд схвалив план заходів щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України²⁸¹³. Згідно з планом, зусилля держави будуть спрямовані на розширення можливостей для навчання мовами національних меншин, підтримку культурних ініціатив, боротьбу з мовою ворожнечі, популяризацію культурного розмаїття тощо. План став найдокладнішим переліком конкретних зобов'язань щодо захисту прав осіб, що належать до національних меншин, який будь-коли був сформульованим Урядом України. Однак **заходи, які ним передбачені, не мають системного характеру**. Достатньо вказати, що цей план передбачає щорічне внесення змін до Закону про національні меншини.

2807 Про цю проблему див. також у підрозділі «Протидія дискримінації та злочинам на ґрунті нетерпимості».

2808 Про запобігання та протидію антисемітизму : Закон України від 22.09.2021 № 1770-IX.

2809 EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life (2021–2030).

2810 Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму» щодо визначення спеціального координатора з питань боротьби з антисемітизмом».

2811 Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» щодо визначення спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму : проект Закону України, реєстраційний № 13366 від 12.06.2025.

2812 Про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів щодо прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах : Закон України від 08.12.2023 № 3504-IX.

2813 План заходів щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України. Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, 2025.

Ще до того, як план заходів був затверджений, держава доклала певних зусиль для розширення можливостей об'єднань національних меншин. Згідно з повідомленням голови ДЕСС В. Єленського, розроблено та затверджено 16 нормативно-правових актів²⁸¹⁴. Усі згадані в розділі ініціативи та запропоновані зміни до законодавства розроблялися в інтенсивному інклюзивному діалозі з представниками спільнот, експертами, із врахуванням рекомендації міжнародних організацій (передусім Ради Європи) тощо. Тільки за останні пів року ДЕСС організувала орієнтовно двох десятків тематичних обговорень офлайн та онлайн, експертних консультацій тощо.

27 грудня 2024 року Володимир Зеленський підписав Указ про **заснування Дня міжнаціональної злагоди і культурного розмаїття**²⁸¹⁵, який щорічно відзначатимуть 21 травня. У той же день **Президент зустрівся із представниками громадських організацій різних етнічних громад**²⁸¹⁶. Це була перша така спеціальна зустріч голови держави з представниками національних меншин не тільки за каденції В. Зеленського, а майже за останні 20 років (останнього разу подібний захід проводився за часів Президента Віктора Ющенка). 22 травня 2025 року відбулася друга зустріч Президента з представниками національних меншин²⁸¹⁷.

У 2025 році відповідно до Державної цільової програми «Єдність у розмаїтті»²⁸¹⁸ через Український фонд культури в рамках тематичного грантового конкурсу ініційований лот²⁸¹⁹, яким передбачено **фінансування проєктів, спрямованих на збереження та розвиток культур корінних народів**.

Питання освіти та використання мов національних меншин

Загалом, відповідно до змін до закону про національні меншини 2023 року²⁸²⁰, **освітні права осіб, які належать до національних меншин, та культурні потреби етнічних спільнот державою враховано**.

У лютому 2025 року **розпочато роботу над розробленням Стратегії збереження мов, яким загрожує зникнення**²⁸²¹ (перелік мов раніше затверджено Кабінетом Міністрів України²⁸²²).

2814 Націю визначає не лише спільна територія чи мова, а передусім — прагнення бути разом: Віктор Єленський. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, 2025.

2815 Про День міжнаціональної злагоди і культурного розмаїття : Указ Президента України від 27.12.2024 № 883.

2816 Зеленський зустрівся з представниками національних спільнот і корінних народів України. Укрінформ, 2024.

2817 Володимир Зеленський зустрівся з представниками національних меншин і корінних народів України. Президент України, 2025.

2818 Про затвердження Державної цільової національно-культурної програми «Єдність у розмаїтті» на період до 2034 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2023 № 850.

2819 Див. напр.: Лот Культура корінних народів України. Український культурний фонд, 2024.

2820 Див., напр.: Ліхачов В. Права національних меншин: європейські стандарти та українське законодавство в динаміці, 2024.

2821 Старт роботи над проєктом розроблення Стратегії збереження мов, яким загрожує зникнення. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, 2025.

2822 Про затвердження переліку мов національних меншин (спільнот) та корінних народів України, яким загрожує зникнення : постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2024 № 670.

Органи влади, що відповідають за державну політику в цій сфері, продовжують роботу з вдосконалення нормативної бази та імплементації норм Закону України «Про національні меншини (спільноти) України». Так, МОН протягом останніх місяців розробляє програми підтримки мов національних меншин, працює над можливістю складання вступних іспитів із перекладом, розширенням мережі ліцеїв з урахуванням потреб меншин тощо²⁸²³. Останній пункт пов'язаний із найвагомішим побоюванням представників національних спільнот (зокрема, румунської) щодо зменшення можливостей для навчання мовою національних меншин в останніх класах середньої школи в зв'язку з загальною освітньою реформою. Питання неодноразово обговорювалося з представниками Уряду, які демонстрували готовність врахувати особливості освітніх потреб національних меншин.

Певні застереження викликає законопроект № 13072²⁸²⁴, який зареєстровано в Парламенті 11 березня 2025 року. **Згідно з ідеєю законопроекту, заклади освіти будуть зобов'язані створювати для учнів українськомовне освітнє середовище, що містить спілкування на території навчального закладу поза навчанням.** Обґрунтування регламентації особистого мовного простору співробітників та учнів у пояснювальній записці не є переконливим, а виглядає як **надмірне втручання держави в приватне життя громадян.**

Законопроект № 13072 не зачіпає «навчання відповідно до закону мовою корінного народу, національної меншини України поряд із державною мовою», але має на меті обмежити використання в навчальних закладах в позаурочний час мов, на яких неможливе навчання. Передусім йдеться про російську (заборона на використання якої навіть в приватних навчальних закладах згадується в законопроекті окремо)²⁸²⁵, але так само стосується інших мов національних меншин, які не є офіційними мовами в Європейському Союзі, наприклад, урумської та ромейської (традиційних мов приазовських греків), іврити та їдишу, гагаузької, месхетинської, ромської тощо. У разі прийняття цього законопроекту він ще раз підкреслить необґрунтовану «ієрархічність» різних національних меншин з погляду державних гарантій захисту прав осіб, які до них належать, та різного дозволеного обсягу на використання мов у публічному просторі. Такий підхід є дискримінаційним та суперечить навіть національному законодавству України. Раніше на хибність такого підходу звертала увагу Венеційська комісія²⁸²⁶.

Іншою законодавчою ініціативою, яка неоднозначно сприймається експертним середовищем та громадськими організаціями національних спільнот, є **законопроект № 12364²⁸²⁷, який передбачає зміни до Закону України «Про ратифікацію Євро-**

2823 Консультації щодо захисту прав національних меншин: Україна впроваджує кращі європейські стандарти. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, 2025.

2824 Про внесення змін до деяких законів щодо використання мови в освітньому процесі : проект Закону України, реєстраційний № 13072 від 11.03.2025.

2825 Положення законопроекту № 13072 обмежують використання приватними закладами освіти в освітньому процесі мови, що є державною (офіційною) мовою держави, визнаної Верховною Радою державою-агресором або державою-окупантом. Російська Федерація, державною мовою якої є російська, визнана Верховною Радою державою-агресором 27.01.2015.

2826 Opinion on the Law on National Minorities (Ukraine). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 12 June 2023. P. 5.

2827 Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з оновленням офіційного перекладу Європейської хартії регіональних або міноритарних мов : проект Закону України, реєстраційний № 12364 від 26.12.2024.

пейської хартії регіональних мов або мов меншин». Крім коригування термінології відповідно до оновленого офіційного перекладу Європейської хартії, пропонується змінити перелік мов, до яких хартія має застосовуватися. Згідно з чинним законом, йдеться про застосування положень хартії щодо «мов таких національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської»²⁸²⁸. Новим законопроектом пропонується положення хартії застосовувати до кримськотатарської, гагаузької, новогрецької, німецької, болгарської, польської, румунської, словацької, угорської, чеської, білоруської мов та івриту.

Погоджуючись загалом із необхідністю змінити концепцію закону згідно з уточненим формулюванням (тобто поширити гарантії, які надає хартія, на конкретні мови, а не на мови конкретних меншин), треба наполягати на більш відповідальному підході до переліку мов. **Принцип, за яким відібрано саме згадані в тексті законопроекту мови, не є очевидним.** Навіть якщо не торкатися питання російської мови, список очевидним чином ігнорує цілу низку релевантних для українського контексту мов (наприклад, урумська, ромейська, караїмська, кримчацька, їдиш), водночас містить новогрецьку, яка ніколи не була розмовною мовою українських греків, і іврит, який є мовою Писання та літургійною мовою юдаїзму, але ніколи не був розмовною мовою українських євреїв.

Інтеграція ромської спільноти

Імплементация Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року²⁸²⁹ та Плану дій з її виконання²⁸³⁰ залишаються основним пріоритетом Уряду.

30–31 січня 2025 року в Києві пройшов Національний форум з реалізації ромської стратегії, у якому взяли участь представники етнічної громади та міжнародних організацій, українські урядовці тощо. Захід став важливим майданчиком для обговорення та підбиття проміжних підсумків реалізації стратегії. Під час обговорень, з одного боку, представники органів влади, зокрема Мінсоцполітики, демонстрували зацікавленість у питанні та намір докладати зусиль для вирішення усіх проблемних питань. Проте, з іншого боку, очевидним став брак об'єктивних даних щодо потреб спільноти та оцінки дії держави. Представники громади з регіонів скаржилися на брак ресурсів у органів місцевого самоврядування на місцях та комунікації в питаннях, які стосуються заходів щодо інтеграції ромів у суспільство, між місцевою владою та центральними органами виконавчої влади. На поточному етапі здається виправданим зосередитися на **впровадженні системи моніторингу виконання стратегії** для розроблення чітких кроків надалі²⁸³¹.

2828 Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин : Закон України від 15.05.2003 № 802-IV.

2829 Про схвалення Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 866.

2830 Про затвердження плану заходів на 2024–2025 роки з реалізації Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.12.2023 № 1197.

2831 Див. резолюцію Форуму.

За методологічною підтримкою Ради Європи ДЕСС розпочала соціологічне дослідження з метою з'ясування стану забезпечення потреб та можливостей покращення життя українських ромів, результати якого мають бути враховані під час підготовки Плану заходів на період 2026–2028 років.

Продовжується спільна робота ДМС, Офісу Омбудсмана, у якому відкрито ромський відділ, та Фонду Чіріклі над документацією ромів. За 2024 рік було документовано 120 осіб²⁸³².

Рекомендації

1. Внести зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» в частині визначення афіліації, які дозволять припинення афіліації релігійної організації з іншою в односторонньому порядку.
2. Внести зміни до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», які дозволять проходження альтернативної (невійськової) служби під час мобілізації.
3. Внести зміни до законодавства, які дозволять комерційну рекламу та передвиборчу агітацію в місцях компактного проживання національних меншин мовами нацменшин без обов'язкового перекладу українською.
4. Внести зміни до законодавства, які передбачатимуть чіткі та обґрунтовані часові межі щодо обмеження в правах осіб, які належать до російської національної меншини, та на використання російської мови в публічній сфері (наприклад, протягом п'яти років після того, як буде скасовано воєнний стан, або після того, як Верховна Рада скасує статус країни-агресора щодо Російської Федерації).
5. Вдосконалити перелік мов, що підпадають під дію Європейської хартії міноритарних та регіональних мов, у законопроекті про зміни до закону про ратифікацію Хартії.

Гендерна рівність та захист прав ЛГБТІК+

Війна продовжує суттєво впливати на становище жінок та ЛГБТІК+, що вимагає збільшення уваги до проблем, з якими вони стикаються. Позитивні зрушення спостерігаються у сфері безпеки та оборони, однак питання запобігання дискримінації та сексуальним домаганням в армії залишаються актуальними. У політичному й публічному житті жінки стають більш помітними, проте їхня участь у процесах ухвалення рішень все ще недостатня, а представленість у медіа — на дуже низькому рівні.

Гендерна рівність у трудовій сфері залишається викликом, оскільки збільшується обсяг неоплачуваної домашньої праці жінок, що обмежує їхні кар'єрні можливості, залишається проблема нерівної оплати праці чоловіків і жінок, хоча й зростає кількість підприємниць.

2832 Згідно з інформацією, наданою керівницею ромської програми в Раді Європи Золю Кондур.

Імплементація положень Стамбульської конвенції демонструє значний прогрес, проте залишається потреба у прискоренні прийняття законопроектів, що імплементують норми конвенції. Водночас збільшується кількість злочинів на ґрунті ненависті щодо ЛГБТІК+, а відсутність належної законодавчої бази та ігнорування владою цієї проблеми унеможливорює їх ефективне розслідування.

Важливим кроком у напрямку захисту прав ЛГБТІК+ є питання запровадження зареєстрованих партнерств, що надасть можливість гарантувати юридичний захист для одностатевих пар. І хоч і фіксується певний прогрес у просуванні цієї ініціативи, усе ще відсутні дії з боку Уряду для прийняття цього законодавства.

Загалом треба зазначити як досягнення, так і нові виклики, що потребують подальших зусиль держави та громадянського суспільства, а також стагнацію та фактичну бездіяльність держави щодо частини проблем.

Непропорційний вплив війни на жінок

Ситуація щодо непропорційного впливу війни на жінок залишається без суттєвих змін і продовжує викликати значне занепокоєння. Повномасштабне вторгнення Росії й надалі негативно впливає на становище жінок у сферах безпеки, доступу до правосуддя, соціальних послуг, працевлаштування, а також підтримки психічного, сексуального та репродуктивного здоров'я.

Кількість програм підтримки жінок, особливо з-поміж вразливих груп є недостатньою, як і інформування про доступні можливості та допомогу.

Гендерна рівність у секторі безпеки та оборони та стан виконання Національного плану дій з виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 про жінок, мир і безпеку.

У зв'язку із війною Росії проти України сектору безпеки і оборони в Україні приділяється чимало уваги й ресурсів, завдяки чому за період моніторингу відбулася **велика кількість позитивних змін**.

За даними Міноборони, **кількість жінок у Збройних силах України (ЗСУ) зросла до 70 тис. осіб, з яких 48 тис. є військовослужбовицями, а понад 5 500 осіб перебуває на лінії зіткнення**²⁸³³. Це на 20% більше, ніж у 2022 році.

Для покращення реагування на випадки домагань, сексуального насильства, насильства за ознакою статі та дискримінації за ознакою статі **запроваджено посаду Радника з гендерних питань ЗСУ**²⁸³⁴. Попри це, наявність одного радника з гендерних питань ЗСУ та семи радників з гендерних питань родів військ є **недостатнім для комплексного забезпечення гендерної рівності та недискримінації у силах оборони**, що підсвічує проблему необхідності запровадження штатних посад радників з гендерних питань на рівні частин, оперативних командувань та корпусів, які наразі містять лише позаштатні посади гендерних радників²⁸³⁵.

2833 У Міноборони розповіли, скільки жінок служать в ЗСУ. Суспільне, 2025.

2834 У ЗСУ з'явилася радниця з гендерних питань — Генштаб. Радіо Свобода, 2025.

2835 У Збройних силах потрібно запровадити більше штатних посад гендерних радників — Оксана Григор'єва. ZMINA, 2025.

У процесі вирішення перебуває проблема, що була зафіксована в Тіньовому звіті до розділу 23 — **відсутність алгоритму ідентифікації, реагування, розслідування та проведення службової перевірки щодо випадків сексуального домагання в ЗСУ**²⁸³⁶. Народні депутати спільно з Міноборони розробили та зареєстрували 21 лютого 2025 року законопроект № 13037)²⁸³⁷. Законопроект передбачає обов'язок військовослужбовців дотримуватися норм щодо рівних прав жінок і чоловіків, а командирів — негайно реагувати на випадки дискримінації та сексуального насильства. Окрім того, він створює можливість для відсторонення осіб, причетних до злочинів проти статевої свободи, від виконання службових обов'язків, а також удосконалюється механізм службових розслідувань. Документ відповідає міжнародним стандартам, зокрема підходам НАТО та резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека»²⁸³⁸. 30 квітня 2025 року законопроект № 13037 було прийнято Парламентом у першому читанні за основу і наразі він готується до другого читання.

Окрім того, для розв'язання цієї проблеми Міноборони підготувало проект Інструкції з надання та розгляду повідомлень про порушення, пов'язані з дискримінацією за ознакою статі, сексуальним домаганням, насильством за ознакою статі, правопорушеннями проти статевої свободи та статевої недоторканості, який наразі ще не прийнятий та відповідно не введений у дію²⁸³⁹.

29 жовтня 2024 року набрав чинності Порядок речового, медичного, психологічного та соціального забезпечення військовослужбовців з урахуванням потреб жінок і чоловіків²⁸⁴⁰, що зафіксував **заборону на дискримінацію військовослужбовців, зокрема за ознаками статі, гендерної ідентичності та сексуальної орієнтації**. Також цей Порядок передбачає надання форми та спорядження з урахуванням антропометричних даних військовослужбовців, забезпечення засобами особистої гігієни та вдосконалення проведення щорічних медичних обстежень. Порядок унормовує застосування гендерно орієнтованого підходу під час розроблення бюджетних програм Сил безпеки та оборони.

У березні 2025 року на онлайн-платформі Prometheus стартував сертифікований курс «Рівність жінок і чоловіків у Збройних силах України: політика і практика», розроблений за участі Міноборони для військовослужбовців з метою підвищення їхніх знань українського та міжнародного законодавства з прав людини й гендерних питань, комунікації, а також підходів до запобігання насильству і дискримінації²⁸⁴¹.

2836 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 372–373, 2024.

2837 Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України щодо вдосконалення механізмів забезпечення військової дисципліни, запобігання і протидії проявам дискримінації та сексуальним домаганням : проект Закону України, реєстраційний № 13037 від 21.02.2025

2838 Resolution 1325 (2000) Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000.

2839 Публікація Урядової уповноваженої з гендерної політики Катерини Левченко в соціальній мережі Facebook, 2024.

2840 Про затвердження Порядку речового, медичного, психологічного та соціального забезпечення військовослужбовців з урахуванням потреб жінок і чоловіків : постанова Кабінету Міністрів України від 29.10.2024 № 1234.

2841 Військові можуть пройти онлайн-курс з гендерної рівності. Міністерство оборони України, 2025.

Гендерна рівність у політичному процесі та публічному житті країни

Порівнюючи з попереднім періодом, включеність жінок у процеси ухвалення рішень частково зазнала змін. Фіксуються **окремі позитивні випадки призначення жінок на всеукраїнському та місцевому рівнях на управлінські посади**, наприклад, призначення або обрання жінок на посади прем'єр-міністерки, міністерки культури, міністерки енергетики, міністерки з захисту прав ветеранів, міністерки юстиції та голови Запорізької об'єднаної територіальної громади. Наразі серед 17 міністрів в Уряді — чотири жінки (включно з прем'єр-міністеркою), що становить 24% загальної кількості²⁸⁴². Станом на кінець 2024 року 22% дипломатичних місій очолюють жінки. На місцевому рівні орієнтовно 35% керівного складу — жінки, зокрема 41,3% — у малих громадах²⁸⁴³.

Проте **залученість жінок на управлінські посади в органах виконавчої влади залишається низькою**. За даними Національного агентства України з питань державної служби, у IV кварталі 2024 року із 220 державних службовців категорії «А» було лише 60 жінок (27,27%). Вже серед державних службовців категорії «Б» кількість жінок перевищувала 25 026, або 66,48%, а в категорії «В» складала 93 129, або 78,71%²⁸⁴⁴.

Проблема із заборобою виїзду за кордон депутатів та депутаток місцевих рад, що призвела до складання депутатських мандатів депутатками в попередній період, **не була вирішена** — постанова Кабінету Міністрів України 2023 року № 69²⁸⁴⁵ не втратила чинності. Статистична інформація про те, чи призвело це до збільшення складання мандатів, як порівняти з попереднім періодом, відсутня, проте поодинокі випадки складання мандатів депутатками продовжують фіксуватися²⁸⁴⁶.

Питання скасування законодавчої вимоги безперервного проживання на території України для балотування, що унеможлиблює балотування на майбутніх виборах жінок, які були змушені покинути Україну у зв'язку із війною, також не було вирішене. Законопроект № 11300²⁸⁴⁷ та альтернативний до нього № 11300-1²⁸⁴⁸, що покликані вирішити цю проблему, не були розглянуті Верховною Радою, проте Комітет Верховної Ради з питань інтеграції України до ЄС визначив, що зазначені законопроекти потребують доопрацювання²⁸⁴⁹.

2842 Кабінет Міністрів України. Урядовий портал, станом на 31.07.2025.

2843 Публікація Офісу віцепрем'єрки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції в соціальній мережі Facebook, 2024.

2844 Статистичні дані про кількісний склад державних службовців. Національне агентство України з питань державної служби, 2024.

2845 Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2023 № 69.

2846 На Рівненщині місцеві депутати складають мандати, бо не можуть виїхати за кордон. Рівне Медіа, 2024.

2847 Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах : проект Закону України, реєстраційний № 11300 від 27.05.2024.

2848 Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах : проект Закону України, реєстраційний № 11300-1 від 05.06.2024.

2849 Комітет з питань інтеграції України до ЄС розглянув законопроект, який стосується збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді та місцевих радах. Верховна Рада України, 2024.

Проблема витіснення жінок з інформаційного простору продовжується. Кількість жінок, що представлена в марафоні «Єдині новини» (об'єднання п'яти загальнонаціональних телеканалів), у шість разів менша за чоловіків. За підсумком десяти місяців дослідження, присутність жінок як експерток така: «ICTV»/«СТБ» — 25,2% жінок; «1+1» — 22,4% жінок; «Інтер» — 16,9% жінок; «Рада» — 15,7% жінок; «Ми — Україна» — 9% жінок²⁸⁵⁰. Своєю чергою це підтверджує дані, наведені в попередній період спостереження.

Гендерна рівність у трудовій сфері

Рівень неоплачуваної домашньої праці жінок зріс: у 2024 році жінки витрачали 56 годин на тиждень на догляд за дітьми, порівнюючи із 49 годинами до початку повномасштабної війни²⁸⁵¹. Водночас, за даними сервісів з пошуку роботи, орієнтовно 39% жінок із малолітніми дітьми стикаються з дискримінацією під час пошуку роботи²⁸⁵², 20% жінок змушені відмовитися від роботи через неможливість влаштувати дитину в садочок, а 31% жінок зазначили, що догляд за дітьми суттєво або частково обмежує їхню можливість працювати²⁸⁵³.

Водночас помітні й позитивні зміни: порівнюючи з попереднім періодом, **фіксується зріст відкриття бізнесів жінками.** Так, за 2024 рік 155 тис. нових бізнесів відкрито жінками, що становить 61% проти з 56% у попередньому році. Також зросла кількість жінок на посадах директорів новостворених компаній — наприкінці 2024 року цей показник сягнув рекордних 38,8%²⁸⁵⁴.

Щодо рівної оплати праці, оновленої інформації про гендерний розрив в оплаті праці немає (жінки в Україні отримують зарплату на 18,6% менше, ніж чоловіки — дані 2021 року)²⁸⁵⁵, проте варто звернути увагу, що **національне законодавство України наразі не повністю імплементує положення Директиви (ЄС) 2023/970** щодо посилення застосування принципу рівної оплати за однакову працю або працю рівної цінності між чоловіками та жінками через прозорість оплати праці та механізми забезпечення виконання²⁸⁵⁶. Кодекс законів про працю України та Закон України «Про оплату праці» не передбачають конкретних норм щодо забезпечення рівної оплати незалежно від статі, а глава VII «Оплата праці» Кодексу законів про працю України не зважає на гендерний аспект. Відсутні зобов'язання для роботодавців інформувати кандидатів перед працевлаштуванням про рівень заробітної плати на основі гендерно нейтральних критеріїв. Відсутні зобов'язання для роботодавців інформувати

2850 Жінки-невидимки. Гостьова політика «Єдиних новин». Детектор Медіа, 2024.

2851 Три роки повномасштабної війни Росії в Україні загрожують надбанням, досягнутим за десятиліття боротьби за права жінок, їхній безпеці та значно погіршують доступ до економічних можливостей. ООН Україна, 2025.

2852 Жінки на ринку праці: які професії обирають і що мотивує змінювати роботу. РБК-Україна, 2024.

2853 Дослідження, проведене сайтом з пошуку роботи Work.ua та освітнім порталом Education.ua. НВ Бізнес, 2025.

2854 61% нових ФОП відкрили жінки у 2024 році. Дані Опендатабот. Дія, 2024.

2855 Національна стратегія подолання гендерного розриву в оплаті праці до 2030 року: шлях до рівності. Східне міжрегіональне управління Державної служби України з питань праці, 2025.

2856 Directive (EU) 2023/970 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms.

кандидатів перед працевлаштуванням про рівень заробітної плати на основі гендерно нейтральних критеріїв. Працівники не мають гарантованого права на доступ до інформації про власну заробітну плату та середню заробітну плату в розрізі статей, а також не передбачено обов'язкового звітування роботодавців про гендерний розрив у оплаті праці.

Імплементація Стамбульської конвенції, боротьба з сексуальним насильством

Стамбульська конвенція продовжує перебувати в процесі імплементації. Фіксується **низка позитивних зрушень** у цьому напрямку. Зокрема, в листопаді 2024 року Верховна Рада прийняла в другому читанні та в цілому Закон № 4073-IX²⁸⁵⁷, який передбачає цілу низку норм, які удосконалюють механізми запобігання та протидії домашньому насильству: забороняє заходи примирення, якщо один з подружжя вчиняв або вчиняє домашнє насильство; забороняє медіацію у випадках домашнього насильства та насильства за ознакою статі.

Окрім того, є **прогрес із забезпеченням допомоги постраждалим від СНПК**. У листопаді 2024 року прийнято закони № 4067-IX²⁸⁵⁸ та № 4071-IX²⁸⁵⁹, що в комплексі унормували можливість надання людям, які постраждали від СНПК, та їхнім сім'ям окремого статусу, що надасть можливість їм отримати проміжні репарації від держави та пройти реабілітацію. Наразі Уряд все ще розробляє нормативно-правову базу для виконання цих законів. Покращення також потребує бюджетне фінансування програм, зокрема для довгострокової підтримки та повноцінної реабілітації постраждалих²⁸⁶⁰.

У грудні 2024 року в Верховній Раді зареєстровано ще один важливий законопроект № 12297, що імплементує цілу низку норм Стамбульської конвенції²⁸⁶¹. Зокрема, ним пропонується ввести кримінальну відповідальність за сталкінг, осучаснити термінологію, вжиту в законодавстві, визначити систематичність правопорушень та посилити покарання за кримінальні правопорушення, пов'язані з домашнім насильством або проти статевої свободи та статевої недоторканості неповнолітніх та малолітніх осіб. Наразі законопроект опрацьовується парламентськими комітетами.

Ще в травні 2024 року Парламентом прийнято в першому читанні законопроект № 10420, що пропонує перенести повідомлення про правопорушення із форми приватного обвинувачення в публічне, захистити потерпілу особу від ретравмати-

2857 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізму запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі : Закон України від 26.11.2024 № 4073-IX.

2858 Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації : Закон України від 20.11.2024 № 4067-IX.

2859 Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України : Закон України від 20.11.2024 № 4071-IX.

2860 Доступність, виклики та потреби: аналіз системи допомоги постраждалим від СНПК в Україні. Юрфем, 2025.

2861 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення повноти імплементації положень міжнародного права з питань протидії домашньому та іншим видам насильства, у тому числі щодо дітей : проект Закону України № 12297 від 09.12.2024.

зації та визначити умови для угоди про примирення. Проте станом на липень 2025 року законопроект знаходиться на стадії підготовки до другого читання²⁸⁶².

Попри те, що збільшується кількість законопроектів, що імплементують норми Стамбульської конвенції, та є певні просування в розгляді цих проектів актів, загалом продовжує фіксуватися тенденція із надмірно тривалими строками розгляду.

Гомофобні напади та ситуація з їх розслідуванням

У попередні роки ситуація зі злочинами на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ покращувалася, проте цьогогоріч **ситуація погіршилася**. Мережа моніторингу Центру «Наш світ» у 2024 році зафіксувала 75 випадків дій на ґрунті гомофобії або трансфобії, дискримінації та інших порушень прав людини, як порівняти з 56 випадками у 2023 році. Загалом 36 випадків мали ознаки злочинів ненависті та 22 — інцидентів ненависті. У 33 випадках була зазначена взаємодія потерпілих з правоохоронними органами. У 11 випадках взаємодії потерпілих з правоохоронними органами зафіксовано порушення представників НПУ, у трьох випадках — представників Держприкордонслужби. Більшість порушень з боку поліції стосувалися порушення права на ефективні засоби правового захисту і насамперед неврахування гомофобного чи трансфобного мотиву при скоєнні злочинів²⁸⁶³.

Останнє своєю чергою неможливе через **відсутність правового визначення злочинів на ґрунті нетерпимості щодо ЛГБТІК+ людей**. Збільшення випадків скоєння злочинів з мотивів нетерпимості підсилює необхідність прийняття законодавства, що встановить належну кваліфікацію правопорушень у межах їх розслідування та створить нові обтяжувальні обставини до наявних статей КК України, зокрема законопроекту № 5488 щодо внесення змін до КУпАП та КК України щодо боротьби з проявами дискримінації²⁸⁶⁴. Цей законопроект внесено Урядом до Парламенту ще у 2021 році, проте у зв'язку зі зміною Уряду у липні 2025 року його було відкликано.

Дорожньою картою з питань верховенства права²⁸⁶⁵ передбачений захід з розроблення та прийняття закону, яким вносяться зміни до КУпАП, КК України з метою визначення: адміністративної відповідальності за прояви дискримінації; вчинення кримінального правопорушення з мотивів нетерпимості (включно з ознаками «гендерна ідентичність» та «сексуальна орієнтація») як обтяжувальної обставини; кримінальної відповідальності за публічні заклики до насильства з мотивів нетерпимості (включно з ознаками «гендерна ідентичність» та «сексуальна орієнтація»). Строк виконання заходу — IV квартал 2025 року.

2862 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення освідчення та експертизи, укладення угоди про примирення та кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція) : проект Закону України, реєстраційний № 10420 від 22.01.2024.

2863 Боротьба за майбутнє становище ЛГБТІК в Україні у 2024 році. Правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ», 2025.

2864 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації : проект Закону України, реєстраційний № 5488 від 13.05.2021.

2865 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

Інститут цивільного партнерства та визнання одностатевих шлюбів

Україна все ще не виконала позитивні зобов'язання, накладені ЄСПЛ у рішенні «Маймулахін та Марків проти України» у зв'язку із порушенням ст. 14 (заборона дискримінації) у поєднанні зі ст. 8 (право на повагу до приватного та сімейного життя) КЗПЛ через **відсутність в Україні механізму юридичного визнання і захисту одностатевих пар**²⁸⁶⁶.

На розгляді Парламенту перебуває законопроект № 9103 щодо інституту реєстрованих партнерств²⁸⁶⁷. У серпні 2024 року законопроект підтримано Комітетом Верховної Ради з питань здоров'я нації²⁸⁶⁸ на додаток до чотирьох інших комітетів, що підтримали його раніше. Проте Комітет Верховної Ради з питань правової політики, що визначений головним та чие рішення необхідне для винесення законопроекту на голосування, за словами депутатів-співавторів законопроекту²⁸⁶⁹, блокує його прийняття.

Щоб розблокувати процес, 27 листопада 2024 року група з 28 депутатів з фракцій «Голос», «Слуга народу» та «Європейська солідарність» зареєстрували законопроект № 12252²⁸⁷⁰. Новий законопроект є доопрацьованою версією попереднього, і за обсягом прав містить ті ж положення, за винятком частини прав, що мають бути внесені в Цивільний кодекс України окремим законопроектом. Обидва законопроекти в максимально можливій формі виконують позитивні зобов'язання України перед ЄСПЛ.

У листопаді 2024 року Президент під час зустрічі зі студентами пообіцяв підписати законопроект про зареєстровані партнерства, коли той буде підтриманий Верховною Радою²⁸⁷¹, проте це не вплинуло на прийняття законопроектів. Наразі законопроект № 12252 отримав висновки від низки центральних органів виконавчої влади²⁸⁷², проте ще не був розглянутий парламентськими комітетами та винесеним на голосування.

Законопроект № 12252, як і законопроект № 9103, не передбачає положень щодо визнання одностатевих шлюбів. Обидва законопроекти запроваджують зареєстровані партнерства як нову форму сімейного союзу. Водночас **запровадження законодавства про одностатеві шлюби залишається неможливим через заборону внесення змін під час воєнного стану в Конституцію України**, яка містить у собі визначення шлюбу.

2866 Maymulakhin and Markiv v. Ukraine. ECtHR, App. No 75135/14, 01.09.2023.

2867 Про інститут реєстрованих партнерств : проект Закону України, реєстраційний № 9103 від 13.03.2023.

2868 Комітет Верховної Ради з питань здоров'я нації підтримав законопроект про цивільні партнерства. ZMINA, 2024.

2869 Червоне світло для євроінтеграції: як народні обранці блокують закон про цивільні партнерства. ZMINA, 2024.

2870 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність до вимог статей 8 та 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини) та Регламенту Ради (ЄС) 2016/1104 про впровадження посиленої співпраці у сфері юрисдикції, застосовного законодавства та визнання та виконання рішень у справах майнових наслідків зареєстрованих партнерств : проект Закону України, реєстраційний № 12252 від 27.11.2024.

2871 Зеленський пообіцяв підписати закон про цивільні партнерства. 24 канал, 2024.

2872 Висновки та пропозиції центральних органів виконавчої влади до проекту закону № 12252. Урядовий портал.

Одним із заходів Дорожньої карти з питань верховенства права²⁸⁷³, виконання якого заплановано на III квартал 2025 року, є прийняття закону, який визначає правовий статус реєстрованих партнерств, особисті майнові та немайнові права й обов'язки партнерів, їх захист. Мета заходу полягає в забезпеченні рівних прав для ЛГБТІК+ осіб шляхом запровадження інституту реєстрованого партнерства.

26 серпня 2024 року народними депутатами також зареєстровано законопроект № 11523²⁸⁷⁴, яким передбачається визнання в Україні зареєстрованих партнерств, що укладені за кордоном між іноземцями, іноземцем і особою без громадянства та особами без громадянства. Законопроект досі перебуває на розгляді в парламентських комітетах.

Права ЛГБТІК+ та законодавче удосконалення

Є низка інших ініціатив, які покликані захистити чи підсилити захист прав ЛГБТІК+. Зокрема, з листопада 2024 року на розгляді Верховної Ради перебуває законопроект № 12253, який додає ознаки СОГІ до переліку дискримінаційних ознак у визначенні поняття «дискримінаційна реклама», яку заборонено використовувати. У березні 2025 року законопроект прийнято в першому читанні та наразі здійснюється його підготовка до другого²⁸⁷⁵.

Позитивні зміни фіксуються в запровадженні на рівні Уряду низки нормативно-правових актів, що містять ознаки СОГІ. Протягом 2024 року — I кварталу 2025 року в Україні набрали чинності сім актів законодавства, прийняті центральними органами виконавчої влади, відповідно до яких закріплено чи гарантовано недискримінацію на підставах сексуальної орієнтації та/або гендерної ідентичності, зокрема чотири акти МОЗ²⁸⁷⁶, два акти Кабінету Міністрів України²⁸⁷⁷ та один акт Міноборони²⁸⁷⁸, — вони гарантують забезпечення недискримінації під час отримання медичних послуг та проходження військової служби.

2873 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

2874 Про внесення змін до Закону України «Про міжнародне приватне право» щодо запровадження колізійних норм для фактичних шлюбних відносин та зареєстрованих партнерств: проект Закону України, реєстраційний № 11523 від 26.08.2024.

2875 Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» та інших законів України: проект Закону України, реєстраційний № 12253 від 27.11.2024.

2876 Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запровадження принципів безбар'єрності під час надання медичних та реабілітаційних послуг в закладах охорони здоров'я: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 06.02.2024 № 198; Про затвердження Порядку надання послуг з догляду і підтримки людей, які живуть з ВІЛ: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26.01.2024 № 140; Порядок надання послуг з профілактики ВІЛ серед представників деяких ключових груп щодо інфікування ВІЛ: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 20.02.2024 № 288; Про затвердження Методичних рекомендацій для медичних працівників щодо механізму реагування на фізичне та/або психологічне насильство, у разі підозри на насильницькі дії стосовно дітей: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.07.2024 № 1334.

2877 Про затвердження Порядку речового, медичного, психологічного та соціального забезпечення військово-службовців з урахуванням потреб жінок і чоловіків: постанова Кабінету Міністрів України від 29.10.2024 № 1234.; Про схвалення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України 17.01.2025 № 34.

2878 Про затвердження Методичних рекомендацій з використання гендерно чутливої мови в системі Міністерства оборони України: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2024 № 236.

Попри це, існує **низка проблем, що також залишається без розгляду та вирішення:**

- 1) Трансгендерні люди в Україні стикаються з проблемою підтвердження визнання їх шлюбів після зміни імені внаслідок трансгендерного переходу.
- 2) Одностатеві пари та неодружені чоловіки стикаються з недоступністю допоміжних репродуктивних технологій.
- 3) Небінарні та інтерсекс-особи стикаються з відсутністю можливості офіційного визнання гендерного маркера Х у документах.

Окремим викликом є **неможливість для українських дипломатів, які перебувають у сімейних відносинах з особою тієї ж статі, забезпечити офіційне визнання свого партнера та можливість поїхати разом із ним у тривале закордонне відрядження** відповідно до Закону України «Про дипломатичну службу», що створює дискримінаційні обмеження на підставі сексуальної орієнтації. Наразі в судовій системі перебувають на розгляді справи з вимогою встановити факт подружніх відносин між особами однієї статі для можливості поїздки члена сім'ї представника дипломатичної служби у тривале закордонне відрядження²⁸⁷⁹.

Рекомендації

1. Продовжувати вживати заходів для боротьби з наслідками непропорційного впливу війни на окремі групи жінок у сферах доступу до безпеки, правосуддя, соціальних послуг, послуг із підтримки психічного, сексуального та репродуктивного здоров'я, працевлаштування.
2. Розширювати кількість програм підтримки жінок, особливо для представниць вразливих груп, та посилювати інформування про доступні можливості та допомогу.
3. Запровадити посади штатних радників з гендерних питань на рівні частин, оперативних командувань та корпусів ЗСУ.
4. Прийняти законопроект «Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України щодо вдосконалення механізмів забезпечення військової дисципліни, запобігання і протидії проявам дискримінації та сексуальним домаганням» (реєстраційний № 13037 від 21 лютого 2025 року).
5. Прийняти інструкцію з надання та розгляду повідомлень про порушення, пов'язані з дискримінацією за ознакою статі, сексуальним домаганням, насильством за ознакою статі, правопорушеннями проти статевої свободи та статевої недоторканості.
6. Сприяти збільшенню кількості жінок на управлінських посадах в Уряді, дипломатичних місіях, державній службі.
7. Скасувати обмеження для депутаток місцевих рад на перетин кордону.
8. Доопрацювати та прийняти законопроект № 11300 з метою допуску жінок, що виїхали за кордон через війну, до майбутніх виборів в Україні.

2879 Справа № 754/12856/24. Верховний Суд.

9. Сприяти збільшенню видимості жінок в медіа через підвищення залучення експерток та політикинь до етерів національних телеканалів та онлайн-медіа, зокрема марафону «Єдині новини».
10. Збільшити можливості для батьків влаштовувати дітей у дитячі садки для сприяння швидшому виходу жінок із декретної відпустки та поверненню до роботи.
11. Імплементувати положення Директиви (ЄС) 2023/970 щодо посилення застосування принципу рівної оплати за однакову працю або працю рівної цінності між чоловіками та жінками через прозорість оплати праці та механізми забезпечення виконання, зокрема зобов'язати роботодавців інформувати кандидатів перед працевлаштуванням про рівень заробітної плати на основі гендерно нейтральних критеріїв та надати працівникам право отримувати інформацію про свій рівень оплати праці та середню заробітну плату в розрізі статей, а також запровадити обов'язкове звітування роботодавців про гендерний розрив в оплаті праці.
12. Прискорити розроблення нормативно-правової бази для виконання Закону України «Про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації».
13. Забезпечити стабільне бюджетне фінансування для довгострокової підтримки та реабілітації постраждалих від СНПК.
14. Прийняти законопроекти № 10420 та № 12297, що імплементують положення Стамбульської конвенції.
15. Забезпечити подальшу імплементацію решти положень Стамбульської конвенції та розглянути можливість виключення застереження до конвенції, що були прийняті під час її ратифікації.
16. Розробити та прийняти законопроект, який внесе зміни до КУпАП та КК України з метою визначення: адміністративної відповідальності за прояви дискримінації; вчинення кримінального правопорушення з мотивів нетерпимості (включно з ознаками СОГІ) як обтяжувальної обставини; кримінальної відповідальності за публічні заклики до насильства з мотивів нетерпимості (включно з ознаками СОГІ).
17. Запровадити належний і систематизований моніторинг правопорушень на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ.
18. Прийняти законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність до вимог статей 8 та 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини) та Регламенту Ради (ЄС) 2016/1104 про впровадження посиленої співпраці у сфері юрисдикції, застосовного законодавства та визнання та виконання рішень у справах майнових наслідків зареєстрованих партнерств» (реєстраційний № 12252 від 27 листопада 2024 року) або «Про інститут реєстрованих партнерств» (реєстраційний № 9103 від 13 березня 2023 року).
19. Прийняти законопроект «Про внесення змін до Закону України "Про рекламу" та інших законів України» (реєстраційний № 12253 від 27 листопада 2024

року), який додає ознаки СОГІ до переліку дискримінаційних ознак у визначенні поняття «дискримінаційна реклама».

20. Розробити процедуру підтвердження шлюбу, укладеного трансгендерною особою до зміни імені, у зв'язку з трансгендерним переходом.
21. Розширити доступ до допоміжних репродуктивних технологій для одностатевих пар та неодружених чоловіків.
22. Запровадити в документах, що посвідчують особу, можливість вибору третього гендерного маркера Х для небінарних та інтерсекс-осіб.
23. Внести зміни до Закону України «Про дипломатичну службу» щодо гарантування прав одностатевим партнерам (членам сім'ї) дипломата на виїзд із ним у довготривале закордонне відрядження.

Реінтеграція ТОТ України та захист прав постраждалих від російської агресії

З 2014 року Україна не визнає окупацію частини своїх територій, активно працює над їх деокупацією та інтеграцією, а також підтримує ВПО, що залишили ці території. Протягом 11 років динаміка та тенденції в цій сфері змінюються. Організаційні зміни в Уряді, зокрема реорганізація Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції) в Міннац'єдності, з передачею більшої частини їх повноважень Мінрозвитку створили ризики для цілісної політики реінтеграції та підтримки постраждалих осіб. Надалі Міннац'єдності було приєднано до Мінсоцполітики.

Нова редакція Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» очікує на свій розгляд.

Водночас відсутнє чітке бачення і координація між органами влади щодо подальшої підтримки зв'язків з громадянами України на окупованих територіях.

Законодавство України надалі не містить чіткого визначення осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, втім, у 2024 році прийнятий Закон № 4071-ІХ, яким передбачається створення Системи обліку шкоди. Прийнято й Закон № 4067-ІХ, який запроваджує інститут невідкладних проміжних репарацій для осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією проти України. Станом на кінець липня 2025 року Уряд затвердив окремі підзаконні нормативно-правові акти на виконання зазначених законів. Законопроект щодо заходів підтримки осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, на розгляд Парламенту не внесено. Також наявне дублювання реєстрів щодо незаконно переміщених дітей.

Документи, видані окупаційними органами влади, надалі є недійсними та не визнаються Україною. Втім, невизнання цих документів без надання змоги в позасудовому порядку отримати документи українського зразка на заміну виданим в окупації створює додаткові труднощі для цивільного населення, перекладаючи на них негативні наслідки окупації. Адміністративна процедура щодо фактів народження та смерті досі не запроваджена.

З 2014 року Уряд встановлював різні умови для виплати пенсій ВПО та громадянам, які проживали на підконтрольних територіях, запроваджуючи додаткові обмеження. У квітні 2024 року Верховна Рада прийняла Закон № 3674-IX, який надає можливість відновлення пенсій для осіб, які перебувають на ТОТ, за умов підтвердження неотримання пенсії від РФ.

20 березня 2025 року набрала чинності постанова Уряду № 299, якою скасовано дискримінаційні вимоги щодо ВПО та запроваджено порядок виплат пенсії особам на ТОТ на підставі їх щорічної ідентифікації. Проте є також і нові проблеми, зокрема у зв'язку з положеннями ст. 40 Закону України «Про Державний бюджет на 2025 рік», що передбачають вилучення коштів з рахунків ВПО, якщо вони не були використані протягом року.

Чинний підхід до надання виплат ВПО викликає подальші зауваження через недостатній розмір допомоги та майнові критерії. У відповідь на це Уряд започаткував експериментальний проект субсидії на оренду житла, але короткостроковість цієї підтримки та ризики для орендодавців викликають сумніви щодо її ефективності. Інші довгострокові рішення щодо забезпечення житлом є обмеженими.

Державна політика щодо реінтеграції

З 2014 року Україна послідовно не визнає окупацію частин своєї території, демонструє намір щодо її деокупації та подальшої інтеграції, а також здійснює підтримку ВПО, які перемістилися з таких територій. Протягом 11 років тенденції та динаміка у сфері та за окремими напрямками є змінними. Утім, ці питання залишаються в фокусі різних органів державної влади.

У Парламенті надалі продовжує роботу Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин²⁸⁸⁰ та діє Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради з питань захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (її роботу продовжено на один рік до 17 грудня 2025 року²⁸⁸¹).

До 24 січня 2025 року в складі Уряду діяло Мінреінтеграції²⁸⁸² та була визначена посада віцепрем'єр-міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Втім, **Мінреінтеграції спершу було реорганізовано в Міннац'єдності²⁸⁸³ з фокусом на українців за кордоном, посаду віцепрем'єра ліквідовано, а більшість**

2880 Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин.

2881 Про здійснення підготовки деяких питань щодо захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України : постанова Верховної Ради України від 17.12.2024 № 4152-IX.

2882 Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій : постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 376.

2883 Деякі питання діяльності Міністерства національної єдності : постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2025 № 113.

повноважень передано Мінрозвитку²⁸⁸⁴. Уже в липні 2025²⁸⁸⁵ року Уряд реорганізував Міннац'єності шляхом приєднання до Мінсоцполітики, яке своєю чергою перейменоване на Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності²⁸⁸⁶.

Саме Мінреінтеграції забезпечувало виконання широкого переліку повноважень щодо подолання наслідків війни: від координації евакуації населення з прифронтової зони до підтримки родин політв'язнів і забезпечення зв'язків з українцями на ТОТ. Втім, до Мінрозвитку (як і до будь-якого іншого міністерства) не були передані повноваження щодо перехідного правосуддя, захисту прав і свобод осіб, які перебувають на ТОТ, зокрема корінних народів та національних меншин тощо.

Ризик втрати частини повноважень щодо людей, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, був озвучений представниками організацій²⁸⁸⁷, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України ще у вересні 2024 року (коли з'явилися перші неpubлічні розмови про зміни в Уряді) і пізніше втілюється в життя. Такий розподіл додатково вплине й на ВПО, оскільки **зараз немає єдиного органу прийняття та просування рішень для підтримки і захисту такої категорії осіб**. Формування ж органу, який займається питаннями повернення українців з-за кордону, в умовах збройної агресії, що триває, і невирішених питань ВПО викликає суттєві застереження.

Не оновлено Операційний план заходів з реалізації у 2023–2025 роках Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року²⁸⁸⁸ відповідно до рекомендацій, наданих у Тіньовому звіті до розділу 23²⁸⁸⁹. Цей документ визначає вектори державної політики щодо внутрішнього переміщення: евакуації, адаптації, інтеграції, гідне добровільне повернення до покинутого місця проживання та реінтеграцію. Проект таких змін був напрацьований та обговорений з широким колом зацікавлених сторін. Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради з питань захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, 15 січня 2025 року визнала роботу в цьому напрямку знову недостатньою²⁸⁹⁰ та до 1 березня 2025 року рекомендувала затвердити відповідні зміни. Також Уряду

2884 Про внесення змін до Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1545.

2885 Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 № 904.

2886 Так смо.

2887 Позиція щодо забезпечення реалізації повноважень Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Крим.SOS, 2024.

2888 Йдеться про рішення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України від 11 січня 2024 року, яким визнано роботу щодо виконання Операційного плану заходів з реалізації у 2023–2025 роках Стратегії недостатньою та запропоновано Кабінету Міністрів України актуалізувати положення Операційного плану з урахуванням сучасних реалій та основних потреб.

2889 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 382–384, 2024.

2890 Рішення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України «Про стан реалізації Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року» від 15.01.2025.

запропоновано підготувати новий програмний документ з встановленням чітких якісних і кількісних показників очікуваних результатів. За обома рекомендаціями станом на кінець липня 2025 року відсутні просування.

Аналіз виконання Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року в серпні 2024 року був представлений Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини²⁸⁹¹. Станом на кінець липня 2025 року процес підготовки документа на новий період не розпочато.

Напрацювання, здійснені Мінреінтеграції з залученням національних та міжнародних організацій щодо проекту Стратегії державної політики у сфері зайнятості та забезпеченням житлом²⁸⁹², перебувають на паузі. Наявний ризик, що Мінрозвитку не зважатиме на них у своїй діяльності.

Своєю чергою, у квітні 2025 року Верховна Рада прийняла за основу у першому читанні законопроект № 12301²⁸⁹³, який передбачає **нову редакцію Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»**. Напрацьований текст містить у собі всі пропозиції змін, які вносилися до Парламенту в попередній період для забезпечення комплексного врегулювання та уникнення ситуації невинуватених очікувань. Законопроект підтримують правозахисні організації, які долучалися до його розроблення на різних етапах²⁸⁹⁴.

Необхідним залишається визначення загальної візії держави щодо ТОТ України та підтримки людей, які на них проживають. Незважаючи на те, що Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначає особливості такої державної політики, **відчутним є брак загального бачення держави щодо ТОТ України**. Це послідовно простежується в діях органів державної влади та їх суперечливих підходах. Наприклад, прийнятий у червні 2025 року Закон № 4502-IX²⁸⁹⁵ створює необґрунтовані ризики позбавлення громадянства України осіб, які проживають на ТОТ України²⁸⁹⁶.

Аналізуючи документи державних політик, нормативно-правові документи та окремі висловлювання посадових осіб, можна констатувати, що відсутність чіткого розуміння візії майбутнього ТОТ України та їхніх жителів, непередбачуваність і реакційність можуть надалі становити **загрози для збереження зв'язків українців в окупації з державою**. Тому влада має вживати конкретних заходів для підтримки людей, які залишилися в окупації, а також розбудови зв'язків із ними²⁸⁹⁷.

2891 Аналіз виконання Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року (протягом квітня 2023 року — квітня 2024 року).

2892 В Україні представили державну стратегію щодо житла для переселенців до 2027 року. Укрінформ, 2025.

2893 Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та інших законів України : проект Закону України, реєстраційний № 12301 від 11.12.2024.

2894 Позиція правозахисних організацій щодо нової редакції Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (реєстр. № 12301). Група впливу, 2025.

2895 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України : Закон України від 18.06.2025 № 4502-IX.

2896 Позиція Коаліції організацій, що опікуються питанням захисту прав постраждалих унаслідок збройної агресії проти України, щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України (реєстр. № 11469). ZMINA, 2025.

2897 Позиція правозахисників щодо необхідності підтримки громадян України в окупації. ZMINA, 2024.

Крім того, питання забезпечення прав жителів ТОТ України, які є здебільшого громадянами України, попри цілеспрямовану політику РФ щодо витіснення українського населення та намагання знищити українську ідентичність, мають бути частиною порядку денного будь-яких перемовин і умов, що висуватимуться РФ як державі, що окупує²⁸⁹⁸.

Підходи щодо обліку немайнової шкоди

Попри збройну агресію проти України, що триває, **національне законодавство досі не містить визначення «особа, постраждала внаслідок збройної агресії проти України»**. Ухвалений Парламентом 20 листопада 2024 року Закон № 4071-IX²⁸⁹⁹ (набрав чинності 18 січня 2025 року) використовує формулювання «постраждалі особи», не розкриваючи його зміст. Водночас ч. 4 ст. 10 цього Закону також визначено, що до повноважень Уряду віднесено визначення категорій постраждалих осіб, що може стати важливим кроком для забезпечення уніфікованого підходу до захисту прав таких людей.

Закон № 4071-IX визначив правові та організаційні засади створення та функціонування Системи обліку інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (Система обліку), а також Реєстру відомостей щодо дітей, депортованих або примусово переміщених у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України. Ця **Система обліку передбачає запровадження єдиного підходу до обліку шкоди, завданої особистим немайновим правам**, та міститиме інформацію про фізичних осіб, особистим немайновим правам яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії РФ проти України, саму завдану шкоду, вжиті заходи з підтримки та обсяги видатків державного та місцевих бюджетів, здійснених з цією метою. **Обліку підлягатиме інформація про шкоду особистим немайновим правам осіб, завдану з 19 лютого 2014 року**.

Прийняття цього Закону є важливим етапом на шляху до встановлення соціальної справедливості та відновлення прав постраждалих. Станом на кінець липня 2025 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 450, яка визначає питання забезпечення функціонування Системи обліку інформації²⁹⁰⁰. Втім, не розроблено та не внесено на розгляд Парламенту законопроект щодо підтримки осіб, особистим немайновим правам яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. Зазначене мало бути здійснено в місячний строк з дня опублікування Закону № 4071-IX. Це може бути пов'язано з припиненням фінансування, оскільки одним із донорів створення Системи обліку передбачався USAID, який призупинив свою роботу в січні 2025 року.

2898 Правозахисники закликають включити гуманітарні питання жителів ТОТ до переговорного процесу. ZMINA, 2025.

2899 Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України : Закон України від 20.11.2024 № 4071-IX.

2900 Деякі питання забезпечення функціонування Системи обліку інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2025 № 450.

20 листопада 2024 року також прийнято Закон № 4067-IX²⁹⁰¹ (набрав чинності 18 червня 2025 року), яким запроваджений інститут невідкладних проміжних репарацій, що містять **отримання невідкладної грошової допомоги для осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією проти України**. Доцільно, щоб така підтримка могла бути надана й іншим постраждалим з-поміж тих, хто зазнав найтяжчої чи множинної шкоди внаслідок збройної агресії проти України та від інших видів злочинів.

Подальше перебування різних категорій постраждалих у різних реєстрах та, що головне, невизначеність заходів підтримки для них, яка має ґрунтуватися на оцінці їхніх потреб і запитів, впливає на поточний стан постраждалих. Наразі забезпечено можливість скористатися послугами з медичної реабілітації, забезпечення допоміжними засобами, соціальними послугами тощо. Втім, окремими експертами²⁹⁰² зазначалося, що це не має комплексного характеру, а окремі категорії осіб можуть бути позбавлені будь-якої спеціальної підтримки.

Мешканці ТОТ, які систематично зазнають утисків у своїх правах на цих територіях, залишаються поза увагою держави.

Концепція вдосконалення національної системи засобів правового захисту та підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України²⁹⁰³, яку презентував Омбудсман та передав до Уряду, наразі не має свого відображення у формі затвердженого документа. Розглядається можливість затвердження стратегії такої підтримки Указом Президента.

На рівні законів **наявні випадки різного регулювання одного й того ж питання**. Так, Закон № 4071-IX передбачає створення реєстру відомостей про дітей, депортованих або примусово переміщених. Законом № 3999-IX²⁹⁰⁴ передбачено створення іншого реєстру — реєстру дітей, які постраждали внаслідок збройної агресії РФ проти України. Відомості такого реєстру міститимуть, серед іншого, інформацію про депортацію дитини чи примусове переміщення. Крім того, у червні 2025 року Парламент прийняв Закон № 4438-IX²⁹⁰⁵, який визначає поняття «депортація дитини» та «примусове переміщення». Функціонування двох реєстрів може призвести до дублювання даних, ускладнить процес отримання та передачі інформації, надання належного рівня підтримки постраждалим дітям.

На міжнародному рівні продовжується робота щодо відшкодування збитків, заподіяних у результаті порушення Росією міжнародного права в Україні, та створення компенсаційного механізму. Зокрема, тривають перемовини щодо підго-

2901 Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією Російської Федерації проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій : Закон України від 20.11.2024 № 4067-IX.

2902 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею Благодійного Фонду «Право на захист» (25.03.2025 року).

2903 Концепція вдосконалення національної системи засобів правового захисту та підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, а також інші рекомендації Уряду. Омбудсман України, 2024.

2904 Про соціальний захист та підтримку дітей, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, та внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування надання соціальних послуг та виплат : Закон України від 08.10.2024 № 3999-IX.

2905 Про внесення змін до Закону України "Про охорону дитинства" щодо захисту прав депортованих, примусово переміщених дітей : Закон України від 14.05.2025 № 4438-IX.

товки Договору про створення Міжнародної комісії з розгляду заяв для України. Реєстр шкоди, завданої агресією Росії проти України²⁹⁰⁶, який є першим і важливим кроком, станом на кінець липня 2025 року приймає заяви за першими 11 категоріями з 45: вимушене внутрішнє переміщення; смерть близького члена сім'ї, зникнення безвісти близького члена сім'ї; серйозні тілесні ушкодження; сексуальне насильство; катування або нелюдські чи такі, що принижують гідність, види поводження чи покарання; позбавлення свободи; примусова праця або служба; пошкодження або знищення житлового нерухомого майна; пошкодження або знищення нежитлового нерухомого майна, втрата доступу або контролю над нерухомим майном на ТОТ. Втім, Реєстр обмежений початком широкомасштабної збройної агресії Росії проти України й не охоплює можливість подання заяв за події, що відбувалися з лютого 2014 року.

Визнання актів цивільного стану, які відбулися в окупації, та інших документів, виданих окупаційними органами влади

Будь-які документи, видані окупаційними органами влади, є недійсними і не створюють правових наслідків. Виняток становлять документи, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на таких територіях, які додаються до заяви про державну реєстрацію відповідного акта цивільного стану²⁹⁰⁷.

Станом на 31 липня 2025 року **діє виключно судова, хоча і спрощена у 2016 році, процедура встановлення фактів народження та смерті. Спрощеного судового порядку реєстрації (розірвання) шлюбу українським законодавством не передбачено.** Встановлення цього факту у звичайному порядку є ускладненим, а сама судова практика обмежена. **Адміністративна процедура, попри визначеність законом²⁹⁰⁸, не запроваджена.**

Факти народження та смерті, а також реєстрації (розірвання) шлюбу відіграють ключову роль у визнанні правосуб'єктності та реалізації прав і свобод людини.

Запит про отримання таких документів часто є першим зверненням від людини²⁹⁰⁹, оскільки саме з ними пов'язана реалізація прав, отримання матеріальних благ та, власне, ухвалення рішення про виїзд. Втім, це часто обтяжується можливістю помилок, які можуть бути здійснені як судами, так і органами реєстрації актів цивільного стану. Люди часто змушені звертатися за професійною правничою допомогою.

Кількість зареєстрованих фактів народжень, що відбулися на ТОТ України, на підставі рішень українських судів свідчать про **погіршення ситуації минулого року**. Так, у 2022 році встановлено 3 531 факт народження дітей, у 2023 році — 4 864 факти, у 2024 році — 1 425 фактів. Для порівняння, у 2019 році встановлено факти народ-

²⁹⁰⁶ Реєстр збитків для України.

²⁹⁰⁷ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII, ст. 9.

²⁹⁰⁸ Там само.

²⁹⁰⁹ Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «КримSOS» (24.03.2025).

ження 11 359 дітей (у Криму й Севастополі — 3 660, у Донецькій області — 5 150, у Луганській — 2 549). Зазначене пояснюється суттєвими труднощами після повномасштабного вторгнення, насамперед щодо виїзду на підконтрольну територію України для вчинення необхідних юридичних дій. Треба брати до уваги й те, що лише за дев'ять місяців 2024 року на ТОТ Запорізької області, згідно з даними окупаційної адміністрації, народилося 1 485 дітей. Зазначене свідчить, що **лише невелика частина фактів народження на окупованих територіях документується Україною. Ситуація з встановленням факту смерті має подібні тенденції.**

У справах щодо встановлення фактів народження чи смерті передбачено звільнення від сплати судового збору, яке, втім, має різну практику застосування. Непоодинокими є відмови у відкритті провадження у справі²⁹¹⁰ з обґрунтуванням того, що чинним законодавством передбачений позасудовий порядок встановлення юридичних фактів. Попри передбаченість Цивільним процесуальним кодексом України²⁹¹¹ розгляду невідкладно з дня надходження відповідної заяви до суду, такий розгляд може затягнутися до одного року²⁹¹². Крім того, простежується тенденція надання відмов судом у звільненні від сплати судового збору, що пов'язано із формулюванням положення Закону України «Про судовий збір»²⁹¹³ і необхідністю підтвердження причинно-наслідкового зв'язку смерті людини та збройної агресії або тимчасової окупації. Як наслідок, ці всі обставини підвищують рівень напруги та готовності людей скористатися процедурою. Зверненням до суду онлайн²⁹¹⁴ користується меншість, насамперед з причин неможливості авторизації для жителів окупованих територій (здійснюється за допомогою електронного підпису або Дія. Підпис). Цифровізація цього процесу має бути пріоритезована Урядом.

Зареєстрований у Парламенті в лютому 2023 року **урядовий законопроект № 9069**²⁹¹⁵, який передбачає запровадження адміністративної (замість наявної судової) процедури визнання актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ, **у липні 2025 року було відкликано (у зв'язку зі зміною складу Уряду)**. Представники організацій Коаліції, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих унаслідок збройної агресії проти України²⁹¹⁶, зазначали, що блокування розгляду цього законопроекту може мати значні негативні наслідки, зокрема у зв'язку з підвищенням ризику безгромадянства для мешканців таких територій, передусім дітей, перешкоджанням або відсутністю доступу до реалізації прав і свобод, наприклад, медичного обслуговування, соціального захисту, сімейних та спадкових прав тощо.

Окрім актів цивільного стану, де-факто влада на ТОТ за час окупації могла видати безліч різних документів (медичні довідки, документи про освіту, судові рішення,

2910 Наприклад, за період від 07.05.2022 до 29.06.2024 в Єдиному державному реєстрі судових рішень з'явилося понад 600 таких ухвал.

2911 Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV, ст. 317.

2912 Постанови Верховного Суду від 24.04.2025 у справі № 761/13911/23; від 10.07.2024 у справі № 761/32986/23.

2913 Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI.

2914 Електронний суд.

2915 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України : проект Закону України, реєстраційний № 9069 від 28.02.2023.

2916 До складу Коаліції входять Центр прав людини ZMINA, ГО «Донбас СОС», ГО «КримСОС», БФ «Право на захист», БФ «Схід SOS», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», БФ «Stabilization Support Services», Кримська правозахисна група.

документи, що підтверджують право власності тощо)²⁹¹⁷. Наразі всі ці документи не визнаються державою Україна. Втім, згідно з «намібійськими винятками»²⁹¹⁸, **визнання фактів не призводить до визнання окупаційної влади та виданих нею документів**. Натомість надає можливість уникнути ситуацій повного безправ'я для людей, які проживають на окупованих територіях, сприяє їхній захищеності на території власної держави та інших держав світу. Ключові категорії документів, виданих окупаційними органами влади на ТОТ України, які є критично важливими для реалізації прав і свобод громадян України, потребують визначення механізмів і процедур врахування²⁹¹⁹. Зокрема, йдеться про можливість **визнання результатів навчання людей, які проживали в окупації**, що вже було передбачено рішенням Парламенту²⁹²⁰ ще в листопаді 2023 року. Лише 15 липня 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив Порядок визнання результатів навчання, здобутих на тимчасово окупованій території України, на рівнях професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти²⁹²¹. Очікується фактична реалізація цього Порядку на базі уповноважених закладів освіти, які мають бути визначені МОН.

Доступ до пенсії, зокрема для мешканців Автономної Республіки Крим та м. Севастополь

З 2014 року Уряд розмежував підходи до виплати пенсій ВПО й іншим громадянам України, які проживали на підконтрольній Уряду України території. Запроваджено додаткові обмежувальні вимоги до ВПО (наприклад, обов'язково мати довідку про взяття на облік ВПО, проходити періодичну ідентифікацію, користуватися лише одним банком — АТ «Ощадбанк»). Водночас особам, переміщеним після 24 лютого 2022 року, пенсії виплачували на загальних умовах, що породжувало **дискримінацію як між ВПО, переміщеними в різний період, так і тими, хто не зазнав внутрішнього переміщення**. Це було спричинено насамперед положеннями постанови Уряду № 637²⁹²². Крім того, дистанційне поновлення виплати пенсії у разі припинення здійснення її виплати без отримання довідки про взяття на облік ВПО (та відповідно поширення обмежувальних вимог) було неможливим для громадян України, які проживають на територіях, окупованих до 24 лютого 2022 року.

У квітні 2024 року Верховна Рада ухвалила Закон № 3674-IX²⁹²³ (набрав чинності 23 червня 2024 року), яким, серед іншого, передбачено призначення, відновлення та продовження пенсійних виплат для осіб, які проживають на ТОТ або під час

2917 Оцінка базується на інформації, наданій неурядовими організаціями, та заявах окупаційних органів влади.

2918 Йдеться про консультативний висновок Міжнародного суду ООН у справі «Юридичні наслідки для держав щодо присутності Південної Африки, що триває у Намібії» 3 (1971), у якій Суд закріпив так звані намібійські винятки.

2919 Якими можуть бути підходи щодо документів, виданих в окупації: аналітична записка. ZMINA, 2025.

2920 Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України : Закон України від 21.11.2023 № 3482-IX.

2921 Про затвердження Порядку визнання результатів навчання, здобутих на тимчасово окупованій території України, на рівнях професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.2025 № 871.

2922 Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 637.

2923 Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення : Закон України від 25.04.2024 № 3674-IX.

окупації виїхали на підконтрольну Уряду України територію за умови звернення людини до Пенсійного фонду України (ПФУ) із заявою щодо неотримання пенсії від РФ.

У результаті тривалого процесу підготовки та обговорень 11 лютого 2025 року затверджено постанову Уряду № 299²⁹²⁴ (набрала чинності 20 березня 2025 року), яка передбачає **скасування умови виплати ВПО пенсії виключно через АТ «Ощадбанк»**, а також отримання пенсії особами, які виїхали з ТОТ та проживають на підконтрольній Україні території, без необхідності отримувати довідку про взяття на облік ВПО. Крім того, виплата пенсій особам, які перебувають на ТОТ (незалежно від дати окупації), здійснюватиметься на підставі проходження фізичної ідентифікації до 31 грудня кожного календарного року. Ідентифікацію можна пройти, звернувшись особисто до ПФУ, дистанційно на порталі ПФУ через «Дія.Підпис» або способом відеозв'язку²⁹²⁵. Це рішення є **важливим кроком у забезпеченні справедливості та послідовності дій щодо постраждалих громадян**. Очікується, що впровадження цієї постанови надасть можливість людям з ТОТ, які були позбавлені пенсій, відновити свої права²⁹²⁶.

Однак існують сумніви щодо того, як це вплине на людей на ТОТ, ще й з огляду на дії РФ, яка ставить їх перед вибором отримання російського паспорта (а отже, і російських виплат) або виїзду з ТОТ України, або депортації (проживання без російського паспорта може бути оціненом РФ як нелегальне проживання).

Проблемне питання виплати пенсій ВПО, які виїхали з території Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, які в попередній період опинились у вразливому становищі внаслідок відмови органів ПФУ у здійсненні виплати пенсії на підставі того, що таких людей вважають забезпеченими пенсіями з боку РФ або тому, що вони не можуть ані підтвердити, ані спростувати факт неотримання ними такої пенсії, **також потребує врегулювання**²⁹²⁷. До 20 березня 2025 року, коли ці зміни набрали чинності, практика органів ПФУ в даній категорії справ різнилася. Частині пенсіонерів призначали пенсію на підставі положень закону. В окремих випадках пенсія призначалася на підставі повторного звернення з обґрунтуванням неправомірної відмови, які, зокрема, готували та подавали юристи неурядових правозахисних організацій після відповідного звернення за правовою допомогою²⁹²⁸.

Одночасно з позитивними кроками держави щодо усунення багаторічної несправедливості **впроваджуються нові неправомірні обмеження**. Йдеться про положення ст. 40 Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік», яка передбачає **повернення до ПФУ коштів, розміщених на рахунках ВПО, у разі неви-**

2924 Про деякі особливості виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання) та страхових виплат за страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2025 № 299.

2925 Як платитимуть пенсії ВПО, громадянам, які тимчасово проживають за кордоном або в окупації. Група впливу, 2025.

2926 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею БО «Стабілізуєш суппорт сервісез» (27.03.2025).

2927 Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 234 «Про затвердження Порядку виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» втратила чинність 20.03.2025.

2928 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «КримSOS» (24.03.2025).

користання цих коштів протягом більш ніж одного року. Міністерство фінансів України повідомляє, що орієнтовна сума коштів, яку можуть вилучити з рахунків ВПО та спрямувати на дефіцит видаткової частини, становить 11,3 млрд грн. Зазначена пропозиція щодо вилучення коштів викликає серйозне занепокоєння, оскільки порушує українське законодавство²⁹²⁹ та може бути кваліфікована як протиправне позбавлення права власності ВПО²⁹³⁰. 1 липня 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив Порядок відновлення та виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання)²⁹³¹. Очікується, що цей Порядок сприятиме порівняно швидкому поверненню коштів на рахунки пенсіонерів²⁹³². З цього приводу триває інформаційна кампанія органів виконавчої влади²⁹³³ та неурядових організацій²⁹³⁴.

Доступ до соціальних послуг та виплат

Станом на кінець липня 2025 року в Україні офіційно обліковано²⁹³⁵ майже 4,6 млн ВПО. За результатами змін, запроваджених Урядом у попередній період, що були спрямовані на скорочення виплат грошової допомоги²⁹³⁶ для стимулювання ВПО до їх економічної самостійності, **1,3 млн осіб з-поміж ВПО залишаються отримувачами допомоги на проживання.** Розмір допомоги становить 2 тис. грн (орієнтовно 45 євро) або 3 тис. грн (орієнтовно 67 євро) — для осіб з інвалідністю та дітей. Виплати надалі призначаються вразливим категоріям осіб, зокрема особам з інвалідністю, особам, які здійснюють догляд за важкохворою дитиною, пенсіонерам, розмір пенсії яких становить суму менш як 9 444 грн (орієнтовно 210 євро) тощо. Втім, результати фокус-групових досліджень демонструють, що більшість респондентів вважає чинний підхід до системи цих виплат недосконалим і несправедливим²⁹³⁷. **Серед основних недоліків виокремлюють недостатній розмір виплат, а також майнові критерії, що застосовуються при їх призначенні.** Вбачається за необхідне відновлення виплат для всіх дітей та людей з інвалідністю, а забезпечення доступним житлом може розглядатись як альтернатива отриманню виплатам.

2929 Закон України про Державний бюджет України є спеціальним законом та не може визначати інші, окрім бюджетних сфер регулювання.

2930 Позиція щодо перерахування до Пенсійного фонду України залишку невикористаних коштів, що утворився на рахунках внутрішньо переміщених осіб, відкритих в АТ «Ощадбанк», відповідно до статті 41 проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік». Схід-SOS, 2024.

2931 Деякі особливості застосування статті 40 Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік»: постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2025 № 745.

2932 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею БО «Стабілізейшен суппорт сервісез» (27.03.2025).

2933 Виплата пенсій пенсіонерам-ВПО, які не пройшли ідентифікацію, відновлюється після її проходження. Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України, 2024.

2934 Що буде з пенсіями ВПО, які не пройшли фізичну ідентифікацію або протягом року не користувались своїми пенсійними рахунками?: ГО «ГРУПА ВПЛИВУ», 2025.

2935 Внутрішньо переміщені особи. ДП «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України».

2936 Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам : постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 332.

2937 Аналітичний звіт за результатами фокус-групового дослідження «Інтеграція внутрішньо переміщених осіб у приймаючих громадах — 2025 рік». Група впливу, 2025.

Після закінчення допомоги на проживання інших альтернативних та дієвих варіантів підтримки, наприклад, послуги з проживання, немає²⁹³⁸. Вирішення житлового питання надалі залишається пріоритетною після безпеки потребою. Після завершення першого піврічного періоду, під час якого людина може стабілізувати свій стан та гарантовано спиратися на виплату від держави, необхідними є інші альтернативи підтримки.

Беручи до уваги скорочення отримувачів виплат і відсутність системних заходів щодо забезпечення житлом, Мінсоцполітики наприкінці січня 2025 року розпочало **впровадження експериментального проєкту²⁹³⁹ щодо надання субсидії на оплату вартості (частини вартості) найму (оренди) житлового приміщення та компенсації податків²⁹⁴⁰**. Проєкт реалізовуватиметься протягом двох років та спрямований на родини з-поміж ВПО, які витрачають на оренду житла понад 20% своїх сукупних доходів. Втім, це є не єдиним критерієм призначення²⁹⁴¹. У Державному бюджеті України на 2025 рік на реалізацію проєкту передбачено орієнтовно 6,9 млрд грн. Проєкт викликає застереження з приводу короткостроковості такої підтримки (не більш ніж двох шестимісячних періодів), після чого родини з-поміж ВПО потенційно залишаться без подальшої державної підтримки. Станом на кінець липня 2025 року освоєними були лише 1,02 млн грн. Мінсоцполітики очікує на збільшення до кінця року кількості одержувачів до 1000 домогосподарств, що потребуватиме 5 млн грн²⁹⁴².

Також наявні суттєві побоювання та перестороги орендодавців щодо укладення договору оренди, необхідності подання податкової звітності та проведення територіальними органами Національної соціальної сервісної служби періодичних перевірок. Чергові зміни до постанови, яка визначає порядок реалізації проєкту, відображає націленість Уряду на те, щоб такий механізм запрацював²⁹⁴³. Втім, вирішення проблеми тіньового ринку оренди виключно завдяки ВПО не є реалістичним. Додатково є можливість підписання договорів оренди через посередника, юридичну особу, яка виступатиме податковим агентом, що зніме певні ризики навантаження щодо підготовки документів, подання звітності тощо²⁹⁴⁴.

Крім того, важливо продовжувати шукати довгострокові житлові рішення, зокрема через паралельну реалізацію кредитних інвестиційних програм у партнерстві держави та міжнародних партнерів. 3 березня 2025 року набрав чинності Закон

2938 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею БО «Стабілізуєш суппорт сервісез» (27.03.2025).

2939 Про реалізацію експериментального проєкту щодо надання субсидії на оплату вартості або частини вартості найму (оренди) житлового приміщення та компенсації частини податку на доходи фізичних осіб або єдиного податку та військового збору : постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2024 № 1225.

2940 Повне або часткове відшкодування єдиного податку (фізичним особам-підприємцям), податку на доходи фізичних осіб (фізичним особам-підприємцям, фізичним особам), військового збору (фізичним особам-підприємцям, фізичним особам).

2941 Субсидія на найм (оренду) житла для внутрішньо переміщених осіб. Група впливу, 2024.

2942 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею БО «Право на захист» (27.07.2025)

2943 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею Громадського холдингу «ГРУПА ВПЛИВУ» (25.03.2025).

2944 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею БО «Стабілізуєш суппорт сервісез» (27.03.2025).

№ 4080-IX²⁹⁴⁵, який регламентує створення Інформаційно-аналітичної системи об'єктів нерухомого майна для забезпечення ВПО житлом, де буде збиратись інформація про об'єкти державної, комунальної та, за бажанням власника, приватної форми власності, які використовуються або можуть бути використані для проживання ВПО. Передбачається, що інформація у вигляді інтерактивної мапи буде публічно доступною. ВПО зможуть подавати заявки на проживання у вибраних об'єктах, а держава і міжнародні партнери, гуманітарні організації отримають інформацію про об'єкти, у які можна вкладати кошти для ремонту чи реконструкції, а також скільки саме орієнтовно коштів потребує кожен об'єкт.

У квітні 2025 року Уряд затвердив Порядок обстеження об'єктів нерухомого майна для проживання внутрішньо переміщених осіб та типової форми акта обстеження нерухомого майна²⁹⁴⁶, а в липні 2025 року — Порядок функціонування Інформаційно-аналітичної системи об'єктів нерухомого майна для забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом та її взаємодії з іншими інформаційно-комунікаційними системами²⁹⁴⁷. Запуск і тестування відповідної інформаційно-аналітичної системи планується в IV кварталі 2025 року, а повноцінне впровадження очікується у 2026 році²⁹⁴⁸.

У грудні 2024 року Парламент прийняв Закон № 4114-IX²⁹⁴⁹, який визначає **пріоритетне право ВПО на отримання компенсації за знищене житло за програмою «Відновлення»**. Він надає можливість спрямувати залишок коштів Державного бюджету України на 2024 рік у розмірі орієнтовно 15 млрд грн (яка виникла через скорочення виплати допомоги ВПО) на виплату компенсацій за зруйноване або пошкоджене житло ВПО. Наприклад, отримані в березні 2025 року Мінрозвитком 2 млрд грн спрямовано на виплати за житловими сертифікатами для понад 1 300 родин ВПО²⁹⁵⁰.

Крім того, у Парламенті зареєстровано законопроект № 12300²⁹⁵¹, який у разі прийняття забезпечить доступ ВПО до соціальних гарантій та пільг, встановлених Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», а саме збільшення на 20% розміру державних пенсій, стипендій, іншої державної матеріальної допомоги. 25 березня 2025 року Комітетом Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (голов-

2945 Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням внутрішньо переміщених осіб житлом : Закон України від 20.11.2024 № 4080-IX.

2946 Про затвердження Порядку обстеження об'єктів нерухомого майна для проживання внутрішньо переміщених осіб та типової форми акта обстеження нерухомого майна : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2025 № 489.

2947 Деякі питання створення, функціонування Інформаційно-аналітичної системи об'єктів нерухомого майна для забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом та її взаємодії з іншими інформаційно-комунікаційними системами : постанова Кабінету Міністрів України від 16.07.2025 № 894.

2948 З промови Терези Сміт, представниці УВКБ ООН під час Міжнародного форуму «Житло для постраждалого населення: партнерство заради сталих рішень», який відбувся 30.07.2025. Відеозапис.

2949 Про внесення змін до деяких законів України щодо пріоритетного права деяких категорій внутрішньо переміщених осіб на отримання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна : Закон України від 04.12.2024 № 4114-IX.

2950 Мінрозвитку направило ще 2 мільярди гривень на виплати компенсацій для ВПО. Міністерство розвитку громад та територій України, 2025.

2951 Про внесення зміни до статті 5 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб : проект Закону України, реєстраційний № 12300 від 11.12.2024.

ний комітет) ухвалено рішення рекомендувати Верховній Раді прийняти законопроект за основу та в цілому з урахуванням пропозиції Комітету²⁹⁵².

За умови скорочення виплат надалі мають розвиватися соціальні послуги. Так, 11 червня 2024 року набрала чинності постанова Уряду № 664 щодо **відшкодування вартості послуги «муніципальна няня» для догляду за дитиною до трьох років, якщо один із батьків, опікунів є ВПО**²⁹⁵³. Це має сприяти можливості перенавчання, працевлаштування та адаптації батьків і всієї сім'ї. Така програма є особливо актуальною для тих громад, де відсутні дитячі садочки, які здійснюють догляд дітей до трьох років або в них відсутні місця тощо. Втім, попри передбачену у державному бюджеті можливість оплатити муніципальну няню для трьох тисяч українських родин у 2024 році та до шести тисяч — у 2025 році²⁹⁵⁴, на початок березня 2025 року тільки 2 433 дитини перебувають під наглядом няні (не тільки ВПО). На кінець липня 2025 року такі зміни є незначними. Зазначене обґрунтовується як недостатністю інформаційної кампанії (зокрема повідомлення через центри зайнятості, місця пошуку роботи), так і спроможністю забезпечити цю послугу на місцевому рівні. Також застереження викликає обмеження догляду за дитиною лише до трирічного віку.

Доступ людей, які проживають на ТОТ, до соціальних послуг неможливий, оскільки переважна більшість із них передбачає фізичний доступ та запроваджуються на рівні конкретної громади. Узагальнена інформація про надання якихось соціальних послуг у дистанційному форматі переміщеними громадами для свого населення, яке перебуває в окупації, відсутня.

Збитки для культурної спадщини, завдані РФ

Юрисдикція РФ незаконно поширилася на АР Крим та м. Севастополь відразу після анексії у 2014 році. Це надало можливість РФ контролювати культурну сферу півострова як інструмент ідеологічного впливу. **Усі об'єкти культурної спадщини України в Криму були перереєстровані у російських реєстрах, а російські науковці та культурні діячі отримали до них необмежений доступ.** Лише в Автономній Республіці Крим з 2014 по 2024 рік включно РФ провела понад 1 385 археологічних робіт. Мільйони предметів археології вилучено з культурного шару об'єктів археології на території Кримського півострова. Тільки в межах будівництва пропагандистського комплексу, відомого як «Новий Херсонес», вилучено 6 495 877 предметів, з яких 351 780 предметів музейного значення викрадено, а інші знищено²⁹⁵⁵. Масштабні розкопки по всій території Кримського півострова оголошено і у 2025 році²⁹⁵⁶. Зокрема, планується проведення 5–6 археологічних експедицій Державного Ермі-

2952 Там само.

2953 Деякі питання відшкодування вартості послуги з догляду за дитиною «муніципальна няня» на період воєнного стану та протягом трьох місяців після його припинення або скасування : постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2024 № 664.

2954 Наступного року уряд прогнозує значне збільшення кількості родин, у яких працюватиме муніципальна няня. ZMINA, 2024.

2955 Панельна дискусія на тему «Знищення культурної спадщини: як притягнути Росію до відповідальності?» Regional Center for Human Rights, 2025.

2956 Археологи планируют масштабные раскопки на всей территории Крыма. Kafanews, 2025.

тажу²⁹⁵⁷ — у Керчі, на території городища Акра, у Феодосії, Старому Криму, Судаку і на території Херсонеса Таврійського. Додатково заплановано проведення робіт в Ялті та Алушті.

Вплив РФ на культурну політику на всіх ТОТ після повномасштабного вторгнення став більш жорстким. На новоокупованих територіях РФ одразу почала жорстку політику, застосовуючи переслідування, вилучення українських культурних цінностей з музеїв, їх спалення або перевезення на територію РФ. Така політика реалізується, зокрема, і з метою придушення спроб спротиву місцевого населення²⁹⁵⁸.

Крім того, з 1 січня 2025 року відповідно до доручення Президента РФ розпочато реалізацію програми «Земский работник культуры»²⁹⁵⁹, яка передбачає фінансову допомогу в розмірі 2 млн рублів (орієнтовно 22 тис. євро) тим фахівцям сфери культури, які переїдуть до населених пунктів, зокрема розташованих на територіях Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей, та 1 млн рублів (орієнтовно 11 тис. євро) — на територію Кримського півострова. Таке переміщення фахівців сфери культури та їх ймовірне призначення насамперед на керівні посади місцевих культурних інституцій надасть можливість РФ повною мірою управляти культурними ресурсами окупованих територій та впроваджувати свої наративи через інструменти м'якого впливу.

Українські експерти разом з правоохоронними органами намагаються відстежувати викрадені артефакти та ідентифікувати винних, які беруть участь у цих злочинах. **Документування, облік збитків і шкоди, завдані культурній спадщині в умовах збройної агресії РФ, поки що не має системного підходу.**

Міністерство культури та стратегічних комунікацій України (Мінкультури) представило оновлений Державний реєстр нерухомих пам'яток України²⁹⁶⁰, що містить інформацію про пам'ятки архітектури, історії та археології, офіційно взяті під охорону держави. Інформацію до нього можуть додавати обласні державні адміністрації, органи охорони культурної спадщини, а також департамент охорони культурної спадщини Мінкультури. Втім, наявні труднощі щодо внесення даних щодо об'єктів, які перебувають на ТОТ. Загалом зміни керівного складу Мінкультури, які відбулись у вересні 2024 року, активізували їх співпрацю з організаціями громадянського суспільства в цьому напрямку та, головне, сфокусували увагу на підготовці санкційних списків осіб та організацій, залучених до викрадення та знищення культурної спадщини України. 5 лютого 2025 року указом Президента № 68²⁹⁶¹ накладено санкції на 55 фізичних та трьох юридичних осіб, чия діяльність направлена на розграбування культурних

2957 Див. заяви Александра Бутягіна, старшого наукового співробітника Ермітажу: Похищение артефактов: что Россия планирует вывезти из аннексированного Крыма у 2025 году? Крым. Реалии, 2025.

2958 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Регіональний центр прав людини» (01.04.2025).

2959 Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом Российской Федерации 30 марта 2024 г. N Пр-616).

2960 Нерухома культурна спадщина. Міністерство культури та стратегічних комунікацій України.

2961 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 лютого 2025 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 05.02.2025 № 68/2025.

цінностей України та підтримку і посилення наративу про історичне право РФ володіти як територіями, так і всіма об'єктами культурної спадщини України. Пакет санкцій щодо зазначених осіб перебуває на розгляді ЄС.

У квітні 2024 року у складі Департаменту протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, ОГП створено спеціалізований відділ, який займається питаннями порушень щодо культурної спадщини. Попри обмежені власні ресурси, представники ОГП звернулися до організацій громадянського суспільства за консолідованою взаємодією, що сприятиме проведенню екстериторіальних розслідувань та концентруватиме зусилля навколо складних, багатоепізодних та ресурсозатратних воєнних злочинів²⁹⁶². Також здійснюється робота над розробленням методології якісного розслідування визначених порушень щодо культурної спадщини.

Прокуратура Автономної Республіки Крим та м. Севастополя здійснює досудові розслідування за фактами участі в незаконному викраденні та знищенні культурної спадщини України на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополь. Так, у листопаді 2024 року заочно повідомлено про підозру за ч. 4 ст. 298 КК України археологу російського «Державного Ермітажу», який незаконно проводив розкопки на об'єкті культурної спадщини — «Стародавньому місті Мірмекій» у м. Керчі²⁹⁶³.

Рекомендації

1. Кабінету Міністрів України треба забезпечити координацію між центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення прав та інтересів постраждалого населення, а також визначити повноваження, які після реорганізації Мінреінтеграції не були закріплені за жодним органом.
2. Прийняти нову редакцію Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (реєстраційний № 12301), яка забезпечить відповідність правового регулювання поточним викликам широкомасштабної збройної агресії проти України (розподіл повноважень між міністерствами, створення законодавчої рамки для забезпечення житлових прав ВПО тощо).
3. Кабінету Міністрів України варто забезпечити розробку та затвердження Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на наступний період, забезпечивши відкритий процес консультацій.
4. Створити та забезпечити функціонування Системи обліку інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України.
5. Розробити та прийняти законопроект щодо підтримки осіб, особистим немайновим правам яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, а також забезпечити розроблення підзаконних нормативно-правових актів на виконання Закону № 4071-IX. Унормувати на законодавчому рівні термін «постраждалі особи».

2962 Офіс Генпрокурора посилює співпрацю з громадянським суспільством задля захисту об'єктів культурної спадщини. Офіс Генерального прокурора, 2024.

2963 Публікація Прокуратури Автономної Республіки Крим та міста Севастополя в соціальній мережі Facebook, 2024.

6. Запровадити систему невідкладних проміжних репараційних заходів для людей, які зазнали найбільшої шкоди життю і здоров'ю внаслідок збройної агресії РФ проти України (зокрема це жертви воєнних злочинів).
7. Забезпечити виважену, завчасну комунікацію щодо державної підтримки осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України.
8. Прийняти зміни до Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, законів України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про судовий збір», а також підзаконні нормативно-правові акти, необхідні для запровадження адміністративної процедури реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ та за межами України, та встановлення пільги зі сплати судового збору за заявами про встановлення фактів народження, смерті особи, шлюбу, розірвання шлюбу, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України.
9. Розробити концепцію (бачення механізмів) щодо використання інформації, яка міститься в документах, виданих на ТОТ України.
10. Забезпечити визнання результатів навчання осіб, які проживали на ТОТ України, на всіх рівнях на базі уповноважених закладів освіти.
11. Забезпечити узгоджену практику, зокрема через системну комунікацію, органів ПФУ щодо реалізації постанови Уряду № 299, яка встановлює особливості виплати пенсії особам, які перебувають на ТОТ, перемістилися звідти або перебувають за кордоном.
12. Виключити положення ст. 40 Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік», які передбачають повернення до ПФУ коштів, розміщених на рахунках ВПО, у разі невикористання цих коштів протягом більш ніж одного року у зв'язку з негативним впливом на велику кількість людей, зокрема на найвразливіші категорії, які не мають доступу до інформації.
13. Забезпечити моніторинг та оцінку впровадження програм підтримки ВПО для забезпечення сталості їх підтримки, а також широке інформування щодо чинних програм.
14. Розвивати різноманітні довгострокові житлові рішення для ВПО, зокрема програму надання житла у тимчасове користування, програми пільгового кредитування, оренди з правом викупу тощо.
15. Забезпечити подальший розвиток соціальних послуг (наприклад, комплексної соціальної послуги з формування життєстійкості, послуги «муніципальна няня» тощо) у громадах для людей, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, зокрема ВПО.
16. Забезпечити створення та наповнення реєстру знищеної чи викраденої культурної спадщини, що має стати основою для компенсації та відшкодування збитків, завданих РФ. Важливо продовжувати співпрацю з міжнародними партнерами, зокрема ЮНЕСКО, з метою підтримки в процесі захисту культурної спадщини та відшкодування шкоди.

17. Продовжувати активну роботу над укріпленням санкційного Пакета щодо науковців та діячів культури з РФ, зокрема археологів та реставраторів, які можуть брати участь у незаконному викраденні та знищенні культурної спадщини України на ТОТ.
18. Рекомендувати державам-партнерам запровадити більш суворі заходи візової політики для громадян РФ з метою їх участі у міжнародних заходах та проектах, оцінюючи їхні можливі незаконні дії на ТОТ України.

Правосуддя за наслідками війни

Україна продовжує розбудовувати систему правосуддя та відповідальності за найтяжчі міжнародні злочини на національному рівні та долучаючися до міжнародних механізмів. Важливим кроком на цьому шляху стала ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду (Римський статут) та поправок до нього. Водночас Україна подала заяву за ст. 124 Римського статуту, не визнаючи юрисдикцію Міжнародного кримінального суду (МКС) щодо ймовірних злочинів, вчинених громадянами України, протягом семи років з моменту набрання чинності статуту для України. Найбільшою небезпекою такого кроку є непередбачуваність його наслідків для розслідування ймовірних злочинів, вчинених на території України після 1 січня 2025 року. Занепокоєння викликає також сприйняття цього рішення на фоні політичного тиску на МКС та зміни політики щодо міжнародного правосуддя окремих держав, зокрема США.

Ратифікація Римського статуту також призвела до прийняття імплементаційного закону, який передбачив зміни до кримінального законодавства України в частині найтяжчих міжнародних злочинів. Цей крок, однак, має стати лише початком процесу гармонізації українського законодавства у цій сфері з міжнародним, адже не охоплює всі питання, які потребують змін, та містить зміни, які потребують подальшого удосконалення. Зокрема, доопрацювання необхідні в частині визначень окремих злочинів (воєнних злочинів, злочину агресії), питання можливого ретроспективного застосування цих положень та впливу окремих змін на вже винесені вироки та відкриті провадження. Суттєвого доопрацювання потребує сфера кримінального процесу, зокрема в частині виключної підслідності проваджень щодо найтяжчих міжнародних злочинів слідчим органів безпеки, визнання належними доказами інформації з відкритих джерел та розвідувальних даних, а також збереження доказів, як і забезпечення належної системи захисту та підтримки свідків та постраждалих тощо.

Політизація питання відповідальності за злочини проти основ національної безпеки впливає на відсутність якісних змін законодавства, яке передбачає широкі формулювання, що по суті криміналізує будь-яку діяльність на окупованій території. Це своєю чергою призводить до подальшого розвитку слідчої та судової практики з недотриманням принципу правової визначеності, неврахуванням норм міжнародного гуманітарного права та умов окупації. Крім того, поточний підхід до відповідальності за злочини проти основ національної безпеки, зокрема колабораційної діяльності, створює надмірне навантаження на систему кримінальної юстиції та відтягує обмежені ресурси від забезпечення ефективного розслідування міжнародних злочинів.

Ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду

21 серпня 2024 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього»²⁹⁶⁴. Про важливість цього кроку на шляху до притягнення до відповідальності осіб, що вчинили найтяжчі міжнародні злочини, наголошувалося як у звітах Європейської комісії²⁹⁶⁵, так і в Тіньовому звіті до розділу 23²⁹⁶⁶. З 1 січня 2025 року Україна стала повноцінною державою-учасницею Римського статуту.

Однак під час ратифікації Україна подала заяву за ст. 124 Римського статуту. Це тимчасове положення, яке передбачає невизнання державою, для якої набирає чинності Римський статут, юрисдикції МКС щодо ймовірних воєнних злочинів, вчинених на її території або ж її громадянами протягом семи років з моменту набрання Римським статутом чинності для відповідної держави (тобто у випадку України — з 1 січня 2025 року). Водночас заява України передбачає невизнання юрисдикції за ст. 124 Римського статуту лише щодо власних громадян, але не щодо території. Таке рішення офіційні **представники держави пояснюють «компромісом з військовими»**²⁹⁶⁷ через «розповсюдження фейків про Римський статут»²⁹⁶⁸.

Наслідки такого кроку передбачити важко, беручи до уваги його безпрецедентність — у двох інших випадках подання заяв за ст. 124 робили держави, які попередньо не визнавали юрисдикцію МКС за процедурою ст. 12 (3)²⁹⁶⁹. Крім того, в обох попередніх випадках заяви стосувалися невизнання юрисдикції МКС як щодо території, так і щодо громадян відповідних держав.

Міжнародні²⁹⁷⁰ та українські експерти²⁹⁷¹ та правозахисники висловлювали свої застереження щодо такого кроку ще до прийняття ратифікаційного закону. Основні побоювання ґрунтуються на тому, що ані положення Римського статуту, ані практика їх застосування не дають однозначної відповіді на запитання, як заява за ст. 124 у випадку України вплине на розслідування МКС. Зокрема, відкритим залишається питання, чи може держава обирати, у якій частині не визнавати юрисдикцію МКС — визнавати юрисдикцію за територіальним принципом і не визнавати за принципом

2964 Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 21.08.2024 № 3909-IX.

2965 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 2023.

2966 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. ZMINA, 2024.

2967 Ірина Мудра: «Після ратифікації Римського статуту Україна може делегувати суддю в МКС і кандидата в прокурори». LB.ua, 2024.

2968 Ратифікація Римського статуту: в ОП пояснили, чому Україні довелось йти на компроміс. Укрінформ, 2024.

2969 Процедура визнання юрисдикції державою, яка не є учасницею Римського статуту, шляхом подання заяви Секретареві щодо визнання здійснення Судом юрисдикції стосовно відповідного злочину.

2970 ICC Jurisdiction in Ukraine and Article 124: Does Article 12(3) Leave the Stage Lit on War Crimes? *OpinioJuris*, 2024.; *Unforced Error: Article 124 and the Regrettable Caveat to Ukraine's Proposed Ratification of the ICC Statute*. *Just Security*, 2024.; 'There's life in the old dog yet ...,' or: the news of the death of Art. 124 Rome Statute were premature, *EJIL Talk*, 2024.

2971 Україна стає ближчою до суду, який видав ордер на арешт Путіна. Але є нюанс. Українська правда. Блоги, 2024.

громадянства. Також немає однозначної відповіді, як заява за ст. 124 співвідноситься з попередніми заявами України за ст. 12 (3)²⁹⁷² щодо визнання необмеженої юрисдикції МКС.

У найгіршому потенційному сценарії Досудова палата МКС визначить, що «вибірковість» юрисдикції неможлива і ст. 124 варто тлумачити кумулятивно — як таку, що передбачає невизнання юрисдикції МКС як за принципом громадянства, так і територіально. Це **поставить під загрозу розслідування ймовірних злочинів, вчинених на території України громадянами будь-якої держави протягом семи років, починаючи з 1 січня 2025 року**. Водночас, навіть після завершення цього строку, розслідування цих злочинів буде неможливим.

У найкращому потенційному сценарії тлумачення неможливості «вибіркової» юрисдикції буде протилежним — МКС може застосовувати повну юрисдикцію щодо України, спираючись на визнання Україною територіальної юрисдикції (відповідно може розслідувати ймовірні злочини, вчинені громадянами будь-якої країни на території України) або ж на попереднє визнання Україною необмеженої юрисдикції МКС за ст. 12 (3). У цьому разі заява за ст. 124 не загрожує розслідуванню ймовірних злочинів, але й подання такої заяви виявляється позбавленим наслідків.

У контексті подання Україною заяви за ст. 124 варто зважати й на **репутаційні ризики та вплив такого кроку на систему відповідальності за найтяжчі міжнародні злочини загалом**. Беручи до уваги деклароване прагнення України до відновлення справедливості для постраждалих внаслідок збройної агресії, недоцільною видається заява, яка може тлумачитися як **крок до одностороннього правосуддя**. Цей крок також може стати аргументом для сторони захисту під час майбутнього судового розгляду справ в МКС. До того ж у загальних умовах **посилення політичного тиску на процеси правосуддя, зокрема використання для цього санкцій з боку США**²⁹⁷³, що послаблює позицію МКС, такий крок додатково **підриває авторитет суду**. Особливо небезпечним послаблення позиції суду є в контексті **активізації переговорного процесу щодо мирного врегулювання**, яке може мати **непередбачуваний ефект на процеси притягнення до відповідальності осіб, що вчинили найтяжчі міжнародні злочини, у межах національної системи**.

Україна ратифікувала також поправки до Римського статуту щодо злочину агресії, прийняті 11 червня 2010 року в м. Кампалі²⁹⁷⁴. Крім того, Україна та Рада Європи підписали Угоду про створення Спеціального трибуналу щодо злочину агре-

2972 Заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року від 25.02.2014.; Постанова Верховної Ради України про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій "ДНР" та "ЛНР", які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян» від 04.02.2015.

2973 Трамп запровадив санкції проти Міжнародного кримінального суду. Радіо Свобода, 2025.

2974 Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 21.08.2024 № 3909-IX.

сії проти України²⁹⁷⁵, яка містить також і Статут Трибуналу²⁹⁷⁶. 15 липня 2025 року Верховна Рада ратифікувала зазначену Угоду²⁹⁷⁷. Проте подальше функціонування Трибуналу, а також виконання його рішень залежить від політичної волі держав і зміни в позиції окремих держав²⁹⁷⁸, що підтверджує важливість паралельної роботи щодо внесення поправок до Римського статуту в контексті злочину агресії.

Асамблея держав-учасниць МКС на Спеціальній сесії щодо перегляду юрисдикції МКС щодо злочину агресії²⁹⁷⁹ не дійшла єдиної думки — прийнята Резолюція²⁹⁸⁰ лише зафіксувала зобов'язання розглянути запропоновані поправки на наступній Спеціальній сесії у 2029 році. Для забезпечення невідворотності відповідальності за злочин агресії Україні варто також активно долучитися до напрацювання та просування відповідних поправок.

Гармонізація українського кримінального законодавства із міжнародним правом

Потребу адаптації кримінального законодавства України до міжнародних стандартів Європейська комісія згадувала у своєму звіті від 2023 року, зокрема, закликаючи розширити ознаки складу міжнародних злочинів, передбачити кримінальну відповідальність за вчинення злочинів проти людяності та інститут командної відповідальності²⁹⁸¹. В останньому звіті згадується, що відповідне законодавство й досі потребує прийняття²⁹⁸².

9 жовтня 2024 року **Верховна Рада ухвалила імплементаційний закон**²⁹⁸³, спрямований на адаптацію кримінального та кримінально-процесуального законодавства України до норм міжнародного кримінального права, зокрема положень Римського статуту. Закон передбачає **відповідальність за злочини проти людяності, принцип універсальної юрисдикції**, визначає **поняття командної відповідальності**, вводить **поняття «воєнних злочинів»** та вносить **зміни до статей, які передбачають відповідальність за злочин агресії та злочин геноциду**.

2975 Ukraine and the Council of Europe sign Agreement on establishing a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine. Council of Europe, 10 July 2025.

2976 Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine - Statute of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine. Committee of Ministers, Council of Europe, 24.06.2025.

2977 Про ратифікацію Угоди між Україною та Радою Європи про створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України: Закон України від 15.07.2025 № 4518-IX.

2978 Міжнародний центр з переслідування злочину агресії проти України продовжить працювати без США. Юри-дична газета, 2025.

2979 Assembly of States Parties held a three-day special session on the review of amendments of the crime of aggression. International Criminal Court, 10 July 2025.

2980 The review of the amendments on the crime of aggression: ICC-ASP/S-1/Res.1, Adopted at the 5th plenary meeting, on 9 July 2025.

2981 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, 2023.

2982 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

2983 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 09.10.2024 № 4012-IX.

Прийняття імплементаційного закону є позитивним кроком, однак **це лише початок роботи з адаптації українського законодавства до норм міжнародного кримінального права**. Зокрема, й самі норми імплементаційного закону потребують удосконалення. Ст. 438 «Порушення законів і звичаїв війни» та ст. 437 «Планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни» КК України змінили свої назви на «Воєнні злочини» та «Злочин агресії» відповідно, однак самі формулювання статей не зазнали суттєвих змін. **Ст. 438 зберігає свій бланкетний характер, що не відповідає принципу правової визначеності**, а назва статті не відповідає змісту, адже містить відповідальність за «інші порушення законів та звичаїв війни». **Ст. 437 також не була змістовно узгоджена з відповідним положенням Римського статуту та продовжує вміщати широкий суб'єкт відповідальності за цей злочин**, а не лише осіб, які займають позицію, що надає можливість ефективно контролювати чи керувати політичними або військовими діями держави²⁹⁸⁴. Варто зазначити, що підхід, який узгоджується з положеннями міжнародного кримінального права щодо можливих суб'єктів злочину агресії, викладено в постанові ВС²⁹⁸⁵.

У визначення злочину геноциду у ст. 442 додано критерій «прямих закликів». Це узгоджує формулювання з визначенням злочину в Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього²⁹⁸⁶, однак породжує питання щодо вже винесених вироків за цією статтею в її попередній, ширшій редакції.

Окремим питанням є також **можливість ретроспективного застосування нових положень щодо злочинів проти людяності та командної відповідальності**. Один із підходів, який розглядається щодо командної відповідальності, — розуміння, що поняття воєнних злочинів по своїй суті містить командну відповідальність і відповідно цей інститут передбачався ст. 438 КК України, а змінами був лише виділений в окрему статтю²⁹⁸⁷. Відкритим залишається питання щодо злочинів проти людяності — без можливості ретроактивного застосування відповідної статті вона може бути застосована лише до злочинів, вчинених після набрання чинності імплементаційного закону. **На цей момент провадження щодо дій, які були б кваліфіковані як злочини проти людяності, відсутні**, а позиція органів прокуратури, зокрема ОГП, щодо застосування цієї кваліфікації ще формується.

Менше уваги в імплементаційному законі приділено процесуальним питанням, за винятком лише підслідності злочинів проти людяності слідчим органів безпеки. **Невирішеними залишаються проблеми, виділені в Тіньовому звіті до розділу 23**²⁹⁸⁸, а саме:

- виключна підслідність найтяжчих міжнародних злочинів слідчим органів безпеки;
- неврегульованість використання певних видів інформації (розвідувальна інформація, відомості з відкритих джерел) як доказів, а також їх належної вери-

2984 Римський статут Міжнародного кримінального суду. 1998.

2985 Постанова Верховного Суду від 28.02.2024 у справі № 415/2182/20.

2986 Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього. 1948.

2987 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Українська правова консультативна група».

2988 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. ZMINA, 2024.

фікації та зберігання²⁹⁸⁹;

- невизначений статус міжнародних експертів у процесах, окрім у галузі хімічної, біологічної, радіаційної, ядерної чи іншої зброї²⁹⁹⁰.

Невирішена і **проблема відсутності належної системи забезпечення безпеки та захисту свідків і потерпілих від найтяжчих злочинів**. Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків, який діє на базі ОГП, станом на січень 2025 року надавав допомогу 1 100 потерпілим та відкрив регіональні відділи в Київській, Донецькій, Луганській, Запорізькій, Миколаївській, Херсонській, Сумській, Харківській та Чернігівській області²⁹⁹¹. Водночас Центр здебільшого працює на перенаправлення запитів потерпілих до громадських організацій²⁹⁹², його функціонування досі не визначено на законодавчому рівні. Законопроект № 5751 щодо захисту потерпілих та свідків залишається в Парламенті без руху та доопрацювання, необхідного для відповіді на виклики війни²⁹⁹³.

Окремим питанням також є **належний захист адвокатів**, що здійснюють захист обвинувачених у справах щодо міжнародних злочинів та злочинів проти основ національної безпеки. Вони стикаються з **негативною реакцією суспільства на захист обвинувачених чи підозрюваних у скоєнні цих злочинів, ототожненням захисника та обвинуваченого, явною або прихованою упередженістю суду**²⁹⁹⁴. Водночас **система органів адвокатського самоврядування не забезпечує належний захист, а подекуди сама переслідує окремих адвокатів** за незгоду з керівними органами Національної асоціації адвокатів України²⁹⁹⁵.

Прийняті з моменту підготовки Тіньового звіту до розділу 23 зміни є позитивним зрушенням, однак вони потребують систематичного підходу: належної, а не декларативної адаптації до положень та стандартів міжнародного кримінального права, врахування вироків та відкритих проваджень щодо найтяжчих міжнародних злочинів, більшої уваги до проблем кримінального процесу, які ускладнюють розслідування цього виду злочинів, та продовження навчання слідчих, прокурорів, адвокатів та суддів щодо особливостей та стандартів розслідування міжнародних злочинів, норм міжнародного гуманітарного права.

2989 Оцінка потреб правової системи України: Забезпечення якісного правосуддя для постраждалих та уцілілих від війни. ULAG, 2025.

2990 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо оптимізації діяльності спеціалістів у кримінальному провадженні : Закон України від 09.10.2024 № 4009-IX.

2991 Підсумки роботи Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків за 2024 рік. Офіс Генерального прокурора, 2025.

2992 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Українська правова консультативна група».

2993 Про забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та інших осіб в інтересах правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 5751 від 12.07.2021.

2994 Оцінка потреб правової системи України: Забезпечення якісного правосуддя для постраждалих та уцілілих від війни. ULAG, 2025.

2995 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з партнеркою адвокатського об'єднання Azones.

Переслідування за колабораційну діяльність та інші злочини проти основ нацбезпеки

Станом на 30 липня 2025 року зареєстровано 22 656 кримінальних проваджень щодо злочинів проти основ національної безпеки, з них: 2 852 — за ст. 110 (посягання на територіальну цілісність і недоторканність України), 4 454 — за ст. 111 (державна зрада), 10 108 — за ст. 111¹ (колабораційна діяльність), 1 570 — за ст. 111² (пособництво державі-агресору) та інші²⁹⁹⁶.

Найбільшою часткою все ще залишаються провадження щодо колабораційної діяльності (ст. 111¹ КК України)²⁹⁹⁷. Водночас у ЄДРСР зареєстровано 2 942 вироків у провадженнях за ст. 111¹ КК України. На відміну від періоду до кінця 2024 року, коли вироків за ч. 1 ст. 111¹ (публічне заперечення російської агресії та заклики підтримки рішень держави-агресора) було найбільше — 517²⁹⁹⁸, у 2025 році ситуація змінилася. Зафіксовано 532 вироків за ч. 1 ст. 111¹ станом на червень 2025 року, однак продовжує у відсотковому співвідношенні зростати кількість вироків за частинами ст. 111¹, які передбачають відповідальність за злочини, а саме ч. 3 (здійснення пропаганди у закладах освіти та впровадження стандартів освіти держави-агресора), ч. 4 (передача матеріальних ресурсів та/або провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором), ч. 5 (добровільне зайняття посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій у незаконних органах влади), ч. 6 (організація та проведення заходів політичного характеру, здійснення інформаційної діяльності у співпраці з державою-агресором) та ч. 7 (добровільне зайняття громадянином України посади в незаконних судових або правоохоронних органах, а також добровільна участь громадянина України в незаконних збройних чи воєнізованих формуваннях). У той самий час найбільше вироків за ст. 111¹ зафіксовано за ч. 5 та ч. 7 — 659 та 539 вироків відповідно²⁹⁹⁹.

Жодних нових законопроектів, що передбачали б зміни до КК України в частині відповідальності за колабораційну діяльність, не зареєстровано, а жоден із зареєстрованих законопроектів не зазнав руху. Відповідно **законодавство та проблеми, які з нього витікають у слідчій та судовій практиці, залишаються незмінними**, а саме:

- 1) порушення принципу правової визначеності у формулюванні ст. 111¹ КК України та, як наслідок, її неоднакове застосування;
- 2) неврахування стандартів міжнародного гуманітарного права під час кваліфікації дій як таких, що становлять колабораційну діяльність (українське законодавство не передбачає винятків для осіб, які можуть вважатися такими, що забезпечують життєдіяльність на окупованій території, а норми міжнародного гуманітарного права не беруться до уваги належним чином під час судового розгляду);
- 3) неврахування умов окупації, що самі по собі становлять атмосферу страху, та безпосередніх умов, у яких знаходилися обвинувачені.

2996 Статистика Офісу Генерального прокурора, 2025.

2997 Вживання чи злочин: як Україна карає за колабораціонізм. Аналітичний звіт, 2024.

2998 Депутат Д., Синюк О. Відповідальність за колабораціонізм: як змінилася судова практика? аналітичний звіт/ За редакцією Луньової А., Павлюк А., Капалкіної І. Київ, 2025. 42 с.

2999 Станом на 12.07.2025 згідно з даними Центру прав людини ZMINA.

Незважаючи на сподівання, що судова практика, зокрема ВС, через тлумачення норм допоможе розмежувати дії, які підпадають під кримінальну відповідальність, та ті, які не становлять складу кримінального правопорушення, вищезазначені підходи активно закріплюються в практиці ВС і стануть орієнтиром для подальшого розвитку розгляду проваджень щодо колабораційної діяльності. **На рівні постанов ВС закріпився формальний підхід**, згідно з яким відповідальність передбачена за сам факт зайняття посади в окупаційному органі, а не за здійснення конкретної діяльності; презюмування прямого умислу; вузький підхід щодо оцінки примусу на окупованій території.

Про необхідність уточнення формулювання статті, що передбачає відповідальність за колабораційну діяльність, узгодження її з міжнародним правом для досягнення правової визначеності та попередження шкоди соціальній згуртованості також у своєму останньому звіті нагадала Комісія ООН з розслідування порушень прав людини в Україні³⁰⁰⁰.

Однією з найбільших перешкод покращенню як законодавства, так і практики є **політизованість питання відповідальності за злочини проти основ національної безпеки, зокрема за колабораційну діяльність**. Це перешкоджає як внесенню якісних змін до законодавства, так і створює тиск на слідчих, прокурорів та суддів, які розглядають провадження щодо колабораційної діяльності, а також адвокатів, які здійснюють захист у таких провадженнях.

Крім того, **українське законодавство передбачає єдину реакцію на співпрацю населення з окупаційною владою — кримінальну відповідальність**. Такий підхід призводить до надмірної криміналізації діянь, вчинених на окупованій території, а також підвищення соціальної напруги як у регіонах, що не стикалися з окупацією, так і в тих, що були звільнені або продовжують повністю або частково залишатися в окупації. Ефективна відповідь держави, окрім чітко визначеної кримінальної відповідальності, також має містити заходи щодо відновлення довіри до влади через люстраційні механізми, а також використання засобів меморіалізації для сприяння соціальній згуртованості³⁰⁰¹.

Рекомендації

1. Відкликати заяву України за ст. 124 Римського статуту згідно з процедурою, передбаченої цією статтею.
2. Забезпечити активну участь України в процесі напрацювання поправок до Римського статуту щодо злочину агресії.
3. Продовжити внесення змін до КК України (визначення (конкретизація) понять воєнних злочинів, злочину агресії, забезпечення ретроактивної дії положень щодо міжнародних злочинів) задля належної гармонізації українського законодавства з нормами міжнародного кримінального та міжнародного гуманітарного права.

3000 Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine 24 February–4 April 2025, 11.03.2025.

3001 Які інструменти РФ застосовує для окупації та підкорення населення тимчасово окупованих територій України?: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо ситуації на тимчасово окупованих Російською Федерацією територіях України / Омбудсман України, 2025.

4. Продовжити внесення змін до КПК України (розширення підслідності найтяжчих міжнародних злочинів, законодавче закріплення використання інформації з відкритих джерел та розвідувальних даних як доказів, передбачення участі міжнародних експертів) задля посилення спроможності національної системи правосуддя розслідувати найтяжчі міжнародні злочини.
5. Доопрацювати та прийняти законопроект № 5751 з урахуванням міжнародних стандартів забезпечення безпеки свідків, потерпілих та захисників у справах щодо розслідування найтяжчих злочинів.
6. Вести просвітницьку діяльність щодо неототожнення адвоката з клієнтом та передбачити ефективні засоби реагування та захисту адвокатів, що здійснюють захист у справах щодо міжнародних злочинів та злочинів проти основ національної безпеки.
7. Внести зміни до законодавства України, які передбачали б врахування норм міжнародного гуманітарного права, уточнювали об'єктивну сторону частин ст. 111¹ КК України, зважали на умови окупації.
8. Напрацювати політику меморіалізації, амністування та люстрації й розглянути можливість виведення найменш серйозної категорії порушень у межах колабораційної діяльності зі сфери кримінальної юстиції.
9. Продовжувати підвищення кваліфікації суддівського корпусу всіх інстанцій, а також слідчих та прокурорів з міжнародного гуманітарного права, включно з фокусом на правовому режимі окупації.

Громадянство

Україна ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство та Конвенцію ООН про скорочення безгромадянства. Підстави для набуття та втрати громадянства в Україні визначає Закон України «Про громадянство України», положення якого частково не відповідають міжнародним зобов'язанням України. Попри розвиток законодавства та диджиталізацію послуг у сфері оформлення паспортних документів, основними перешкодами на шляху до отримання громадянства залишаються адміністративні бар'єри, особливо для вразливих категорій населення. Крім того, з огляду на історичний контекст міграційної ситуації в Україні, значною перепорою до набуття громадянства є чинні законодавчі положення.

Протягом звітного періоду в Україні й надалі залишаються актуальними три основні проблеми доступу до громадянства, зафіксовані в Тіньовому звіті до розділу 23:

- 1) складна ситуація з документуванням осіб без громадянства та осіб із неврегульованим статусом на території України та їхніх дітей, які десятиріччями проживають на території України;
- 2) війна, що триває, яка спричиняє ускладнення доступу до підтвердження громадянства та відновлення українських документів;
- 3) відсутність спрощеного порядку прийняття до громадянства України осіб, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту, попри появу в Україні такої форми захисту, як-от додатковий захист — із прийняттям Закону України «Про

біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», та відмови в набутті громадянства дітьми, народженими в осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів захисту.

Така ситуація продовжує спричиняти серйозні порушення прав, зокрема на свободу пересування, медичну допомогу, соціальне забезпечення, а також доступ до житла та гуманітарної допомоги.

Під час звітного періоду продовжує тривати російське вторгнення в Україну, яке призводить до збільшення масштабів проблеми реалізації права на громадянство. Значна кількість людей втратила та продовжує втрачати документи, які посвідчують особу та підтверджують громадянство України. Через це виникають складнощі з їх відновленням та підтвердженням належності до громадянства України. Особливо ускладнений доступ до громадянства для тих громадян України, які проживають на територіях, які окуповані РФ ще з 2014 року, та дітей, які народилися на цих територіях, оскільки доступ до відповідних архівів ДМС до 2014 року втрачений.

Введення воєнного стану та інших заходів в інтересах національної безпеки призвело до перегляду деяких положень законодавства щодо набуття громадянства України, і актуальні законодавчі ініціативи свідчать про тенденцію впровадження нових підходів до набуття та втрати громадянства України. Так, лише у 2024 році Президент вніс до Верховної Ради два законопроекти у цій сфері правового регулювання: № 10425 та № 11469. Закон № 4502-IX (законопроект № 11469) щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України прийнято Верховною Радою 18 червня 2025 року, а вже 15 липня — підписано Президентом. Це означає, що через шість місяців з дня його офіційного опублікування діти осіб, які користуються додатковим захистом, а також діти шукачів захисту можуть втратити чинне право на набуття громадянства України. Водночас втратити чинне право на набуття громадянства України за народженням можуть діти деяких категорій осіб без громадянства, які проживають на території України на законних підставах у розумінні чинної редакції закону. Такий крок суперечить міжнародним зобов'язанням України та основоположним принципам захисту прав людини. Попри дискреційні повноваження держави у сфері громадянства, важливо дотримуватися балансу між державними інтересами та правами людини, з особливим урахуванням становища осіб, які тривалий час не мали можливості легалізуватися або реалізувати право на громадянство, зокрема тих, хто постраждав від наслідків війни.

Проблема доступу до набуття громадянства

Діти, народжені особами, які незаконно проживають на території України

Незважаючи на ратифікацію Європейської конвенції про громадянство³⁰⁰² та Конвенції про скорочення безгромадянства³⁰⁰³, положення яких зобов'язують державу надавати своє громадянство народженим на її території особі, яка в іншому разі була б апатридом, **законодавство України щодо набуття громадянства за народженням суперечить міжнародним зобов'язанням** України. Так, станом на 2024 рік

3002 Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 № ETS N 166.

3003 Конвенція про скорочення безгромадянства ООН від 30.08.1961.

діти, народжені в Україні від осіб, які не мають законних підстав для проживання в Україні, не мають права на набуття громадянства за народженням. Отже, у разі ненабуття іноземного громадянства, такі діти стають особами без громадянства.

У зв'язку з міграційними процесами в Україні після розпаду СРСР та внаслідок війни, що триває з 2014 року, **значна кількість людей в Україні стали недокументованими та часто не мають правового зв'язку з жодною державою світу. Наявна проблема документування та доступу до громадянства України громадян колишнього СРСР** (як біженців з колишніх республік СРСР, так і народжених на територіях цих колишніх республік), багато з яких не мають будь-яких документів, крім паспортів колишнього СРСР, не мають громадянства жодної держави та фактично позбавлені можливості отримати громадянство України. Через відсутність протягом понад 30 років законодавчої можливості врегулювати свій правовий статус більшість таких людей проживає в Україні без законних підстав. Відповідно діти, народжені у таких батьків, також опиняються під загрозою недокументованості та безгромадянства. Станом на березень 2020 року Світовий банк оцінив кількість осіб в Україні віком від 15 років, які не мають національного документа, що підтверджує особу та громадянство, у 999 000 осіб. Серед них 310 000 — жінки, а 689 000 — чоловіки³⁰⁰⁴.

Така ситуація не тільки негативно впливає на правове становище дітей таких осіб, їх можливість реалізовувати права, а й спричиняє поширення проблеми безгромадянства.

Комітет ООН з прав дитини вже двічі у 2011 та 2022 роках надав Україні рекомендацію внести зміни до законодавства щодо законодавчих та практичних гарантій з права дитини на громадянство і права не бути позбавленим його ні за яких підстав і безвідносно до статусу батьків дитини³⁰⁰⁵. Комітет зауважив про необхідність внесення змін до законодавства у сфері громадянства щодо спрощення доступу до отримання громадянства дітям, якщо в іншому випадку такі діти будуть особами без громадянства.

В умовах чинного правового регулювання в Україні зберігається ситуація, за якої вказана категорія дітей ризикує залишитися без громадянства. Це створює перешкоди для повноцінної реалізації їхніх прав та ускладнює виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав дитини.

Діти, народжені на території України від батьків, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту (діти осіб з додатковим захистом), та діти, народжені на території України від осіб, які звернулися з заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (діти шукачів захисту).

Діти осіб з додатковим захистом мають право на набуття громадянства за народженням (ч. 4 ст. 7 Закону України «Про громадянство України»³⁰⁰⁶) та за територіальним походженням (ч. 9 ст. 8), а діти шукачів захисту — за територіальним походженням (ч. 9 ст. 8).

3004 Особи без громадянства в Україні; Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (UNHCR).

3005 Зауваження загального порядку № 17 Комітету ООН з прав людини (CCPR General Comment No. 17: Article 24 (Rights of the child)).

3006 Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III.

Проблема із відмовами ДМС дітям шукачів захисту та осіб з додатковим захистом у набутті громадянства не була вирішена у 2024 році. Так, у 2024 році Президент вніс до Верховної Ради два законопроекти у цій сфері правового регулювання. Законопроект про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (реєстраційний № 10425³⁰⁰⁷) рекомендований до прийняття за основу за наслідками розгляду в першому читанні головним комітетом — Комітетом Верховної Ради з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин. Недоліки цього законопроекту вже аналізувалися в Тіньовому звіті до розділу 23³⁰⁰⁸. Зокрема, в частині пропонованих ним змін до ст. 7 Закону України «Про громадянство України»³⁰⁰⁹, згідно з якими діти, народжені на території України від батьків, які є особами без громадянства (проживають на законних підставах, крім тих, які проживають за посвідкою на тимчасове чи постійне проживання) або визнані особами, що потребують додаткового захисту, або діти, народжені на території України від батьків, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (діти шукачів захисту), втрачають право на набуття громадянства, яке вони мають згідно з цим Законом.

Водночас 18 червня 2025 року законопроект № 11469³⁰¹⁰ щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України прийнято Верховною Радою в другому читанні. Попри важливість вдосконалення законодавства України у сфері громадянства, прийняті зміни матимуть безпосередній негативний вплив на можливість набуття громадянства України для осіб без громадянства та під ризиком безгромадянства, недокументованих громадян України з ТОТ України, біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, шукачів захисту та їхніх дітей³⁰¹¹.

Також варто наголосити, що діти, народжені на території України від осіб, які не звернулися з заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, але намагалися це зробити, взагалі не мають права на набуття громадянства України згідно з її чинним законодавством.

Отже, такі відмови ДМС та пропозиції законопроектів не відповідають чинному законодавству України та взятим на себе Україною міжнародним зобов'язанням, зокрема Конвенції про скорочення безгромадянства³⁰¹² та Конвенції про права дитини³⁰¹³, та практиці держав-членів ЄС, де переважає ліберальний погляд щодо надання

3007 Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства : проект Закону України, реєстраційний № 10425 від 22.01.2024.

3008 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 406–407.

3009 Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III.

3010 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України : проект Закону України, реєстраційний № 11469 від 07.08.2024.

3011 Позиція Коаліції організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України (реєстр. № 11469). Право на захист, 2025.

3012 Конвенція про скорочення безгромадянства ООН від 30.08.1961.

3013 Конвенція про права дитини ООН від 20.11.1989.

громадянства дітям незалежно від їх статусу чи статусу батьків (зокрема Бельгії³⁰¹⁴ та Нідерландів³⁰¹⁵).

Варто окремо звернути увагу на прийнятий у 2024 році Закон № 3897-ІХ³⁰¹⁶, відповідно до якого прийняття та розгляд заяв про набуття громадянства України, поданих до набрання чинності цим законом, припиняється до спливу 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні. Водночас ця норма не розповсюджується на окремі категорії осіб, які мають визначні заслуги перед Україною, прийняття яких до громадянства становить державний інтерес, а також на осіб, які проходять або проходили військову службу за контрактом у ЗСУ, Державній спеціальній службі транспорту чи Національній гвардії України, їхніх подружжя та неповнолітніх дітей, які мають законні підстави для набуття громадянства. Важливо зазначити, що винятки, передбачені Законом, не поширюються на осіб, визнаних біженцями, тих, хто потребує додаткового захисту, чи шукачів захисту. Отже, цей Закон створює певні правові та гуманітарні виклики для осіб, які потребують міжнародного захисту.

Одночасно доцільно розглянути практику ЄСПЛ, яка стосується відмови в наданні громадянства. Так, наприклад, у справі «Дженовезе проти Мальти»³⁰¹⁷ Суд зазначив, що відмова в громадянстві може породжувати питання з точки зору ст. 8 КЗПЛ у зв'язку з його впливом на особисте життя, концепція останнього є достатньо широкою, щоб охоплювати аспекти соціальної ідентичності особи. Навіть якщо право на громадянство не передбачено КЗПЛ і відмова в ньому в справі заявника не призвели до порушення вимог ст. 8 КЗПЛ, ЄСПЛ встановив, що його вплив на соціальну ідентичність заявника відносить його до загальної сфери дії цього положення. Суд підтвердив свої висновки в справі «Mennesson проти Франції»³⁰¹⁸.

Проблема доступу до підтвердження громадянства та ризик втрати громадянства

У результаті збройного вторгнення РФ в Україну, що триває з 2014 року, **значна кількість громадян України або втратили документи, що посвідчують правовий зв'язок з Україною, або ж ніколи їх не отримували**. Через відсутність доступу ДМС до архівів, які залишилися на території, окупованій з 2014 року, та не були цифровізовані, виникають **складнощі з ідентифікацією** таких осіб та підтвердженням їх належності до громадянства України.

У такому разі для підтвердження громадянства та встановлення особи необхідно проходити адміністративну процедуру. Однак, якщо не вдається підтвердити ці факти в межах адміністративної процедури, необхідне звернення до суду. Водночас зростає кількість випадків, коли недокументовані громадяни України не змогли підтвердити

3014 Wetboek van de Belgische nationaliteit.

3015 Rijkswet op het Nederlanderschap.

3016 Про внесення змін до деяких законів України щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які беруть участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України : Закон України від 20.08.2024 № 3897-ІХ.

3017 Case of Genovese v. Malta of October 11, 2011.

3018 Case of Mennesson v. France of June 26, 2014.

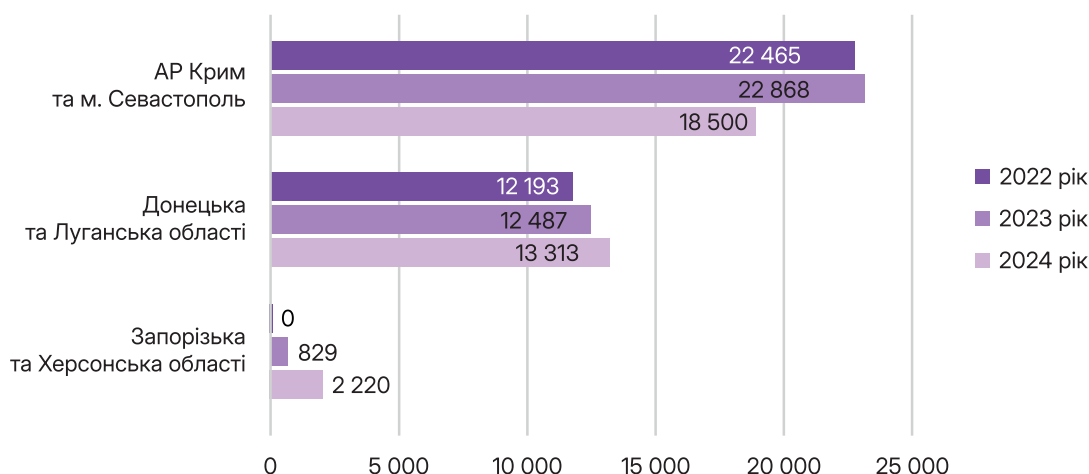
свою належність до громадянства України, відтак змушені були проходити процедуру визнання їх особами без громадянства для отримання правового статусу та документа, що посвідчує особу³⁰¹⁹.

Незважаючи на вжиті державою заходи щодо спрощення процедур оформлення паспорта громадянина України та інших документів, що посвідчують юридичні факти життя людини (народження, смерті, укладення та розірвання шлюбу), наявні адміністративні перешкоди в доступі до відповідних процедур. Зокрема, уповноважені органи державної влади часто надають усні відмови в прийнятті документів та вимагають не передбачені законодавством документи. У результаті таких порушень закону **в деяких випадках громадяни України, які не змогли підтвердити своє громадянство, вимушені отримувати статус особи без громадянства.**

На доступ до підтвердження громадянства також впливає **відсутність ефективної адміністративної процедури** встановлення юридичних фактів життя, таких як народження, смерть, укладення та розірвання шлюбу, що відбулися на території, яка знаходиться під тимчасовим військовим контролем РФ.

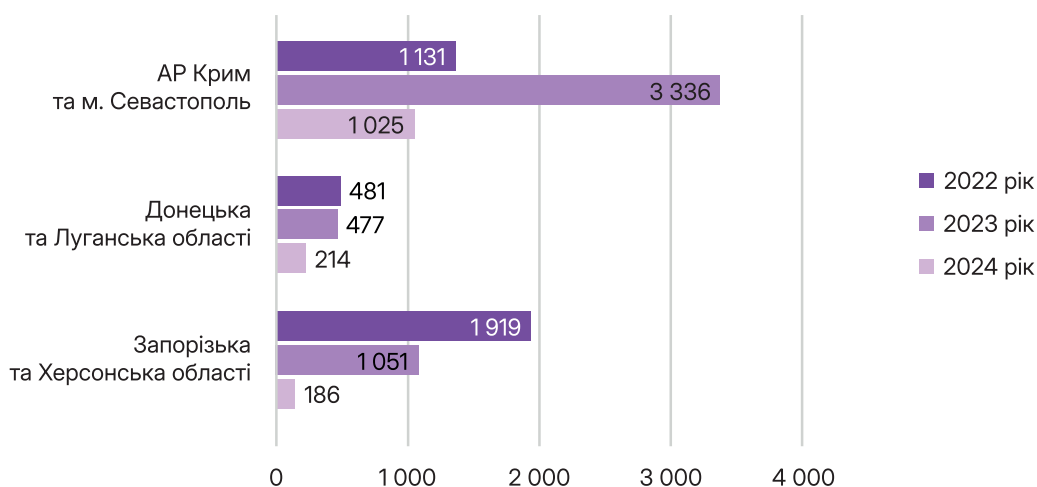
За інформацією Агентства ООН у справах біженців, з середини 2015 до кінця 2021 року 72 211 дітей, народжених на непідконтрольних Уряду України територіях Донецької та Луганської областей, не отримали українські свідоцтва про народження. За неофіційною статистикою, з 2015 до 2021 року **до 200 тис. дітей, народжених на сході України та в Автономній Республіці Крим, не отримали українських свідоцтв про народження.**

Оцінна кількість народжень на ТОТ України, за рік



3019 Проблема безгромадянства в Україні: причини виникнення та масштаби. Благодійний фонд «Право на захист», 2021.

**Кількість зареєстрованих фактів народжень,
що відбулися на ТОТ України, на підставі рішень українських судів, за рік**



Наведені вище дані свідчать про **погіршення ситуації з оформленням свідоцтва про народження українського зразка для мешканців окупованих територій**³⁰²⁰.

На даний час **діє судова процедура встановлення фактів народження, смерті, укладення та розірвання шлюбу, що відбулися на тимчасово окупованій території**, яка на практиці є тривалою та складною. Зважаючи на кількість осіб, які все ще не мають українських документів, та кількість осіб, які ще будуть стикатися з цією проблемою, а також завантаженість судової системи, актуальним залишається питання ефективної реалізації положень законодавства щодо встановлення фактів народження, смерті, укладення та розірвання шлюбу, що відбулися на території, яка знаходиться під тимчасовим військовим контролем РФ.

Водночас ініційований Мін'юстом законопроект № 9069³⁰²¹, який пропонує спрощену позасудову процедуру реєстрації фактів народження, смерті, укладення та розірвання шлюбу, які відбулися на ТОТ України та за кордоном, попри підтримку Омбудсмана, міжнародних партнерів та громадянського суспільства так і не був розглянутий Парламентом. У липні 2025 року цей законопроект був відкликаний відповідно до вимог ст. 105 Регламенту Верховної Ради у зв'язку з припиненням повноважень Кабінету Міністрів України.

Відсутність документів, які підтверджують вказані факти життя людини, є перешкодою для підтвердження належності до громадянства України та оформлення паспорта громадянина України. **Тривалий та наповнений адміністративними перешкодами процес підтвердження громадянства в Україні спричиняє серйозні порушення прав людини.** Так, вказані особи не можуть стати на облік ВПО та користуватися передбаченими гарантіями захисту для громадян України, не мають права на безплатне лікування, працевлаштування, забезпечення житлом, соціальний захист, пенсійне забезпечення та позбавлені доступу до гуманітарної допомоги. Значна кількість з

³⁰²⁰ Аналітична записка «Якими можуть бути підходи щодо документів, виданих в окупації?». ZMINA, 2025.

³⁰²¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України : проект Закону України, реєстраційний № 9069 від 28.02.2023.

цих людей є особливо вразливими, постраждали від бойових дій, у результаті чого не можуть самостійно про себе піклуватися та потребують невідкладної медичної допомоги, реабілітації, соціальних послуг. Оскільки часто їхнє житло або зруйноване, або залишилося на непідконтрольній території, наявна проблема доступу таких людей до місць тимчасового проживання (колективних центрів), соціального житла чи житла для тимчасового проживання.

Протягом звітного періоду також постає **проблема підтвердження громадянства України громадянами України, які потрапили під окупацію та були примусово вивезені до РФ**, де постійно порушуються їхні права. Велика кількість таких осіб втратила документи та не має можливості відновити їх на території РФ. Україна розробила спрощений порядок оформлення документів для повернення в Україну³⁰²² через реалізацію протягом одного року (з 15 листопада 2022 року по 14 листопада 2023 року) **експериментального проекту щодо оформлення на території України посвідчення особи на повернення в Україну**. Оскільки реалізація цього проекту завершилася, а за його результатами відповідних змін до чинного законодавства не прийнято, особливо гостро постає **проблема підтвердження громадянства та отримання документів для повернення в Україну примусово депортованих осіб, які відбували покарання**³⁰²³.

Водночас у 2024 році запроваджено Порядок реалізації експериментального проекту щодо оформлення тимчасового посвідчення громадянина України громадянам України, які перебувають на територіях, на яких ведуться бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією³⁰²⁴. Він передбачає оформлення ДМС тимчасового посвідчення громадянина України особі без її присутності на підставі звернення одного з батьків або інших законних представників, або одного з подружжя, повнолітніх дитини або онука/онуки, рідного брата/сестри, або офіційного звернення Мінреінтеграції. Однак зазначеним порядком не можуть скористатися ті повнолітні громадяни України, щодо яких відсутня інформація в реєстрах ДМС. Отримання тимчасового посвідчення громадянина України на підставі офіційного звернення Мінреінтеграції також неможливе з огляду на його перейменування (реорганізацію) в Міннац'єдності 3 грудня 2024 року³⁰²⁵ з переданням 31 грудня 2024 року³⁰²⁶ повноважень щодо формування та реалізації державної політики з питань ТОТ України, а також прилеглих до неї територій до Мінрозвитку.

Недокументовані громадяни України з окупованих територій за відсутності перспективи отримання документів, які посвідчують особу та підтверджують громадянство України, змушені виїжджати за кордон. У такій ситуації відсутність спрощеної про-

3022 Порядок реалізації експериментального проекту щодо оформлення на території України посвідчення особи на повернення в Україну : постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2022 № 1202.

3023 Як Україна може допомогти депортованим до Росії українським в'язням повернутися додому? Аналітичний звіт / Вишневецька І.; ред. Синюк О., Луньова О. Київ, 2025.

3024 Порядок реалізації експериментального проекту щодо оформлення тимчасового посвідчення громадянина України громадянам України, які перебувають на територіях, на яких ведуться бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2024 № 194.

3025 Про перейменування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України : постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2024 № 1366.

3026 Про внесення змін до Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1545.

цедури оформлення паспорта громадянина України та документів, що посвідчують юридичні факти життя людини, лише загострює і так вкрай вразливе їх становище, суттєво обмежуючи їх доступ до базових прав та життєво необхідних послуг. Європейська конвенція про громадянство передбачає зобов'язання держави забезпечувати розгляд заяв щодо набуття чи засвідчення її громадянства упродовж розумного проміжку часу. Згідно з цією Конвенцією рішення щодо набуття чи засвідчення громадянства мають бути вмотивовано викладені у письмовій формі. Практичне виконання цих зобов'язань сприятиме забезпеченню права на громадянство людей з територій, які знаходяться під тимчасовим військовим контролем РФ.

Відсутність спрощеного порядку для прийняття до громадянства України для осіб, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту

Закон України «Про громадянство України»³⁰²⁷ передбачає **спрощений порядок прийняття до громадянства лише для осіб, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні**. Для цих категорій встановлено скорочений строк безперервного проживання на території України та відсутність деяких інших вимог, які є обов'язковими для інших іноземців чи осіб без громадянства.

Водночас **для осіб, яких визнано такими, що потребують додаткового захисту, спрощена процедура законодавством України не передбачена**. Це суперечить положенням Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту»³⁰²⁸, відповідно до якого біженці та особи з додатковим захистом мають рівні права та обов'язки перед Конституцією та законами України. Крім того, процедура визнання особи біженцем чи особою, що потребує додаткового захисту, є єдиною, а підстави для втрати або позбавлення цих статусів також не розмежовані. Отже, особи з додатковим захистом мають спеціальний статус, що відрізняє їх від інших іноземців, які можуть набути громадянство України.

Додатковий захист є формою захисту, яка надається на індивідуальній основі відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»³⁰²⁹ та права ЄС. Більшість країн ЄС уже врахували цю особливість та передбачили можливість натуралізації осіб з додатковим захистом через спрощену процедуру. Наприклад, у багатьох державах ЄС (Бельгія, Болгарія, Ірландія, Кіпр, Нідерланди, Франція, Швеція) встановлений скорочений строк проживання — п'ять років, у Греції — сім років, у Німеччині — вісім років³⁰³⁰.

Отже, відсутність спрощеного порядку набуття громадянства для осіб, які потребують додаткового захисту, суперечить як принципу рівності прав, закріпленому в українському законодавстві, так і міжнародній практиці. Прийнятий у липні 2025 року

3027 Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III, ст. 9.

3028 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI, ст. 15.

3029 Там само.

3030 Refugee rights subsiding? Europe's two-tier protection regime and its effect on the rights of beneficiaries. ECRE, 2016.

Закон № 4502-ІХ³⁰³¹ (законопроект № 11469) теж не впроваджує спрощеної процедури набуття громадянства для цієї категорії, тому ця проблема продовжить існувати.

Рекомендації

1. Внести зміни до законодавства, надавши право на громадянство України всім дітям, народженим на території України, які при народженні не набувають іншого громадянства.
2. Внести зміни до чинного законодавства України, що визначає правовий зміст громадянства, підстави та порядок його набуття і припинення, з метою забезпечення доступу до права на громадянство для дітей, народжених на території України від батьків, які визнані особами, що потребують додаткового захисту, або подали заяву про визнання біженцем чи особою, що потребує додаткового захисту, — незалежно від країни їхнього походження.
3. Утриматися від ухвалення та імплементації змін до законодавства України, які можуть обмежувати право на набуття громадянства України для дітей, народжених на її території від осіб, що потребують додаткового захисту або звернулися з заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.
4. Спростити процедуру оформлення паспорта громадянина України для осіб, які перебувають на ТОТ України.
5. Забезпечити ефективну реалізацію положень законодавства щодо визнання документів, що посвідчують юридичні факти життя людини, виданих на територіях, що знаходяться під тимчасовим військовим контролем РФ та запровадити позасудову (адміністративну) процедуру реєстрації народження для осіб з тимчасово окупованих територій.
6. Забезпечити розгляд заяв щодо набуття чи підтвердження громадянства України упродовж розумного проміжку часу.
7. Забезпечити належну та ефективну реалізацію гарантованих законом прав під час підтвердження громадянства та оформлення паспорта громадянина України уповноваженими органами державної влади.
8. Встановити в законодавстві України спрощений порядок для прийняття до громадянства України осіб, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту.

Право власності

Як і в попередні роки, у контексті захисту права власності особливої уваги вимагає питання справедливої компенсації для тих, чиє майно зазнало пошкоджень або було повністю знищене внаслідок збройної агресії РФ. Найбільш критично це питання постає у разі знищення або пошкодження житлової нерухомості.

³⁰³¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України : Закон України від 18.06.2025 № 4502-ІХ.

Значним проривом у забезпеченні такої компенсації для постраждалих стало створення та запуск у 2023 році нового компенсаційного механізму за знищення та пошкодження житлової нерухомості. Попри те, що це можна вважати важливим кроком у забезпеченні захисту права власності громадян, зазначений механізм має низку недоліків як на регуляторному рівні, так і в питаннях його практичної реалізації. Водночас аналіз законодавчих ініціатив та зусиль Уряду, спрямованих на його доопрацювання та вдосконалення, свідчать про відсутність єдиного системного підходу до розв'язання виявлених проблем та його подальшого розвитку. Тож це завдання вимагатиме активного діалогу і консолідації зусиль влади, правозахисного та експертного товариства. Крім цього, суттєво вдосконалити процес надання компенсації може комплексний облік як нерухомого, так і рухомого майна, знищеного або пошкодженого внаслідок збройної агресії РФ, розроблення механізму надання компенсації за пошкодження та знищення рухомого майна, насамперед транспортних засобів (водночас залишаючи першочерговий пріоритет за питаннями компенсації за знищене або пошкоджене житло), напрацювання підходів до забезпечення захисту прав тих, чия нерухомість залишається на тимчасово окупованих РФ територіях України.

Ще одним комплексом питань, пов'язаних як із захистом права власності загалом, так і з можливістю отримання компенсації за знищення або пошкодження нерухомого майна, є наповнення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (ДРРП) відомостями щодо права власності на об'єкти нерухомості, набутого до моменту його запуску у 2013 році, та вдосконалення процесів внесення відомостей до цього реєстру. Наразі в багатьох випадках у громадян немає правовстановлюючих документів, знищені архіви бюро технічної інвентаризації (БТІ) або складно отримати доступ до них, а власники житла недостатньо поінформовані щодо чинних вимог, необхідних умов та документів для внесення відомостей про належне їм право власності до ДРРП.

Спрощення також потребує і судова процедура підтвердження права власності на об'єкти нерухомості, знищені або пошкоджені внаслідок збройної агресії РФ, зокрема через запровадження судового розгляду вказаної категорії справ у порядку окремого провадження (за умови відсутності спору про право) та звільнення заявників-власників знищеної або пошкодженої нерухомості від сплати судового збору. Успішне вирішення цих питань сприятиме забезпеченню належного захисту права власності громадян, особливо в умовах збройної агресії проти України, що триває.

Поточне регулювання та практична реалізація механізму надання компенсації за знищення та пошкодження нерухомого майна

За оцінкою, здійсненою аналітичною командою Київської школи економіки спільно з Мінрозвитку, Міністерством економіки України та в співпраці з іншими профільними міністерствами та Національним банком України, за період з лютого 2022 року по листопад 2024 року **сума прямих збитків, завданих нерухомості, іншій інфраструктурі, транспортним засобам та запасам, становить майже 170 млрд доларів США**. Водночас **прямі збитки житловому фонду складають майже 60 млрд**

доларів США (станом на січень 2024 року — 58,9 млрд доларів США³⁰³²). **236 тис. об'єктів житлового фонду зруйновані або пошкоджені**, зокрема 209 тис. приватних (індивідуальних) будинків, 27 тис. багатоквартирних будинків та 0,6 тис. гуртожитків³⁰³³.

З огляду на масштабність руйнувань та інтенсивність атак на об'єкти цивільної інфраструктури, що продовжують здійснюватися в різних регіонах України, належне регулювання та реалізація компенсаційного механізму мають надважливе значення не тільки задля вирішення питання забезпечення житлом тих, чий дім було зруйновано, але і з погляду **попередження наступних хвиль міграції громадян України за кордон та створення умов для повернення українців**, які наразі перебувають за її межами.

Чинний на сьогодні механізм надання компенсації за знищення та пошкодження житлової нерухомості створено у 2023 році. 23 лютого 2023 року Верховна Рада прийняла Закон № 2923-IX³⁰³⁴, який визначив правові та організаційні засади надання компенсації, а також створення та ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України (Реєстр пошкодженого та знищеного майна). Надалі порядок та особливості надання компенсації за пошкоджене та знищене житло, а також питання ведення зазначеного реєстру додатково визначено та врегульовано на рівні постанов Кабінету Міністрів України.

На практиці механізм надання компенсації почав діяти в травні 2023 року. За рік його роботи, тобто станом на травень 2024 року, 54,5 тис. громадян отримали виплати для відбудови пошкодженого житла на загальну суму понад 5,8 млрд грн, а 2,8 тис. українців придбали нові домівки за житлові сертифікати на придбання об'єкта житлової нерухомості (житловий сертифікат), які отримали як компенсацію за знищене житло³⁰³⁵. Водночас за період від початку прийняття заяв про надання компенсації за повністю знищене житло у серпні 2023 року по жовтень 2024 року як компенсації **громадяни отримали 10,7 тис. житлових сертифікатів, а 4,7 тис. з них вже використано їх отримувачами**³⁰³⁶.

Станом на 30 червня 2025 року, відповідно до інформації Мінрозвитку, заявники **подали 56 139 заяв про надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, а також 153 676 заяв про надання компенсації за пошкоджені об'єкти**. Рішення про надання компенсації було прийнято за 17 533 заявами щодо знищеного майна. Станом на зазначену дату було **сформовано 19 970 житлових сертифікатів**, із використанням яких укладено 10 060 договорів купівлі-продажу об'єктів нерухо-

3032 Загальна сума збитків, завдана інфраструктурі України, зросла до майже \$155 млрд — оцінка KSE Institute станом на січень 2024 року. Київська школа економіки, 2024.

3033 Андрієнко Д., Горюнов Д., Грудова В., Маркуц Ю. та інші. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на листопад 2024 року. Київська школа економіки, 2025.

3034 Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 23.02.202 № 2923-IX.

3035 57 тис. українців відбудувалися чи купили нове житло з «Відновленням»: результати першого року роботи програми. Міністерство цифрової трансформації України. Міністерство цифрової трансформації України, 2024.

3036 Зміни в програмі «Відновлення»: заяву про знищене житло можна подати на порталі Дія. Міністерство цифрової трансформації України. Міністерство цифрової трансформації України, 2024.

мості. Рішення про надання компенсації за пошкоджені об'єкти було прийнято за 100 292 заявами. Загальна сума виплачених компенсацій для проведення ремонтних робіт на пошкоджених об'єктах склала **9,6 млрд грн**³⁰³⁷.

Протягом 2024–2025 років положення Закону № 2923-IX, а також відповідних постанов Уряду, що регламентують порядок надання компенсації, зазнали важливих змін. 1 січня 2024 року набрали чинності нові положення Закону № 2923-IX, згідно з якими компенсація за пошкоджене житло може надаватися, зокрема, через надання грошових коштів за придбану отримувачем компенсації будівельну продукцію та/або виконані ним ремонтні роботи на пошкодженому об'єкті нерухомого майна за власні кошти. Однак, навіть після закінчення більш ніж року з дати набрання чинності цими положеннями, **надання компенсації власникам пошкодженого житла за виконаний ними за власні кошти ремонт так і не розпочалося**. Тож ті, хто самостійно здійснює відновлення свого пошкодженого житла власним коштом, і досі позбавлені можливості одержання компенсації, передбаченої Законом № 2923-IX.

Наступні зміни до Закону № 2923-IX набрали чинності вже у квітні 2024 року, розширюючи перелік об'єктів, для придбання яких може бути використаний житловий сертифікат, що надається як компенсація за повністю знищене житло. Відтепер стало можливо використовувати житловий сертифікат для придбання земельної ділянки, на якій розташовано об'єкт житлової нерухомості, частки у праві власності на таке майно. Також встановлено, що якщо оплату різниці між фактичною вартістю об'єкта та вартістю, зазначеною у житловому сертифікаті, здійснено кредитним коштом, наявність заборони відчуження об'єкта житлової нерухомості або земельної ділянки, на якій розташовано об'єкт, не перешкоджає передачі їх в іпотеку для забезпечення зобов'язань за договором про надання кредиту на таке придбання з подальшим обтяженням речових прав на відповідний об'єкт (зокрема іпотекою). Тож у разі звернення стягнення на них до спливу п'ятирічного строку, протягом якого за Законом № 2923-IX отримувач компенсації не має права відчужувати об'єкт, придбаний ним з використанням житлового сертифіката, нотаріус достроково знімає заборону відчуження та проводить державну реєстрацію припинення відповідного обтяження. Однак у наступну іпотеку (тобто іпотеку майна, що вже є предметом іпотеки за іншим іпотечним договором) придбаний з використанням житлового сертифіката об'єкт або земельну ділянку, на якій він розташований, отримувач компенсації передавати не має права³⁰³⁸.

У вересні 2024 року до Закону № 2923-IX внесено зміни, якими передбачено **розширення способів надання компенсації за знищене житло**. Згідно з новими положеннями, відтепер така компенсація може надаватися не тільки через надання грошових коштів для фінансування будівництва будинку садибного типу, садового або дачного будинку або фінансування придбання об'єкта житлової нерухомості (зокрема інвестування/фінансування його будівництва), земельної ділянки, на якій розташовано такий об'єкт, частки у праві власності на таке майно з використанням житлового сертифіката, але також і через передачу у власність отримувачу компенсації об'єкта нерухомого майна, відновленого в рамках реалізації місцевих програм відновлення на заміну

3037 Лист Міністерства розвитку громад та територій України від 09.07.2025 № 16727/28/10-25.

3038 Використання житлового сертифікату: нові положення про іпотеку придбаних об'єктів. Аналітичний матеріал. БФ «Право на захист», 2024.

знищеного об'єкта нерухомого майна. Органи місцевого самоврядування водночас отримали право затверджувати місцеві програми щодо відновлення пошкоджених об'єктів нерухомого майна. Одночасно з цим також встановлено, що рішення про надання компенсації за пошкоджені або знищені об'єкти нерухомого майна, прийняті до набрання чинності Законом № 2923-IX в порядку, визначеному місцевими програмами відновлення пошкоджених чи знищених (зруйнованих) об'єктів нерухомого майна, вважаються такими, що прийняті відповідно до цього Закону.

У грудні 2024 року до Закону № 2923-IX внесено зміни³⁰³⁹, спрямовані на забезпечення додаткового захисту ВПО, чиє житло було знищене внаслідок збройної агресії РФ. Відтепер до переліку осіб, що мають пріоритетне право на отримання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, включено ВПО, які відповідають критеріям, визначеним Кабінетом Міністрів України. Під час визначення таких критеріїв Уряд встановив, що **компенсація надається особам, які перебувають на обліку ВПО та потрапили у складні життєві обставини**, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа або сім'я не може подолати самотійно. Чинники, що можуть зумовити складні життєві обставини включають, зокрема, похилий вік, інвалідність, бездомність, безробіття, а також безпосередньо шкоду, завдану пожежею, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією³⁰⁴⁰.

Компенсація таким ВПО надається, якщо знищений об'єкт був єдиним житловим об'єктом нерухомого майна особи, а права власності на інші житлові об'єкти нерухомості, зареєстровані у ДРРП, відсутні. Однак для цілей визначення наявності у ВПО інших житлових об'єктів не береться до уваги зареєстроване в ДРРП нерухоме майно, що знаходиться на територіях можливих активних бойових дій, зокрема на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси, або тимчасово окупованих РФ територіях України, включених до затвердженого у встановленому порядку переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією³⁰⁴¹, для яких не визначена дата завершення бойових дій (припинення можливості бойових дій) або тимчасової окупації, а також знищені житлові об'єкти, інформація про які внесена до Реєстру пошкодженого та знищеного майна³⁰⁴².

Одночасно з визначенням вказаних критеріїв, постанова Кабінету Міністрів України № 1432³⁰⁴³ дозволила скеровувати невикористані Мінсоцполітики кошти загального фонду Державного бюджету України на 2024 рік за бюджетною програмою 2501530 «Соціальний захист громадян, які потрапили у складні життєві обставини» в сумі 15 млрд грн для фінансування надання компенсації таким ВПО. За інформацією

3039 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пріоритетного права деяких категорій внутрішньо переміщених осіб на отримання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна : Закон України від 04.12.2024 № 4114-IX.

3040 Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII.

3041 Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 28.02.2025 № 376.

3042 Деякі питання надання внутрішньо переміщеним особам компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2024 № 1432.

3043 Там само.

Мінрозвитку, станом на 7 березня 2025 року з моменту запуску цієї програми **1 500 сімей стали власниками нових домівок**³⁰⁴⁴. З іншого боку, оскільки кожен, чиє житло було знищено або пошкоджено до ступеня непридатності для проживання внаслідок збройної агресії, може стати на облік ВПО³⁰⁴⁵, надання пріоритетного права саме цій категорії може потенційно створити додаткове навантаження на органи, які здійснюють постановку на такий облік, а також призводити до інших питань і суспільних дискусій щодо виокремлення певних категорій ВПО.

19 грудня 2024 року **Верховна Рада в другому читанні прийняла законопроект № 11161**³⁰⁴⁶, яким внесено зміни до Закону № 2923-IX в частині надання компенсації за знищене та пошкоджене майно, яке знаходиться на територіях ведення активних бойових дій або тимчасово окупованих РФ територіях України, та, серед іншого, передбачено:

- » нерухомість, розташована на територіях, включених до офіційного переліку територій бойових дій або окупації після 24 лютого 2022 року і яку неможливо обстежити, вважається знищеною для цілей отримання компенсації;
- » нерухомість, знищена на територіях, окупованих до цієї дати, під дію закону не підпадає, що створює правовий вакуум для значної частини постраждалих осіб;
- » запроваджено вимогу, що в разі неможливості обстеження об'єкта компенсація надається лише тим особам, які проживали в Україні не менше двох останніх років. Винятком є особи, які після 24 лютого 2022 року виїхали за кордон через війну та отримали тимчасовий або міжнародний захист (крім РФ і Білорусі). Хоча ця норма може бути пов'язана з обмеженими бюджетними ресурсами, вона викликає занепокоєння через ризик дискримінації та обмеження доступу до компенсацій для значної частини громадян;
- » після виплати компенсації об'єкт нерухомості переходить у власність держави або громади. Такий підхід потребує додаткового правового врегулювання, зокрема внесення змін у Цивільний кодекс України³⁰⁴⁷, і породжує питання щодо подальшого використання цих об'єктів.

Загалом, попри потенційний позитивний вплив прийнятого закону, запропонований механізм залишається неповним, фінансово вразливим і поки що не підписаний Президентом (станом на кінець липня 2025 року).

3044 Компенсації для ВПО: Як отримати виплату та придбати нове житло. Міністерство розвитку громад та територій України, 2025.

3045 Про облік внутрішньо переміщених осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 01.10. 2014 № 509.

3046 Про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» щодо компенсації знищеного чи пошкодженого майна, що знаходиться на територіях ведення активних бойових дій або тимчасово окупованих Російською Федерацією : проект Закону України, реєстраційний № 11161 від 10.04.2024.

3047 Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.

26 березня 2025 року у Верховній Раді зареєстровано **законопроект № 13136**³⁰⁴⁸, спрямований на **вдосконалення механізму надання компенсацій та обліку нерухомого майна**. Найбільш вагомою із запропонованих змін до Закону № 2923-IX є **розширення сфери дії компенсаційного механізму** для забезпечення надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії РФ, **починаючи з 19 лютого 2014 року**. Крім цього, законопроект № 13136 пропонує виключити обмеження щодо території розташування нерухомості, за знищення та пошкодження якої передбачено компенсацію, тим самим забезпечивши можливість одержання компенсації власниками житла, розташованого на територіях, окупованих РФ до 24 лютого 2022 року.

Іншою важливою пропозицією, внесеною законопроектом № 13136, є **врегулювання надання компенсації за об'єкти нерухомості, розташовані в багатоквартирних будинках**. У разі пошкодження або знищення об'єкта нерухомого майна, розташованого в багатоквартирному будинку, який підлягає капітальному ремонту чи знесенню з подальшим будівництвом нового об'єкта, компенсація може надаватися через відновлення та/або відбудови об'єкта нерухомого майна. У такому разі право на отримання компенсації за пошкоджені або за знищені приміщення, які розташовані в багатоквартирних житлових будинках, матимуть не тільки громадяни України, але й іноземці, особи без громадянства, які на законних підставах постійно або тимчасово проживають в Україні, та юридичні особи (з урахуванням низки обмежень щодо осіб, які не можуть бути отримувачами компенсації).

Станом на кінець липня 2025 року законопроект № 13136 опрацьовується в Комітеті Верховної Ради з питань економічного розвитку. Прийняття цього законопроекту в зареєстрованій редакції може **істотно покращити доступ постраждалого населення до національної компенсаційної процедури**.

Останнім часом низки змін зазнали порядки надання компенсації за знищені об'єкти (постанова Кабінету Міністрів України № 600³⁰⁴⁹) та пошкоджені об'єкти нерухомого майна (постанова Кабінету Міністрів України № 381³⁰⁵⁰). Водночас деякі з таких змін можна вважати такими, що не тільки не спрощують процес надання компенсації заявникам, а в деяких аспектах роблять його складнішим. Так, зокрема, у березні цього року Уряд змінив строки подання заперечень до уповноваженого органу в разі незгоди з рішенням комісії про надання чи відмову в наданні компенсації, зокрема з її розміром, з п'яти робочих днів до п'яти календарних, тим самим фактично скоротивши такий строк для заявників. Причини та обґрунтування такого рішення залишаються незрозумілими.

3048 Про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» та деяких інших законів України щодо удосконалення механізму надання компенсацій та обліку нерухомого майна : проект Закону України, реєстраційний № 13136 від 26.03.2025.

3049 Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна : постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2023 № 600.

3050 Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення» : постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 381

Подібні питання виникають і щодо змін, внесених у механізм надання компенсації за пошкодження житла, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 381. Частина змін³⁰⁵¹, внесених до нього в березні 2025 року, спрощують процес отримання компенсації для заявників. Зокрема, це стосується скасування вимоги щодо надання згоди співвласника пошкодженого житла на отримання компенсації заявником, якщо співвласник відповідного об'єкта є іноземцем або особою без громадянства і відповідно в будь-якому разі не має права на отримання компенсації.

Водночас низка з внесених до постанови № 381 змін не розв'язує практичних проблем заявників, але, навпаки, в окремих випадках може ускладнити процес отримання та використання компенсації. До них можна віднести положення, які передбачають:

- ▶ порядок дій отримувача компенсації, коли проведення ремонту пошкодженого житла є неможливим у зв'язку із включенням населеного пункту, де розташований пошкоджений об'єкт, до територій активних бойових дій, територій активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси, або тимчасово окупованих РФ територій України, згідно із затвердженням Мінрозвитку переліком таких територій³⁰⁵², для яких не визначена дата завершення бойових дій або тимчасової окупації.

У такому разі отримувачу компенсації пропонується повернути всі або залишок коштів компенсації за пошкоджений об'єкт, а згодом подати повторну заяву про надання компенсації. Однак у разі повернення коштів компенсації з такої причини було б доречно надати одержувачу компенсації можливість звернутися за їх отриманням повторно в спрощеному порядку, без повторного проходження повного процесу подання заяви про надання компенсації.

У липні 2025 року подібні умови було запроваджено і для випадків, коли отримувач компенсації, що з об'єктивних обставин не використав кошти компенсації (повністю або частково) у строки, визначені законодавством, може повторно звернутися із заявою за отриманням компенсації або її залишку. Об'єктивними обставинами в такому разі є (i) проходження військової служби у ЗСУ, інших військових формуваннях, створених відповідно до закону, правоохоронних органах спеціального призначення; а також (ii) негативна безпекова ситуація (загроза життю та здоров'ю людей, зумовлена воєнними (бойовими) діями), що визначається на підставі наказу Головнокомандувача ЗСУ про визначення районів ведення воєнних (бойових) дій та письмово в довільній формі підтверджена уповноваженими органами на місцях³⁰⁵³. Попри важливий позитивний ефект чіткого встановлення законодавством можливості повторно звернутися за отриманням коштів компенсації у зазначених випадках, як видається, звернення заявника до комісії за таких обставин могло б здійснюватися у спрощеному порядку;

3051 Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, та надання компенсації за такі об'єкти : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2025 № 296.

3052 Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 28.02.2025 № 376.

3053 Про внесення змін до Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення» : постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2025 № 802.

- » умови щодо того, що якщо обсяг пошкоджень перевищує суму компенсації, визначену в постанові № 381, комісія ухвалює рішення про відмову в наданні компенсації, окрім як у випадках наявності для цього співфінансування від українських чи міжнародних організацій, органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади тощо, інших джерел фінансування. Такі умови фактично позбавляють заявників можливості отримати принаймні частину коштів для проведення необхідного ремонту пошкодженого житла і не може розглядатися як такі, що захищають права постраждалих.

Крім цього, змінами³⁰⁵⁴, внесеними до постанови Уряду № 381 у липні 2025 року, встановлено, що в разі виявлення комісією факту нецільового використання коштів компенсації отримувач несе відповідальність за нецільове використання компенсації та повинен повернути їх у повному обсязі. У той самий час зазначеними змінами не конкретизується, яку саме відповідальність несе заявник і чи поверненню в такому випадку підлягає виключно та сума, щодо якої комісією встановлений факт нецільового використання, чи повністю вся сума наданих коштів компенсації. Відсутність чіткого регулювання цих питань створює додаткові ризики для отримувачів компенсації, особливо у випадках, коли нецільове використання коштів компенсації є наслідком помилки, недостатньої обізнаності або розуміння нормативно-правового регулювання питань надання та використання компенсації.

Недоліки механізму надання компенсації за знищення та пошкодження нерухомого майна та необхідні вдосконалення

Незважаючи на те, що саме створення, швидкий запуск та підтримку процесу практичної реалізації компенсаційного механізму можна вважати значним кроком у напрямку захисту прав осіб, чиє майно було знищено або пошкоджено внаслідок збройної агресії, він має низку недоліків та проблемних питань, які потребують вирішення та вдосконалення.

Зокрема, серед них можна виділити такі:

- » ***Відсутність можливості отримати компенсацію згідно з Законом № 2923-IX особами, житло яких було знищено або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ до 24 лютого 2022 року***

Одним із найбільш проблемних питань, пов'язаних зі створеним у 2023 році механізмом надання компенсації за знищення та пошкодження житла, є те, що Закон № 2923-IX передбачає надання компенсації лише в разі пошкодження або знищення визначених ним категорій нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України, з 24 лютого 2022 року. Однак велика кількість об'єктів, розташованих у Донецькій та Луганській областях, знищені та пошкоджені до цієї дати. Наразі власники такої нерухомості позбав-

3054 Там само.

лені можливості отримати компенсацію в рамках компенсаційного механізму, створеного Законом № 2923-IX, а також постановами № 381³⁰⁵⁵ та № 600³⁰⁵⁶.

► **Відсутність можливості отримати компенсацію за пошкодження та знищення об'єктів, які станом на 24 лютого 2022 року знаходилися на ТОТ України**

Згідно з положеннями преамбули до Закону № 2923-IX, його дія в частині надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна не поширюється на об'єкти нерухомого майна, що станом на 24 лютого 2022 року знаходилися на ТОТ України. Такий дискримінаційний підхід призводить до обмеження доступу до національної компенсаційної процедури частини громадян, знищене або пошкоджене житло яких знаходилося на територіях, окупованих РФ станом на 24 лютого 2022 року.

► **Відсутність належного регулювання надання компенсації за пошкодження та знищення низки об'єктів, не охоплених положеннями постанов № 381 та № 600**

На сьогодні відсутні окремі механізми надання компенсації для об'єктів, компенсація за знищення або пошкодження яких передбачено Законом № 2923-IX:

- 1) за пошкодження об'єктів будівництва (будинків садибного типу, садових та дачних будинків) та складових частин об'єктів будівництва (квартири, інші житлові приміщення в будівлі), які після прийняття в експлуатацію є самостійними об'єктами нерухомого майна (надання компенсації за знищення цих об'єктів також вимагатиме відповідної адаптації вже наявних процедур);
- 2) за пошкодження спільного майна багатоквартирного будинку, відмінного від земельної ділянки;
- 3) за знищення та пошкодження відповідних об'єктів нерухомого майна членам житлово-будівельних (житлових) кооперативів, які викупили квартиру, інше житлове приміщення в будівлі, будинок садибного типу, садовий або дачний будинок кооперативу, але не оформили право власності на нього (зважаючи на те, що право власності на такі об'єкти не було оформлено, окремі аспекти чинного механізму компенсації вимагатимуть корекції у цьому разі).

Крім цього, постановою № 381 **встановлено граничну межу розміру можливої компенсації за пошкоджене житло** залежно від категорії ремонту та типу пошкодженого об'єкта (наприклад, до 350 тис. грн для квартир (житлових приміщень) у багатоквартирному будинку в разі ремонту категорії Б). **Якщо вартість необхідного ремонту перевищує встановлені ліміти та за відсутності** додаткового співфінансування від українських або міжнародних благодійних організації та інших додаткових джерел, **власники пошкодженого житла не зможуть отримати компенсацію**

3055 Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «eВідновлення» : постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 381.

3056 Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна : постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2023 № 600.

згідно з цією постановою. Інший порядок надання компенсації для проведення більш вартісного відновлення на сьогодні відсутній.

► **Несвоєчасний запуск механізму надання компенсації власникам пошкодженого житла за виконаний ними за власні кошти ремонт**

Незважаючи на те, що відповідні положення Закону № 2923-IX набрали чинності ще на початку 2024 року, ті, хто самостійно здійснив відновлення свого пошкодженого житла власним коштом, і досі позбавлені можливості одержати компенсацію. Додаткових кроків з боку Міністерства цифрової трансформації України також вимагають деякі інші питання. Зокрема, вони містять **відсутність технічної можливості подати заяву через портал «Дія» про надання компенсації щодо знищення або пошкодження кімнати в гуртожитку**, відомості про право власності на яку містяться в ДРРП.

► **Необхідність врегулювання питань спадкування права на компенсацію в разі знищення майна**

За даними Українського інституту майбутнього, в окремих регіонах України почала формуватися неоднозначна практика, коли комісії, що розглядають заяви про надання компенсації, просять від спадкоємців заявника подання двох свідоцтв про право на спадщину: щодо зруйнованої нерухомості, а також щодо права на компенсацію. Запит про надання другого з цих свідоцтв додатково ускладнює доступ спадкоємців до компенсації. Видачі такого свідоцтва має передувати рішення самої комісії про наявність або відсутність у спадкодавця підстав для отримання компенсації та перевірка, чи не підпадає спадкоємець під критерії, які унеможливають отримання ним компенсації (як, наприклад, накладення санкцій, судимість за вчинення кримінальних визначених законом правопорушень)³⁰⁵⁷. Водночас наявність або відсутність вказаних обставин мають перевірятися відповідною комісією, але не нотаріусом під час видачі права на спадщину.

Низка питань може також виникати й за спроби спадкування житлового сертифіката та його використання спадкоємцями³⁰⁵⁸. Тож питання спадкування права на отримання компенсації та житлового сертифіката, а також права і обов'язки комісії, спадкоємців та нотаріусів потребують додаткового законодавчого врегулювання.

► **Відсутність системного підходу до розвитку механізму надання компенсації**

3057 Онищук О. Проблемні питання спадкування зруйнованої нерухомості та житлових сертифікатів. Український інститут майбутнього, 2024.

3058 Там само.

За період роботи національного компенсаційного механізму в Парламенті зареєстровано низку законопроектів, спрямованих на його зміну (№№ 10053³⁰⁵⁹, 11085³⁰⁶⁰, 1161³⁰⁶¹, 11262³⁰⁶², 11444³⁰⁶³, 11147³⁰⁶⁴, 12071³⁰⁶⁵, 12173³⁰⁶⁶ тощо). Хоча зазначені законопроекти загалом мають на меті вдосконалення механізму надання компенсації та забезпечення більшого захисту певних категорій постраждалих, такі зусилля залишаються достатньо розрізненими та не пропонують комплексного підходу до зміни наявного механізму. Глибший аналіз цих законопроектів також свідчить про необхідність їхнього доопрацювання³⁰⁶⁷. У зв'язку з цим важливо, щоб парламентарі напрацювали спільне бачення необхідних змін до механізму надання компенсації за знищене та пошкоджене житло, процедури надання компенсації за пошкодження або знищення іншого майна³⁰⁶⁸.

3059 Про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» щодо врахування права окремих категорій постраждалих громадян на отримання компенсації за пошкоджене та знищене житло : проект Закону України, реєстраційний № 10053 від 15.09.2023.

3060 Про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» щодо розширення переліку категорій осіб, які мають право на отримання компенсації за пошкоджене майно : проект Закону України, реєстраційний № 11085 від 14.03.2024.

3061 Про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» щодо компенсації знищеного чи пошкодженого майна, що знаходиться на територіях ведення активних бойових дій або тимчасово окупованих Російською Федерацією : проект Закону України, реєстраційний № 11161 від 10.04.2024.

3062 Про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» щодо врегулювання деяких питань розгляду заяв про надання компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна : проект Закону України, реєстраційний № 11262 від 16.05.2024.

3063 Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних з компенсацією за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та веденням Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : проект Закону України, реєстраційний № 11444 від 26.07.2024.

3064 Про компенсацію за пошкодження та знищення автомобільних транспортних засобів внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації проти України : проект Закону України, реєстраційний № 11147 від 03.04.2024.

3065 Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» щодо деяких питань поновлення розгляду заяв про надання компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна : проект Закону України, реєстраційний № 12071 від 25.09.2024.

3066 Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» : проект Закону України, реєстраційний № 12173 від 01.11.2024.

3067 Дорожня карта законопроектів щодо захисту прав постраждалих від збройної агресії РФ проти України: Дванадцята сесія Верховної Ради України IX скликання. Коаліція організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, 2024.

3068 Дорожня карта законопроектів що стосуються захисту прав постраждалих від збройної агресії РФ проти України: Тринадцята сесія Верховної Ради України IX скликання. Коаліція організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, 2025.

► **Відсутність спільного майданчика для систематизації, опрацювання проблем та оцінки реалізації компенсаційного механізму, напрацювання спільних підходів до його вдосконалення**

Однією з причин фрагментарного і неузгодженого характеру змін, які містяться в зареєстрованих у Парламенті законопроектах, є відсутність оцінки реалізації чинного компенсаційного механізму, а також спільного майданчика для систематизації та опрацювання проблем, які виникають у процесі його реалізації. Відсутність сталої комунікації між органами влади, отримувачами компенсації, організаціями громадянського суспільства та експертним середовищем ускладнює напрацювання спільних підходів у відповідь на запит постраждалого населення.

Питання створення механізму збирання й обліку інформації та надання компенсації за знищення та пошкодження рухомого майна

За даними Київської школи економіки, за період з лютого 2022 року до листопада 2024 року **прямі збитки, завдані комунальним підприємствам та приватним перевізникам**, зокрема щодо зруйнованого транспорту (знищені тролейбуси, трамваї, автобуси), **становлять 0,83 млрд доларів США. Прямі втрати приватного легкового транспорту становлять приблизно 2,2 млрд доларів США, або 260 тис. автомобілів** (така оцінка не враховує можливі втрати незареєстрованого в Україні легкового автотранспорту)³⁰⁶⁹. Однак, незважаючи на значні втрати, **в Україні не ведеться централізований облік транспортних засобів, знищених або пошкоджених внаслідок збройної агресії Росії, та відсутній будь-який механізм надання компенсації їхнім власникам**.

Спроба врегулювати це питання міститься в законопроекті № 11147³⁰⁷⁰. Однак його положення в багатьох аспектах наслідують відповідні норми Закону № 2923-IX, покликані врегулювати питання щодо компенсації за пошкодження або знищення об'єктів нерухомого майна, без їх належної адаптації до контексту транспортних засобів³⁰⁷¹. Законопроект передбачає, що компенсація надається за пошкодження та знищення автомобільних транспортних засобів внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України, починаючи лише з 24 лютого 2022 року. Як і у випадку з об'єктами нерухомого майна, обмеження періоду, протягом якого відбулося знищення або пошкодження транспортних засобів, для цілей надання компенсації видається необґрунтованим та таким, що веде до неправомірної дискримінації частини постраждалих.

3069 Андрієнко Д., Горюнов Д., Грудова В., Маркуц Ю. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на листопад 2024 року. Київська школа економіки, 2025.

3070 Про компенсацію за пошкодження та знищення автомобільних транспортних засобів внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації проти України : проект Закону України, реєстраційний № 11147 від 03.04.2024.

3071 Дорожня карта законопроектів щодо захисту прав постраждалих від збройної агресії РФ проти України: Двадцята сесія Верховної Ради України IX скликання. Коаліція організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, 2024.

Законопроект № 11147, як і Закон № 2923-IX, не поширює положення про компенсацію на автомобільні транспортні засоби, які станом на 24 лютого 2022 року перебували на ТОТ України. Його положення охоплюють усі типи автомобільного транспорту, включно з тими, які були придбані та використовуються ЗСУ під час ведення бойових дій. Отримувачами компенсації можуть бути лише фізичні особи-громадяни України, водночас для юридичних осіб таких обмежень за критерієм резидентності не встановлено. Ускладнення також спричиняє вимога подавати заяву про компенсацію за місцем пошкодження або знищення транспортного засобу, що не бере до уваги рухомий характер цього виду майна.

Законопроект № 11147, попри наявність положень, які потребують доопрацювання, є важливою законодавчою ініціативою. В умовах обмеженості фінансових ресурсів для виплат компенсацій **пріоритет та основна увага зосереджуються саме на питаннях житлової нерухомості**. Водночас актуальним залишається **належне документування, облік та зберігання відповідної інформації щодо пошкоджених та знищених внаслідок збройної агресії транспортних засобів**, зокрема і для оцінки загального розміру шкоди, спричиненого збройною агресією РФ. Такий облік може здійснюватися на базі Реєстру пошкодженого та знищеного майна із застосуванням процедур, передбачених постановою № 381.

Проблеми обліку пошкодженого та знищеного майна

Іншим питанням, що вимагає уваги, є забезпечення належного обліку майна, пошкодженого та знищеного внаслідок збройної агресії. Задля цього Закон № 2923-IX заклав основу для створення та ведення Реєстру пошкодженого та знищеного майна.

Реєстр є єдиною державною інформаційно-комунікаційною системою, призначеною для збирання, накопичення, обліку, обробки, зберігання та захисту інформації (документів) про рухоме та нерухоме майно, пошкоджене та знищене внаслідок збройної агресії РФ проти України, осіб, майно яких пошкоджено або знищено, матеріальну шкоду (зокрема збитки), завдану внаслідок його пошкодження та знищення, компенсацію за це, фінансування відновлення тощо. Інші норми Закону № 2923-IX додатково конкретизують, що пошкоджене та знищене майно, для збирання, обліку та інших відповідних дій з інформацією та документами про яке створюється реєстр, містить пошкодження, завдані земельним ділянкам, землям, пошкодження та знищення надр, лісових, водних та інших природних ресурсів, а також біологічного різноманіття, незалежно від того, чи передбачається компенсація за пошкодження або знищення такого майна відповідно до його положень. Подібні положення передбачено і затвердженням Урядом порядком ведення Реєстру пошкодженого та знищеного майна, який серед переліку об'єктів цього реєстру вказує документи про пошкоджене та знищене майно всіх форм власності — об'єкти рухомого та нерухомого майна, зокрема лінійні об'єкти інженерно-транспортної та енергетичної інфраструктури тощо, так само незалежно від того, чи передбачається компенсація за пошкодження або знищення такого майна³⁰⁷².

3072 Деякі питання забезпечення функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2023 № 624.

За інформацією Мінрозвитку, станом на 5 березня 2025 року у **Реєстрі пошкодженого та знищеного майна налічується вже понад 259 тис. об'єктів, більшість з яких належить до житлового фонду**³⁰⁷³. Отже, Реєстр пошкодженого та знищеного майна може стати єдиним інформаційним майданчиком для обліку інформації про рухоме та нерухоме майно усіх форм власності, знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ, як для цілей надання компенсації, так і з метою визначення загального розміру завданих РФ збитків. Водночас це вимагатиме низки додаткових кроків для забезпечення наявності необхідної нормативної бази та практичної реалізації відповідних процесів.

Збір інформації про нерухоме майно, знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ протягом періоду з 19 лютого 2014 року по 24 лютого 2022 року

Можливість подання інформаційного повідомлення щодо нерухомого майна, знищеного або пошкодженого в період з 19 лютого 2014 року по 24 лютого 2022 року, мала бути забезпечена ще у вересні 2022 року³⁰⁷⁴. Однак на практиці, на порушення зазначеної норми, наразі **можливість подання інформаційного повідомлення доступна лише тим, чия нерухомість було знищено або пошкоджено після початку повномасштабного вторгнення РФ**.

Повноцінний запуск механізму дистанційного обстеження об'єктів, які знаходяться на територіях ведення активних бойових дій або тимчасово окупованих РФ

Протягом періоду з 14 листопада 2023 року по 14 лютого 2024 року Мінрозвитку реалізувало **експериментальний проєкт щодо проведення дистанційного обстеження знищених об'єктів нерухомості на території м. Мелітополя**. Метою стало встановлення за результатами обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі, факту знищення певних об'єктів нерухомості та надання компенсації їх власникам у встановленому порядку³⁰⁷⁵.

У межах проєкту **проаналізовано більш як 30 тис. об'єктів**. За результатами реалізації цього проєкту можна зробити висновок про **можливість запровадження обстеження знищених об'єктів нерухомості, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі**, на території територіальних громад, які розташовані в районі проведення активних бойових дій або перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), хоча здійснення подібного обстеження вимагатиме забезпечення певних додаткових технічних можливостей. Також, як вказано у звіті про реалізацію експериментального проєкту, доцільним вважається запровадження окремого порядку щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єк-

3073 1000 родин ВПО вже отримали нове житло через програму компенсацій. Міністерство розвитку громад та територій України, 2025.

3074 Про внесення змін до Порядку подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2022 № 885.

3075 Про реалізацію експериментального проєкту щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі : постанова Кабінету Міністрів України від 27.10.2023 № 1185.

тів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі³⁰⁷⁶.

Однак, незважаючи на це, довгий час **на законодавчому рівні так і не було врегульовано порядок проведення дистанційного обстеження знищених об'єктів, розташованих у районах проведення активних бойових дій**. Особливості проведення такого обстеження знищених об'єктів на території здійснення активних бойових дій Урядом визначено тільки на початку липня 2025 року³⁰⁷⁷. На сьогодні з метою фіксації факту знищення об'єктів нерухомості на зазначених територіях обстеження може проводитися: (i) за відсутності безпосередньої загрози життю та здоров'ю людей під час проведення обстеження через бойові дії та за можливості дотримання визначених законодавством заходів, — шляхом комісійного та/або технічного обстеження; або (ii) в інших випадках — шляхом проведення дистанційного обстеження. Тож єдиною можливістю проведення обстеження знищених об'єктів на територіях активних бойових дій залишається їх фізичне обстеження на місцевості, у разі сприятливої безпекової ситуації, а саме за відсутності безпосередньої загрози життю та здоров'ю людей через воєнні (бойові) дії, під час виконання обстеження, та за наявності можливостей дотримання необхідних заходів, визначених законодавством. Рішення про проведення такого обстеження можуть ухвалюватися відповідними військовими адміністраціями на місцях та мають містити інформацію про вид обстеження³⁰⁷⁸.

Водночас затверджені Урядом у липні 2025 року особливості проведення дистанційного обстеження не поширюються на обстеження нерухомого майна на ТОТ України³⁰⁷⁹, у зв'язку з чим можливості підтвердження факту знищення таких об'єктів на сьогодні немає. Водночас це призводить до обмеження доступу до компенсації власників знищеного житла, розташованого на окупованих після початку повномасштабного вторгнення територіях, залишаючи права таких осіб незахищеними.

Міжнародний Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України

2 квітня 2024 року Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (RD4U), офіційно відкрив процес подання заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих агресією РФ³⁰⁸⁰. Подання заяв розпочалося із заяв про

3076 Звіт про результати реалізації експериментального проекту щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі № 4981/30/10-24 від 18.03.2024. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України.

3077 Деякі питання проведення дистанційного обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, які розташовані на територіях активних бойових дій, територіях активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси: постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2025 № 815.

3078 Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 473.

3079 Деякі питання проведення дистанційного обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, які розташовані на територіях активних бойових дій, територіях активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси: постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2025 № 815.

3080 Реєстр збитків для України відкриється для подання заяв 2 квітня 2024 року. Реєстр збитків для України (RD4U), 2024.

пошкодження або знищення житлової нерухомості, очікуючи, що в цій категорії буде подано від 300 до 600 тис. заяв³⁰⁸¹.

На рівні законодавства України механізм подання таких заяв визначено постановою Кабінету Міністрів України № 365³⁰⁸². Згідно з цією постановою, перші заяви могли подаватися, серед іншого, за таких умов:

- об'єкт нерухомого майна був пошкоджений або знищений внаслідок міжнародно-протиправних дій РФ в Україні або проти України після набрання чинності Указом Президента від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні». Тож, як і національний компенсаційний механізм, процедури RD4U не поширюються і не захищають права тих, чиє житло було пошкоджено або знищено внаслідок збройної агресії РФ до зазначеної дати;
- пошкоджений або знищений об'єкт нерухомого майна розміщений на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, включно з її територіальними водами. Такі положення є ширшими, як порівняти з відповідними нормами Закону № 2923-IX;
- право власності на пошкоджений чи знищений об'єкт нерухомого майна зареєстровано в ДРПГ;
- у Реєстрі пошкодженого та знищеного майна міститься акт комісійного обстеження пошкодженого об'єкта, що означає, що заявник подав щонайменше інформаційне повідомлення з відповідними документами до такого реєстру.

Однак протягом 2024 — на початку 2025 років до постанови № 365 внесено низку змін. Зокрема, умову щодо наявності акта комісійного обстеження у Реєстрі пошкодженого та знищеного майна виключено, а інформація з актів комісійного обстеження об'єкта та звітів про технічне обстеження подається до RD4U у разі їх наявності в Реєстрі пошкодженого та знищеного майна³⁰⁸³.

Крім цього, пом'якшено умови щодо наявності у заявника права власності на знищений або пошкоджений об'єкт. Наразі, згідно з постановою № 365, у разі зазначення у заяві відомостей щодо відмови в проведенні державної реєстрації права власності на об'єкт нерухомого майна, до заяви додаються заява про державну реєстрацію прав, рішення про відмову в проведенні реєстраційних дій, документ, що підтверджує набуття права власності на об'єкт житлового нерухомого майна. За бажанням заявник також може додати до заяви додаткові матеріали (докази), що підтверджують, зокрема, право власності на об'єкт житлової нерухомості³⁰⁸⁴.

Отже, на відміну від національного механізму надання компенсації згідно з Законом № 2923-IX, вимоги до заяв, що подаються до RD4U, є більш гнучкими щодо заявників в умовах неможливості зареєструвати право власності на відповідний об'єкт, набуте

3081 Там само.

3082 Про затвердження Порядку подання заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, що завдані агресією Російської Федерації проти України, до Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2024 № 365.

3083 Там само.

3084 Там само.

до 2013 року, наприклад, через відсутність доступу до паперових архівів БТІ. У перспективі, після остаточного завершення формування міжнародного компенсаційного механізму, такі умови потенційно можуть надати можливість постраждалим, які не змогли отримати компенсацію на національному рівні, розраховувати на одержання репарацій у рамках процедур RD4U. Наразі, допоки формування міжнародного механізму ще триває, RD4U зможе відігравати важливу роль для цілей обліку та узагальнення розміру збитків, завданих збройною агресією РФ.

Станом на 1 жовтня 2024 року, до RD4U подано понад 10 тис. заяв у категорії пошкодження або знищення житлового нерухомого майна, що охоплюють пошкоджене житло у 621 населеному пункті в 19 областях України. У розрізі областей найбільшу частину заяв складають заяви з Донецької області (орієнтовно 35%), а серед міст найбільшу кількість заяв — майже 1 150 заяв — подано з Маріуполя³⁰⁸⁵. У грудні 2024 року оголошено про ухвалення перших рішень щодо внесення поданих заяв до RD4U (їх прийнятність). Такі рішення стосуються 832 заяв про пошкодження або знищення житлової нерухомості³⁰⁸⁶.

У травні 2025 року RD4U також оголосив про відкриття приймання заяв щодо пошкодження або знищення нежитлового нерухомого майна (категорія A3.2)³⁰⁸⁷, а в червні 2025 року — заяв щодо втрати доступу або контролю над нерухомим майном на TOT (категорія A3.6)³⁰⁸⁸.

Питання порушення права власності на тимчасово окупованих територіях України

У сучасному контексті збройної агресії, що триває проти України, найбільш незахищеним залишається право власності громадян України на TOT України. Численні порушення права власності на цих територіях містять, зокрема:

- націоналізацію майна. За інформацією Українського інституту майбутнього, наприкінці 2023 року в Криму націоналізовано вже 2 600 різноманітних об'єктів, що належали громадянам України та українським юридичним особам³⁰⁸⁹;
- привласнення майна, визнаного «безхазяйним», практика чого існувала на окупованих територіях ще до початку повномасштабного вторгнення;
- заборона для іноземних громадян на володіння землею в Криму³⁰⁹⁰.

3085 Понад 10,000 заяв щодо пошкодженого або знищеного житла подано до Реєстру збитків для України. Реєстр збитків для України (RD4U), 2024.

3086 Реєстр збитків для України прийняв перші рішення про внесення заяв до Реєстру та завершив процес прийняття Форм Заяв у всіх категоріях збитків. Реєстр збитків для України (RD4U), 2024.

3087 Реєстр збитків для України оголошує про відкриття для подання заяв у категорії A3.2, що стосується пошкодження або знищення нежитлового нерухомого майна. Реєстр збитків для України (RD4U), 2025.

3088 Реєстр збитків для України оголошує про запуск категорії заяв A3.6, що стосується втрати доступу або контролю над нерухомим майном на тимчасово окупованих територіях. Реєстр збитків для України (RD4U), 2025.

3089 Онищук О., Кириєнко О. Майнова агресія Кремля. Український інститут майбутнього, 2024.

3090 Там само.

Україна і досі не напрацювала комплексні підходи з протидії таким порушенням та заходи захисту прав постраждалих від них громадян. Одним із кроків, спрямованих на захист прав тих, чиє нерухоме майно залишилося на ТОТ України, можна вважати прийнятий Парламентом 19 грудня 2024 року законопроект № 11161³⁰⁹¹. Водночас чи не найбільшим питанням щодо запропонованих ним процедур залишається **наявність фінансових ресурсів для виплати компенсацій усім, чиє житло (яке незалежно від цілісності вважатиметься знищеним для цілей надання компенсації) знаходиться на ТОТ України**, навіть з урахуванням того, що подібний механізм передбачено лише для тих територій, які були окуповані після початку повномасштабного вторгнення. З огляду на це постає питання подальшого пошуку рішень щодо забезпечення захисту прав зазначених осіб, зокрема через їх пріоритезацію під час отримання житла з фондів житла, призначеного для тимчасового проживання ВПО, житлового фонду соціального призначення або за місцевими житловими програмами, встановлення пільгових умов кредитування придбання житла та компенсації процентів за такими кредитами, а також питання визначення стану нерухомості на ТОТ України способом дистанційного обстеження.

Крім цього, захист права власності на ТОТ залишається пов'язаним із необхідністю напрацювання підходів до конвалідації правочинів. Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», набуття та припинення права власності на нерухоме майно, яке знаходиться на ТОТ, здійснюється відповідно до законодавства України за межами ТОТ. Також на ТОТ будь-який правочин щодо нерухомого майна, зокрема щодо земельних ділянок, вчинений з порушенням вказаних вимог, інших законів України, вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю³⁰⁹². Однак не можна виключати вірогідності наявності випадків відчуження громадянами власної нерухомості за фактично нелегітимним регулюванням на ТОТ, без дотримання норм законодавства України. Ці особи все ще можуть вважатися власниками відповідних об'єктів за законодавством України та претендувати на компенсацію за їх пошкодження або знищення. З іншого боку, частина таких правочинів може вчинятися під впливом примусу, насильства, тяжкої обставини, коли особа фактично протиправно позбавлена належного їй майна, що створює потребу в належному документуванні та обліку усіх таких фактів, а також у правовому регулюванні підходів до їх юридичної оцінки.

Удосконалення ДРРП та питання внесення інформації до зазначеного реєстру

Одним із найбільш актуальних питань у контексті захисту права власності на нерухоме майно, що, зокрема, зумовлює можливість отримання компенсації у разі його

3091 Про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» щодо компенсації знищеного чи пошкодженого майна, що знаходиться на територіях ведення активних бойових дій або тимчасово окупованих Російською Федерацією : проект Закону України, реєстраційний № 11161 від 10.04.2024.

3092 Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України № 1207-VII від 15.04.2014.

пошкодження або знищення внаслідок збройної агресії РФ, є проведення належної державної реєстрації права власності на відповідний об'єкт нерухомого майна.

Згідно з законодавством України право власності на нерухоме майно підлягає державній реєстрації через внесення відповідних відомостей до ДРРП, що здійснюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»³⁰⁹³ та постанови Кабінету Міністрів України № 1127³⁰⁹⁴.

Механізм державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в ДРРП функціонує з 2013 року. Однак **станом на жовтень 2022 року цей реєстр був наповненим лише на 40%**, зважаючи на те, що переважна більшість майнових прав на нерухоме майно, набутих до 2013 року, так і не були внесені до ДРРП. **Для територій, які були окуповані у 2014 році, частка наповнення ДРРП є значно меншою**³⁰⁹⁵.

За інформацією Мінрозвитку, в Україні налічується орієнтовно **9,6 млн неперевіраних власників житла**, тобто осіб, які не зареєстрували своє право власності на нерухомість у ДРРП. Водночас відсутність зареєстрованого права власності на знищене або пошкоджене житло значно ускладнює доступ до отримання компенсації³⁰⁹⁶. Водночас **з понад 815 тис. інформаційних повідомлень, які станом на кінець березня 2025 року містяться в Реєстрі пошкодженого та знищеного майна, лише орієнтовно 420 тис. мають реєстраційний номер з ДРРП**, тобто 48,5% поданих громадянами інформаційних повідомлень не містять такого номера³⁰⁹⁷.

На сьогодні особи, які набули право власності на об'єкти нерухомого майна до 2013 року, можуть звернутися за внесенням відповідної інформації та реєстрацією їхнього права власності на такі об'єкти в ДРРП. Зробити це можна, звернувшись до державного реєстратора або в електронній формі (онлайн) через портал «Дія»³⁰⁹⁸. Відповідна електронна послуга доступна в 22 областях, крім АР Крим, Луганської та Донецької областей³⁰⁹⁹. Водночас відсутність такої електронної послуги на підконтрольних Україні територіях може розглядатися як один із чинників, що негативно впливають на можливості внесення громадянами інформації про належне їм право власності на об'єкти нерухомого майна до ДРРП і відповідно можливість одержання передбаченої законодавством компенсації в разі пошкодження або знищення такої нерухомості. Виправленню зазначеної ситуації може сприяти забезпечення достатньої кількості кваліфікованих державних реєстраторів в області для здійснення такої реєстрації офлайн, що також може бути достатньо складним завданням за поточних умов.

3093 Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV.

3094 Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1127.

3095 Аналітична записка за жовтень 2022 року «Експрес-оцінка потреб: захист прав власності під час та після війни в Україні», 2022.

3096 Відбулося публічне обговорення «Інформаційна безпека власності в умовах воєнних викликів і кіберзагроз». Міністерство розвитку громад та територій України, 2025.

3097 Там само.

3098 Державна реєстрація прав на нерухоме майно. Дія.

3099 Там само.

Ще одним питанням, яке значно впливає на можливість здійснити реєстрацію права власності на об'єкт нерухомості в разі його набуття до 2013 року, є необхідність надання довідки БТІ щодо такого об'єкта. Внаслідок збройної агресії, що триває проти України, наявний **високий ризик втрати, пошкодження або повного знищення паперових архівів БТІ**, що унеможливить отримання відповідних документів заявниками для державної реєстрації належного їм права власності. Зазначений ризик загострюється у зв'язку з відсутністю належного забезпечення процесу оцифрування архівів БТІ як передумови подальшого збереження та захисту від втрати та знищення³¹⁰⁰.

Інший спосіб подолання проблеми відсутності доступу до документів БТІ пропонується законопроектом № 11440³¹⁰¹. Серед іншого, цей законопроект пропонує доповнити Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» положеннями про особливості державної реєстрації прав власності, реєстрацію яких проведено підприємствами БТІ через ведення реєстрових книг, за відсутності таких реєстрових книг у зв'язку з їх знищенням чи зберіганням на територіях активних бойових дій або на тимчасово окупованих РФ територіях України. У такому разі, тобто за відсутності реєстрових книг БТІ, державна реєстрація права власності, проведена раніше БТІ, може бути внесена в ДРРП, якщо територія місцезнаходження об'єкта нерухомості включена до Переліку територій, на яких відсутній доступ до реєстрових книг підприємств БТІ або такі книги знищено, що має бути затверджено відповідним уповноваженим органом. Водночас одночасно з державною реєстрацією права власності здійснюється і державна реєстрація обтяження такого права на період дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування. Під час дії обтяження власнику буде заборонено вчиняти будь-які правочини щодо об'єкта нерухомого майна (крім державної реєстрації припинення права власності у зв'язку з його знищенням) та забороняється звернення стягнення на такий об'єкт з будь-яких підстав, зокрема в примусовому порядку. У деяких випадках, передбачених законопроектом, обтяження може бути знято достроково³¹⁰².

Станом на кінець липня 2025 року зазначений законопроект готується до другого читання. У разі його прийняття Парламентом запропонований ним механізм може сприяти спрощенню процедури державної реєстрації права власності, набутого до 2013 року, під час дії правового режиму воєнного стану.

Допоки ж БТІ залишаються необхідними, державі варто звернути увагу на питання врегулювання їхньої діяльності, аби зробити процес одержання необхідної документації постраждалими, чиє житло було знищено або пошкоджено, максимально спрощеним і таким, що не вимагає надмірних фінансових витрат.

Одночасно зі спрощенням адміністративного порядку внесення відомостей до ДРРП доцільно звернути увагу і на **спрощення судової процедури визнання права влас-**

3100 Оцифрування технічної документації: внутрішні виклики в Україні та міжнародний досвід. Аналітичний матеріал. БФ «Право на захист», 2023.

3101 Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» щодо забезпечення механізму державної реєстрації права власності на нерухоме майно за відсутності доступу до матеріалів підприємств бюро технічної інвентаризації: проект Закону України, реєстраційний № 11440 від 24.07.2024.

3102 Там само.

ності, зокрема через запровадження судового розгляду вказаної категорії справ у порядку окремого провадження (за відсутності спору про право) та звільнення заявників-власників від сплати судового збору **у випадках, що стосуються знищеного або пошкодженого внаслідок збройної агресії житла**, та можливості одержання компенсації.

Одночасно з цим стає все актуальнішим підвищення поінформованості населення щодо наявних процедур внесення відомостей до ДРРП, необхідних для цього документів та інших пов'язаних з цим питань³¹⁰³.

Приватизація активів та оновлення процедур у діяльності Фонду державного майна України

За інформацією Фонду державного майна України (ФДМУ), протягом останніх десяти років — з 2015 по 2024 рік — Державний бюджет України отримав від приватизації понад 26,6 млрд грн. Водночас за три роки після початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року надходження від продажу державних активів перевищили сумарні показники за попередні сім років на 10%³¹⁰⁴. Загалом у 2024 році бюджет отримав від приватизації 11,1 млрд грн: 9,9 млрд грн — ціна продажу активів та 1,2 млрд грн — податок на додану вартість³¹⁰⁵. За результатами першого півріччя 2025 року від приватизації до державного бюджету вже надійшло 820,5 млн гривень та 156,59 млн гривень податку на додану вартість³¹⁰⁶.

Крім цього, у 2024 році внаслідок роботи з націоналізованими активами, що належали підсанкційним особам, ФДМУ перераховано до Фонду ліквідації наслідків збройної агресії понад 809,7 млн грн³¹⁰⁷.

Важливим оновленням у сфері діяльності ФДМУ також став запуск проекту «Земельний банк», у рамках якого на базі державного підприємства «Фонд аграрних інвестицій» створено товариство з обмеженою відповідальністю «Державний земельний банк», що є першим державним оператором земель сільськогосподарського призначення³¹⁰⁸. **«Земельний банк» має створити прозорий ринок оренди державних земель сільськогосподарського призначення**, які перебувають у користуванні державних сільськогосподарських підприємств³¹⁰⁹. ФДМУ вважає цей проект стратегічним інструментом, який має забезпечити відкритість та чесність у земельних

3103 Портрет неперифікованого власника житла: чому не всі українці вносять дані до Державного реєстру прав? ГО «Поверни своє», 2025.

3104 Приватизація за 10 років: 14,7 млрд під час повномасштабної війни та рекордні надходження до бюджету у 2024 році. Фонд державного майна України, 2025.

3105 Там само.

3106 Підсумки приватизації за I півріччя 2025 року. Фонд державного майна України, 2025.

3107 Підсумки роботи Команди ФДМУ з націоналізованим майном у 2024 році. Фонд державного майна України, 2025.

3108 Земельний банк: ФДМУ створив першого державного оператора земель сільськогосподарського призначення. Фонд державного майна України.

3109 Відповіді на запитання. Земельний банк.

відносінах³¹¹⁰. За повідомленням ФДМУ, завдяки онлайн-аукціонам із суборенди державних земель до бюджету надійшло майже 344 млн грн у 2024 році (ці кошти були сплачені суборендарями, які отримали право користування державними землями)³¹¹¹. Крім цього, повідомляється, що у 2024 році «Земельний банк» сплатив 55,7 млн грн мінімального податкового зобов'язання за ділянки орієнтовно 100 тис. га³¹¹².

У 2024 році **змін зазнало регулювання оренди державного і комунального майна**. Серед іншого, у травні 2024 року Уряд затвердив зміни до постанови № 634³¹¹³, які передбачають, зокрема, на період воєнного стану та протягом шести місяців після його припинення або скасування **можливість отримання в оренду державного майна без проведення аукціону з метою облаштування гуртожитків для тимчасового проживання ВПО** (евакуйованих осіб), житло яких знищено або пошкоджено внаслідок збройної агресії РФ. Таке право надається комунальним підприємствам, які повністю або частково фінансуються коштом місцевого бюджету, утвореним органами місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється на території активних бойових дій або на ТОТ, для яких не визначена дата завершення бойових дій або тимчасової окупації. Водночас місячна орендна плата за державне майно, що використовується для вказаних цілей відповідними місцевими органами та утвореними ними комунальними підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково фінансуються коштом місцевого бюджету, становить 1 гривню за 1 кв. метр площі об'єкта оренди.

У березні 2025 року також набрали чинності прийняті в листопаді минулого року зміни до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»³¹¹⁴, що передбачають право державних та комунальних підприємств, громадських об'єднань, благодійних організацій на **отримання в оренду без проведення аукціону державного та комунального майна** (яке не міститься в Переліку об'єктів, щодо яких ухвалено рішення про передачу в оренду на аукціоні) **для надання цього майна для тимчасового проживання ВПО**. Водночас Уряд має встановити пільгові умови розрахунку орендної плати за державне майно для забезпечення проживання ВПО для таких орендарів, як-от державні та комунальні підприємства, громадські об'єднання та благодійні організації.

У сфері приватизації також важливо звернути увагу на законопроект № 12377³¹¹⁵. Прикінцеві та перехідні положення цього законопроекту передбачають визнання такими, що втратили чинність, положення Житлового кодексу України (ним закріплено, зокрема, право громадян на приватизацію певних типів наданого їм житла) та Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду». Водночас Житловий кодекс України має втратити чинність одночасно з набранням чинності прий-

3110 «Земельний банк» сплатив до бюджету 55,7 млн грн мінімального податкового зобов'язання за 2024 рік. Фонд державного майна України, 2025.

3111 Там само.

3112 Там само.

3113 Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2022 № 634.

3114 Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням внутрішньо переміщених осіб житлом : Закон України від 20.11.2024 № 4080-IX.

3115 Про основні засади житлової політики : проект Закону України, реєстраційний № 12377 від 06.01.2025.

нятим на базі зазначеного законопроекту закону, а Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» — ще через рік після набрання чинності прийнятим законом, але не раніше одного року з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні. Отже, у разі прийняття законопроекту № 12377 у поточній редакції **сфера приватизації зазнає кардинальних змін**. 16 липня 2025 року вказаний законопроект Парламент прийняв за основу із доопрацюванням його положень до другого читання.

Рекомендації

1. Забезпечити можливість надання компенсації за знищення та пошкодження об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України протягом періоду з 19 лютого 2014 року по 24 лютого 2022 року, через внесення змін до Закону № 2923-IX або затвердження іншого еквівалентного регулювання питань надання компенсації власникам зазначеної нерухомості.
2. Забезпечити можливість надання компенсації власникам об'єктів нерухомого майна, знищених або пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України, які станом на 24 лютого 2022 року знаходилися на тимчасово окупованій РФ території України.
3. Розробити та затвердити (зокрема через внесення змін до прийнятих раніше постанов Кабінету Міністрів України) порядки надання компенсації за пошкодження та знищення низки об'єктів, передбачених Законом № 2923-IX (об'єктів будівництва, складових частин об'єктів будівництва, які після прийняття в експлуатацію є самостійними об'єктами нерухомого майна, спільного майна багатоквартирного будинку тощо), для яких на сьогодні Урядом не визначено відповідний порядок.
4. Забезпечити можливість одержання компенсації за пошкодження житла у випадках, коли вартість необхідного ремонту перевищує граничний розмір компенсації, визначений постановою Кабінету Міністрів України № 381.
5. Забезпечити реалізацію механізму надання компенсації за виконаний за власні кошти ремонт на пошкоджених об'єктах нерухомого майна.
6. Розробити та затвердити механізм дистанційного обстеження об'єктів нерухомого майна, розташованих на ТОТ України.
7. Забезпечити ведення комплексного обліку рухомого і нерухомого майна, знищеного та пошкодженого внаслідок збройної агресії РФ, системне збирання та акумулювання інформації про відповідне майно в Реєстрі пошкодженого та знищеного майна.
8. Розпочати напрацювання механізмів захисту прав власників нерухомого майна, розташованого на територіях активних бойових дій та ТОТ, зокрема способом документування та ведення обліку фактів привласнення, націоналізації або іншого відібрання окупаційною владою/РФ майна, розташованого на ТОТ України, а також фактів втрати власниками доступу до нерухомого майна, розташованого на ТОТ України та в зоні ведення активних бойових дій.

9. Розробити необхідний механізм та забезпечити спрощення процедури внесення відомостей про право власності на нерухоме майно, набуте до 2013 року, у ДРРП з метою збільшення рівня наповненості реєстру та можливості отримання компенсації у разі знищення або пошкодження такого майна.
10. Забезпечити спрощення судової процедури визнання права власності на нерухоме майно, знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ, зокрема через запровадження судового розгляду вказаної категорії справ у порядку окремого провадження (за відсутності спору про право) та звільнення заявників-власників від сплати судового збору.
11. За технічної можливості забезпечити роботу електронної послуги з державної реєстрації права власності на нерухоме майно через портал «Дія» на підконтрольних Уряду України територіях, на яких така послуга на сьогодні є недоступною.
12. Забезпечити оцифрування архівів БТІ задля збереження інформації, необхідної для внесення в ДРРП відомостей про право власності на нерухоме майно, набуте до 2013 року.
13. Провести інформаційну кампанію з метою підвищення рівня обізнаності громадян про необхідність, умови та процедуру внесення інформації про належні їм права власності на нерухоме майно до ДРРП.

Процесуальні права

Процесуальні права дитини в кримінальному провадженні не відповідають у повному обсязі *acquis* ЄС (зокрема Директивам 2016/800/EU та 2012/29/EU). Так, документи у сфері державної політики передбачають розроблення у 2025 році комплексного законопроекту, який впровадить обов'язкове залучення адвоката і психолога для неповнолітніх потерпілих і свідків, оцінку ризиків для неповнолітніх у кримінальному провадженні та удосконалив правове регулювання питань відновного правосуддя, медіації та інших компонентів ювенальної юстиції. У 2024 році розпочалася реалізація масштабної Програми відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення.

Ці та інші заходи також є частиною Національної стратегії захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року, затвердженої Урядом у липні 2025 року.

Презумпція невинуватості як засада кримінального провадження належним чином імплементована на рівні закону. Розпочалася робота над удосконаленням правил етичної поведінки органів правопорядку, які частково містять презумпцію невинуватості як етичну категорію (і підставу для дисциплінарної відповідальності). Процесуальні гарантії щодо інформування про права сильно залежать від наявності належного процесуального статусу в людини. З метою зменшення випадків «тіньових» затримань та «сірих» зон продовжується впровадження системи Custody Records у підрозділах НПУ. За 2024 рік кількість таких підрозділів збільшилась з 88 до 129. Уряд розробляє законопроект щодо вдосконалення процедури *in absentia*, насамперед щодо належного інформування про здійснення досудового розслідування та судового розгляду щодо особи заочно, а також можливість оскарження судового вироку *ex novo*, якщо таке повідомлення не було здійснено належним чином.

Також Уряд розробляє законопроект щодо вдосконалення права на переклад, а саме щодо надання процесуальної можливості оскаржити якість перекладу або перекладача в разі, якщо такий переклад надається неналежним чином. Окремо йде робота над підвищенням матеріальних (фінансових) умов для залучення якісних перекладачів у кримінальному провадженні відповідно до Директиви 2010/64/EU. У липні Законом № 4490-IX розширено право на доступ до безоплатної правничої допомоги ув'язнених та засуджених осіб, які притягуються до дисциплінарної відповідальності.

Цифровізація правосуддя триває, Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ЄСІТС) продовжує поступово впроваджуватися, покращуючи умови для доступу до правосуддя. У період 2024–2025 років обов'язковою стала наявність Електронного кабінету в учасників цивільних та адміністративних проваджень. Технічно реалізовано функціонал реєстрації заяви про здійснення виклику в конкретному кримінальному провадженні з використанням ЄСІТС.

Захист прав дітей у цивільних та кримінальних справах (ювенальна юстиція)

Директива 2016/800/EU³¹¹⁶ про процесуальні гарантії для дітей, які є підозрюваними та обвинуваченими в кримінальному провадженні, передбачає додаткові процедурні гарантії для захисту прав дітей. До того ж у контексті ювенальної юстиції важливою є Директива про права потерпілих 2012/29/EU³¹¹⁷, яка передбачає комплексну систему захисту та підтримки потерпілих і відповідні рекомендації щодо вразливих груп, зокрема дітей.

У липні 2025 року Уряд затвердив Національну стратегію захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року та Операційний план заходів з її реалізації на 2025–2028 роки³¹¹⁸. Дія попередньої стратегії у цій сфері — Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей — вичерпалась у 2023 році. Документ спрямовано на 1) забезпечення захисту та дотримання прав дитини в умовах збройного конфлікту; 2) впровадження правових і процесуальних гарантій і механізмів для дітей, які контактують із системою кримінального правосуддя; 3) посилення міжвідомчої взаємодії з цих питань; 4) забезпечення кращого захисту, представництва, участі дітей у системі правосуддя; 5) забезпечення прав і свобод дитини в цифровому середовищі; 6) удосконалення профілактичних заходів щодо дітей, схильних до вчинення правопорушень.

У КПК України імплементовано відповідні положення здебільшого щодо неповнолітніх підозрюваних, обвинувачених³¹¹⁹, а на рівні державної політики впроваджу-

3116 Directive 2016/800/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings.

3117 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

3118 Про схвалення Національної стратегії захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2028 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.07.2025 № 708.

3119 Гл. 38 «Кримінальне провадження щодо неповнолітніх» КПК України та інші положення процесуального законодавства

ються підходи ювенальної юстиції та правосуддя, дружнього до дитини. Наприклад, Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей³¹²⁰, Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (Лансаротської конвенції)³¹²¹ та інших міжнародно-правових документів. До таких проектів можна віднести «Барнахус», «Зелену кімнату», пріоритетність розгляду процесуальних питань щодо дитини, наявність ювенальних підрозділів у прокуратурі та поліції тощо.

Згідно зі статистичними даними за останні роки, **значна кількість дітей в Україні є потерпілими у кримінальному провадженні**. Наприклад, за 2024 рік зареєстровано 3 390 неповнолітніх потерпілих у віці 14–18 років та 3 324 — до 14 років, у 2023 році 7 289 неповнолітніх потерпілих у віці 14–18 років та 4 206 до 14 років, у 2022 році потерпілих у віці 14–18 років — 6 047, а до 14 років — 2 561³¹²².

У 2024 році спостерігалася тенденція до зменшення рівня підліткової злочинності. Так, на 8,4% зменшилася кількість неповнолітніх, які вчинили кримінальні правопорушення (із 1 752 до 1 604 осіб). Водночас у 2024 році як порівняти з 2023 роком зросла кількість вчинених неповнолітніми кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки (на 97%), проти життя та здоров'я (на 16%), статевої свободи та недоторканості (на 29%)³¹²³.

Водночас статистики щодо дітей, які стали свідками кримінального правопорушення, немає, адже вона не обліковується. Наявні дані лише щодо дітей-свідків домашнього насильства — ними стали 526 дітей, 590 дітей потерпіли від таких злочинів, або + 3,3% як порівняти з 2023 роком (571 дитина)³¹²⁴.

КПК України не містить вимог щодо обов'язкового залучення адвоката-представника потерпілого неповнолітнього чи неповнолітнього свідка, а також психолога задля уникнення психологічної травматизації. Таке залучення має відбуватися обов'язково коштом системи безоплатної правничої допомоги (БПД). Наразі обов'язкова участь захисника передбачена лише для неповнолітніх підозрюваних, обвинувачених³¹²⁵.

Розроблення законопроекту, яким буде розв'язано ці проблеми, передбачено в Дорожній карті з питань верховенства права³¹²⁶ на IV квартал 2025 року. Докладніший комплекс заходів визначено в уже згаданому Операційному плані заходів з ре-

3120 Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 17.11.2010, і пояснювальна записка.

3121 Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства. Конвенцію ратифіковано Україною із заявами Законом від 20.06.2012 № 4988-VI.

3122 Кримінальна статистика. Офіс Генерального прокурора. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування.

3123 Про схвалення Національної стратегії захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2028 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.07.2025 № 708.

3124 Там само.

3125 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, п. 1 ч. 2 ст. 52.

3126 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

лізації у 2025–2028 роках Національної стратегії захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року. Крім змін до кримінального процесуального законодавства та Закону України «Про безоплатну правничу допомогу», передбачено також систему навчання та підготовки таких адвокатів і психологів.

Відновне правосуддя

22 липня 2024 року затверджено Порядок реалізації пілотного проекту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення» (Програма)³¹²⁷. Програма впроваджує відновний підхід щодо реагування на кримінальне правопорушення і, зокрема, має на меті забезпечити: відшкодування завданої потерпілому шкоди та його реінтеграцію; запобігання вчиненню неповнолітніми кримінальних правопорушень повторно; ресоціалізацію неповнолітніх та зменшення впливу факторів ризику, які зумовлюють їх протиправну поведінку.

9 вересня 2024 року **розпочалася реалізація Програми**. У період до 31 березня 2025 року у 97 випадках дізнавачі, слідчі, прокурори направили згоди сторін кримінально-правового конфлікту на участь у Програмі³¹²⁸. Програма застосовується здебільшого до тих неповнолітніх, яким загрожує суттєве покарання за вчинені злочини.

Загалом йдеться про заходи, спрямовані на: корекцію поведінки; розвиток особистих якостей; мотивування до навчання та корисного проведення дозвілля; покращення взаємовідносин з батьками або законними представниками; посилений соціальний нагляд; розвиток навичок асертивності; відвідування гуртків тощо.

Для реалізації у межах Програми аспекту ресоціалізації Координаційний центр з надання правничої допомоги та Державна установа «Центр пробації» підписали спільний наказ, яким визначено порядок взаємодії між їхніми територіальними органами³¹²⁹.

Для забезпечення реалізації Програми по всій території України Координаційний центр з надання правничої допомоги протягом лютого — квітня 2025 року провів четвертий **конкурсний добір медіаторів, які залучаються центрами з надання БПД**. За результатом конкурсу відібрано 48 медіаторів. Загалом станом на 22 квітня 2025 року до Реєстру медіаторів включено дані щодо 182 медіатора, які працюють на всій території України³¹³⁰.

3127 Про реалізацію пілотного проекту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення»: наказ Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, Офісу Генерального прокурора від 22.07.2024 № 2176/5/501/176.

3128 Результати конкурсного відбору медіаторів, які залучаються центрами з надання безоплатної правничої допомоги (лютий — квітень 2025 року). Безоплатна правнича допомога, 2025.

3129 Про затвердження Порядку взаємодії міжрегіональних центрів з надання безоплатної правничої допомоги та уповноважених органів з питань пробації у межах реалізації пілотного проекту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення»: наказ Координаційного центру з надання правничої допомоги, Державної установи «Центр пробації» від 27.09.2024 № 99/312.

3130 Результати конкурсного відбору медіаторів, які залучаються центрами з надання безоплатної правничої допомоги (лютий — квітень 2025 року). Безоплатна правнича допомога, 2025.

Це досить успішний крок у розвитку відновного правосуддя, який потребує подальшого вдосконалення. Водночас **відсутнє комплексне регулювання цього питання на рівні окремого закону про відновне правосуддя для неповнолітніх, а також процесуальний порядок реалізації програм відновного правосуддя**. Додатково до цього малоінформованість ювенальних працівників та недосконале розуміння переваг відновного правосуддя зменшує позитивний результат застосування відновного підходу в ювенальній юстиції³¹³¹.

Розроблення та ухвалення такого закону передбачено п. 2.6.5 Плану заходів до Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки (План заходів до КСП)³¹³². Мін'юст мав у I кварталі 2025 року розробити законопроект, який передбачає невідкладне залучення захисника та/або представника дитини, яка потерпіла від кримінального правопорушення чи стала його свідком, або дитини, яка вчинила кримінальне правопорушення; залучення психологів для участі у кримінальних провадженнях, учасниками яких є малолітні, неповнолітні особи; ранній доступ неповнолітніх осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, до відновного правосуддя у формі медіації. Також запровадження оцінювання ефективності роботи працівників органів досудового розслідування та прокурорів з огляду на дотримання інтересів неповнолітнього та формування звітності про результати досудового розслідування і судового розгляду в кримінальних провадженнях за участю дітей.

Додатково до Плану заходів до КСП у процесі розроблення законопроекту варто також взяти до уваги наявні проблеми з відсутністю процесуального статусу психологів у кримінальних провадженнях, учасниками яких є малолітні, неповнолітні особи; відсутність індивідуального оцінювання ризиків та потреб дітей підозрюваних, обвинувачених, потерпілих; процесуальну неможливість забезпечення аудіовізуального запису допитів дітей-потерпілих, що можуть бути використані як доказ у кримінальному провадженні (за загальним правилом³¹³³). Аналогічні заходи передбачені Дорожньою картою з питань верховенства права та Національною стратегією захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року.

Презумпція невинуватості, право на інформацію про основні процесуальні права, право бути присутнім на судовому процесі

Українське законодавство загалом забезпечує гарантії презумпції невинуватості, включно з правом на мовчання та привілей не свідчити проти себе; право на усний та письмовий переклад для підозрюваних та обвинувачених, які не володіють мовою, якою ведеться провадження, або не розуміють її; право на інформацію про відповідні

3131 Хмелевська Н.В. Концепція розвитку ювенальної юстиції в Україні. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2025. Серія Право. Випуск 87, частина 4. С. 156.

3132 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792.

3133 Наразі така можливість існує відповідно до ст. 615 КПК України, проте обмежена лише умовами правового режиму воєнного стану. В інший час такий запис, який матиме силу доказу, неможливий.

процесуальні права; право на доступ до адвоката та правничу допомогу³¹³⁴ тощо. КПК України з 2014 року передбачає процедуру *in absentia*³¹³⁵ щодо окремих видів злочинів, яка не в повному обсязі відповідає нормам права ЄС.

Презумпція невинуватості

Проблеми із дотриманням принципу презумпції невинуватості здебільшого перебувають у площині **публічної комунікації органів правопорядку щодо результатів своєї діяльності**. Ці проблеми залишилися незмінними протягом звітного періоду³¹³⁶.

Як на рівні Конституції України, так і галузевого законодавства діє заборона порушення засади презумпції невинуватості. До того ж **кримінальне законодавство передбачає відповідальність за притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності**³¹³⁷. Проте в період 2021–2024 років за ст. 372 КК України **скеровано лише два кримінальні провадження до суду** (у 2021 і 2023 році)³¹³⁸. За цією статтею у 2024 році місцеві суди постановили один вирок³¹³⁹, а в трьох справах провадження було закрито. Отже, відповідальність за притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності, що містить порушення презумпції невинуватості, майже не застосовується на практиці, а випадків засудження до реальної відповідальності за останні роки немає.

Водночас Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів³¹⁴⁰, етичні кодекси НАБУ³¹⁴¹, ДБР³¹⁴², СБУ³¹⁴³, Бюро економічної безпеки України³¹⁴⁴ містять відповідну заборону як різновид правил етичної поведінки, а законодавство встановлює дисциплінарну відповідальність за їх порушення. Водночас лише етичний кодекс НПУ³¹⁴⁵ таких положень не містить, хоча за більш системного тлумачення дисциплінарні органи могли б його сформулювати з інших етичних правил.

3134 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 18, ч.ч. 3, 4 ст. 29, ст. 45, ч. 4 ст. 208, ст.ст. 276, 345.

3135 Там само, Гл. 24¹.

3136 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя і фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 425–427.

3137 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 372.

3138 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2021 року, за січень–грудень 2022 року, за січень–грудень 2023 року, за січень–грудень 2024 року.

3139 № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024 рік.

3140 Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджено Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017, ст. 9.

3141 Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України : наказ Національного антикорупційного бюро України від 01.09.2016 № 242, п. 1.3 розд. III.

3142 Правила професійної етики працівників Державного бюро розслідувань : наказ Державного бюро розслідувань від 16.01.2021 № 30, п. 2.4 розд. 2.

3143 Правила професійної етики та доброчесності військовослужбовця Служби безпеки України : наказ Служби безпеки України від 27.11.2023 № 474, п. 2 розд. II.

3144 Правила професійної етики працівників Бюро економічної безпеки України : наказ Бюро економічної безпеки України від 30.06.2022 № 129, п. 9 розд. II.

3145 Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179.

Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки³¹⁴⁶ та План заходів до КСП³¹⁴⁷ передбачають, що має бути розроблено Типовий етичний кодекс для працівників органів правопорядку, на підставі якого надалі будуть оновлюватися відомчі кодекси етичної поведінки (п. 4.5.2). Можна припустити, що під час розроблення Типового кодексу положення щодо недопущення порушення принципу презумпції невинуватості будуть уніфіковані в тексті всіх цих кодексів. Варто також зауважити, що саме в Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів зміст цього принципу деталізується, а не лише називається сам принцип, тож його можна взяти за основу.

Натомість **дисциплінарна практика як прокуратури, так і органів правопорядку не містить справ щодо порушення цього принципу**. Хоча дисциплінарна практика Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в минулому мала такі випадки³¹⁴⁸, а щодо НАБУ ухвалювалися рішення Вищим антикорупційним судом щодо порушення цього принципу у 2023–2024 роках³¹⁴⁹. Результатів розгляду цих дисциплінарних проступків НАБУ у відкритому доступі немає.

У 2024 році українські правозахисники, громадські діячі та організації, адвокати, судді у відставці оприлюднили «Відкритий лист щодо вдосконалення роботи антикорупційної інфраструктури в Україні»³¹⁵⁰, у якому висловили стурбованість щодо негативних тенденцій у діяльності антикорупційних структур — порушення конституційних принципів верховенства права та презумпції невинуватості, об'єднання зусиль органів досудового розслідування та суду для забезпечення безальтернативних репресивних рішень, ставлення до підозрюваних як до злочинців (хоча їхня вина не доведена у встановленому законом порядку), безпідставне застосування до підозрюваних та обвинувачених заходів процесуального примусу тощо.

Яскравими прикладами порушення презумпції невинуватості в публічній комунікації органами правопорядку та прокуратури своєї діяльності є два випадки, що відбулися у липні 2025 року: розголошення Генеральним прокурором власного імені та прізвища затриманої особи³¹⁵¹; розголошення СБУ власного імені та прізвища особи, у якої проводився обшук, а саме: детектива НАБУ³¹⁵².

3146 Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273.

3147 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792.

3148 Здебільшого такі провадження закривались (прокурора не визнано винним у вчиненні дисциплінарного проступку). Див. дет.: Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменев, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К.: Москаленко О. М., 2019. С. 83, 88, 134.

3149 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 31.10.2023 у справі № 991/392/23.; Ухвала Вищого антикорупційного суду від 17.01.2024 у справі № 991/4071/22.; Аналогічних рішень у 2024 році не було. Докладніше ця практика описана в минулорічному Тіньовому звіті: Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя і фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 425–427.

3150 Відкритий лист щодо вдосконалення роботи антикорупційної інфраструктури в Україні. Харківська правозахисна група, 2024.

3151 Публікація Генерального прокурора Р. Кравченка в соціальній мережі Facebook, 2025.

3152 СБУ та ОГП затримали за підозрою у веденні бізнесу в рф одного із керівників детективів НАБУ (відео). Служба безпеки України, 2025 р.

Дорожня карта з питань верховенства права³¹⁵³ передбачає розроблення та прийняття законодавства щодо реалізації презумпції невинуватості шляхом заборони в публічних заявах, що роблять державні органи, називати особу підозрюваного/обвинуваченого винуватою до винесення обвинувального вироку суду (IV квартал 2027 року).

Інформування про процесуальні права

КПК України передбачає необхідність інформувати підозрюваного, обвинуваченого про права. Водночас успішність такого інформування залежить від наявності процесуального статусу в кримінальному провадженні. Тому **на практиці проблема з інформуванням про права** полягає в тому, що за особою: **не завжди визнається процесуальний статус** — затриманого, підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення; **процесуальний статус визнається із запізненням**, що надає можливість правоохоронцям вчиняти незаконні дії зі збору доказів, допоки людина перебуває «в сірій зоні» і не є обізнаною зі своїми правами не свідчити проти себе, мати адвоката, заявляти клопотання тощо³¹⁵⁴.

У своїх рішеннях ЄСПЛ неодноразово констатував порушення Україною ст. 5 КЗПЛ (наприклад, справа Grinenko v. Ukraine, заява № 33627/06³¹⁵⁵; справа Malyk v. Ukraine, заява № 37198/10³¹⁵⁶, справа Rytikov v. Ukraine (заява № 52855/19³¹⁵⁷). Суд наголошував, що затримання без достатніх правових підстав суперечить ст. 5 КЗПЛ, а перевірка його законності має бути ефективною та здійснюватися без зволікань. Проте фактично судова практика свідчить про відсутність реальної та ефективної можливості оскаржити незаконне затримання (як під час обрання запобіжного заходу, так і в порядку ст. 206 КПК України — звернення до слідчого судді в межах загальних обов'язків судді щодо захисту прав людини, українського аналога *habeas corpus*)³¹⁵⁸.

Для подолання цієї системної проблеми Україна з 2017 року розвиває систему Custody Records³¹⁵⁹ — британський досвід фіксації всіх дій щодо затриманої особи для своєчасного забезпечення її прав і свобод. Станом на 31 липня 2025 року система Custody Records працювала у 132 підрозділах поліції та 91 ІТТ³¹⁶⁰. **Наявність системи надає можливість зменшити кількість «тіньових затримань»**, що покращує ситуацію з інформуванням про права, адже особа отримує процесуальний

3153 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за клас-тером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

3154 Прокурор: Керує? Координує? Наглядає? Розслідує? Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В.; за заг. ред. Белоусова Ю. СТ-Друк, 2017. С. 238.

3155 Case of Grinenko v. Ukraine, 2012.

3156 Case of Malyk v. Ukraine, 2015.

3157 Case of Rytikov v. Ukraine, 2024.

3158 Незаконне затримання без ухвали суду: аналіз статті 208 КПК України та практика ЄСПЛ. Юридична газета, 2025.

3159 Custody Records: система фіксації всіх дій щодо затриманої особи — стан нормативного регулювання. JustTalk, 2022.

3160 Лист Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини Національної поліції України від 01.08.2025 № 114063-2025.

статус. До того ж уповноважена особа (кастоді-офіцер) може більше уваги та часу приділити затриманій особі під час роз'яснення прав, аніж особа, яка затримала, чи слідчий, які мають інші посадові обов'язки.

У квітні 2024 року набрали чинності зміни до КПК України щодо посилення ефективності функціонування інституту службових осіб, відповідальних за перебування та забезпечення дотримання прав затриманих³¹⁶¹. Протягом 2024 року було приведено підзаконні акти у відповідність до законодавчих змін³¹⁶².

Дорожня карта з питань верховенства права³¹⁶³ передбачає розроблення та прийняття законодавства щодо вдосконалення порядку інформування учасників кримінального провадження щодо їхніх процесуальних прав, надання інформації у доступному форматі. Також ці зміни міститимуть забезпечення застосування процесуальних прав підозрюваних осіб з моменту, коли особа де-факто дізнається про свій статус підозрюваного (IV квартал 2027 року).

In absentia

Проблеми інституту *in absentia* залишаються нерозв'язаними³¹⁶⁴. Порядок інформування підозрюваних, обвинувачених не має бути формальним, а перегляд судового рішення має відбуватися не лише в апеляційному порядку, а й *ex novo* у разі, якщо особа не була належним чином повідомлена про досудове розслідування і судовий розгляд її справи.

Система права ЄС допускає можливість заочного судового розгляду, але за умови ефективного подальшого оскарження такого рішення. Рамкове рішення Ради 2009/299/JHA³¹⁶⁵ передбачає можливість нового судового розгляду або застосування інших засобів правового захисту. Відновлення провадження для осіб, засуджених заочно, не має відбуватись автоматично (Директива (ЄС) 2016/343³¹⁶⁶). Обвинувачені мають самостійно подати заяву про повторний судовий розгляд (CJEU's Ruling Case C-400/23 VB II (16 January 2025)³¹⁶⁷, п. 46; стаття 9 Директиви 2016/343). Процедура подання клопотання про повторний судовий розгляд має відповідати принципам еквівалентності (забезпечення того, щоб процедура була не менш сприятливою, ніж у подібних національних ситуаціях) та ефективності (забезпечення того, щоб процес

3161 Ст. 212 КПК України «Особа, відповідальна за перебування та забезпечення дотримання прав затриманих» було змінено Законом № 3623-IX від 21.03.2024.

3162 Про затвердження Інструкції з організації діяльності підрозділів дотримання прав людини Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.10.2024 № 699.

3163 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

3164 Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя і фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 427–429.

3165 The Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial, Official Journal of the European Union L 81. 27.03.2009.

3166 Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings.

3167 Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 16 January 2025. Case C-400/23.

справді надавав можливість повторного судового розгляду, коли цього вимагають умови) (CJEU's Ruling Case C-400/23 VB II (16 January 2025), п. 50; ст. 9, Директива 2016/343).

На розгляді Парламенту з літа 2023 року перебував законопроект № 9579³¹⁶⁸ щодо вдосконалення порядку апеляційного оскарження заочного вироку суду, проте в липні 2025 року його було відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду. Натомість **законопроект № 9351³¹⁶⁹ щодо вдосконалення порядку інформування в заочному досудовому розслідуванні щодо справ СНПК включено до порядку денного 13-ї сесії Верховної Ради. Водночас він не розв'язує згаданих проблем у повному обсязі³¹⁷⁰.**

План заходів до КСП³¹⁷¹ передбачає, що у I кварталі 2025 року має бути розроблено та подано до Верховної Ради законопроект про вдосконалення положень КПК України в частині здійснення кримінального провадження *in absentia* (спеціального досудового розслідування та спеціального судового провадження) (п. 3.8.2). Водночас інформація щодо стану розроблення законопроекту наразі відсутня.

Водночас 14 січня 2025 року в ОГП створено Міжвідомчу робочу групу з питань гармонізації законодавства в контексті правозастосовчої практики у зв'язку з ратифікацією Україною Римського статуту³¹⁷². До її складу увійшли як національні, так і міжнародні експерти, а також представники профільних органів влади — ОГП, Мін'юсту, МВС, ВС тощо. Ця робоча група має розробити **зміни до законодавства у зв'язку з ратифікацією Україною Римського статуту, а також у зв'язку з приєднанням України до Люблянсько-Гаазької конвенції**. Зміни стосуються як КК України, так і КПК України.

У березні 2025 року розпочато роботу в підгрупах, зокрема з питань змін до процесуального законодавства — врегулювання процедури *in absentia*, питання зворотної дії закону в часі, реалізація принципу універсальної юрисдикції, окремих процесуальних аспектів підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів.

3168 Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо забезпечення кримінальних проваджень, здійснення яких унеможливлено внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією окремих територій України: проект Закону України, реєстраційний № 9579 від 07.08.2023.

3169 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення досудового розслідування та судового розгляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, які пов'язані із сексуальним насильством, яке вчинене в умовах збройного конфлікту : проект Закону України, реєстраційний № 9351 від 05.06.2023.

3170 Докладний аналіз наведено в Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя і фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. Реформа прокуратури / Коаліція громадських організацій на чолі з Лабораторією законодавчих ініціатив. С. 428–429.

3171 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, п. 3.8.2.

3172 Про створення міжвідомчої робочої групи з питань гармонізації законодавства в контексті правозастосовчої практики у зв'язку з ратифікацією Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду : наказ Генерального прокурора від 14.01.2025 № 12.

Право на доступ до адвоката та право мати перекладача коштом держави

Право на доступ до адвоката

У 2024 році система надання БПД надала понад 1 млн правничих послуг (безоплатної первинної та вторинної правничої допомоги). Для надання БПД у кримінальних провадженнях за рік видано понад 111 тис. доручень про призначення адвоката (на 5,5 % більше, ніж минулого року). 91,9% клієнтів, які отримували цей вид послуг — чоловіки. На інституційному рівні у 2024 році **удосконалено систему моніторингу якості послуг юристів; проведено навчальні заходи** для юристів системи надання БПД та адвокатів, які співпрацюють з цією системою; проведено правопросвітницьку роботу; укладено нові меморандуми з національними та міжнародними партнерами³¹⁷³.

У 2025 році розроблено «Посібник для адвокатів: захист у справах про воєнні злочини»³¹⁷⁴. Важливо зауважити, що у 2024 році на підставі процесуальних рішень органів досудового слідства та судів видано 493 таких доручення у справах про воєнні злочини. Також у березні Координаційний центр з надання правничої допомоги, Мін'юст та Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, уклали меморандум про співпрацю³¹⁷⁵. Реєстр збитків для України є першим елементом майбутнього міжнародного компенсаційного механізму відшкодування збитків, завданих російською агресією. Реєстр призначений для обліку всіх прийнятних заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих внаслідок агресії Російської Федерації в Україні або проти України.

4 липня 2025 року набрав чинності Закон № 4490-IX щодо забезпечення права на БПД³¹⁷⁶, що посилює гарантії права ув'язнених і засуджених на таку допомогу. Ним гарантується, що жодне дисциплінарне стягнення у в'язниці не накладалося без реальної можливості захисту. **Особи, які відбувають покарання, зможуть скористатися послугами адвоката або фахівця в галузі права ще до засідання дисциплінарної комісії. Якщо доступу до захисника немає, адміністрація колонії має надати засудженому можливість звернутися за БПД протягом 24 годин.** Провадження автоматично зупиняється до моменту офіційного призначення безоплатного захисника. Згідно із Законом у разі накладення стягнення на засудженого адміністрація колонії невідкладно, але не пізніше 24 годин з моменту накладення стягнення, забезпечує засудженому можливість в обраний ним спосіб повідомити про це близьких родичів, адвоката або інших фахівців у галузі права, які за законом мають право на надання правничої допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

3173 Річний звіт системи надання безоплатної правничої допомоги. Безоплатна правнича допомога, 2024.

3174 Посібник для адвокатів: захист у справах про воєнні злочини, 2025.

3175 Система надання БПД, Мін'юст та Реєстр збитків для України уклали меморандум про співпрацю. Безоплатна правнича допомога, 2025.

3176 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права на безоплатну правничу допомогу : Закон України від 05.06.2025 № 4490-IX.

Переклад

На практиці під час залучення перекладачів слідчими та суддями є чимало проблем та наявні різні підходи щодо залучення і відводу перекладача. Насамперед проблема полягає в пошуку перекладача та допуску й оформленні його вступу в провадження.

КПК України не містить вимог щодо наявності диплома перекладача (спеціальності), це може бути й носій мови, що підтверджено атестатом про середню освіту³¹⁷⁷. **Залучення професійного перекладача** з компанії (бюро), яке займається на комерційній основі перекладом юридичних документів чи супроводом клієнтів з правових питань, **за кошти держави майже неможливе**, адже рівень оплати (винагороди) праці перекладачів не є конкурентоздатним на ринку, і професійні перекладачі не бажають витрачати свій час на таку роботу. Водночас у судовій практиці зустрічаються випадки скарг підозрюваних, обвинувачених на неякісний переклад з подальшою заміною на іншого перекладача³¹⁷⁸.

Директива 2010/64/EU передбачає функціонування Реєстру незалежних і кваліфікованих письмових та усних перекладачів, який має бути доступним для адвокатів і відповідних органів влади. З 2013 року в Україні діє Довідково-інформаційний реєстр перекладачів³¹⁷⁹ (розпорядник — ДМС), яким користуються, зокрема, у кримінальному провадженні. Судова влада також використовує Реєстр перекладачів жестової мови³¹⁸⁰, який ведеться Всеукраїнською асоціацією перекладачів жестової мови та людей з інвалідністю. Водночас наскільки складним є залучення перекладачів з цього реєстру та чи потребує він удосконалення для цілей залучення перекладача в кримінальне провадження — питання, що потребує ґрунтовнішого дослідження.

Директива 2010/64/EU, серед іншого, передбачає впровадження можливості оскарження якості перекладу, заміни письмового перекладу важливих документів усним перекладом. Водночас **КПК України не передбачає механізмів оскарження якості перекладу чи заміни перекладача, тож ці складники директиви не імplementовані в українське законодавство**.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає проведення комплексного дослідження спрямованого на врегулювання проблеми забезпечення якісного перекладу в межах кримінального провадження з подальшим розробленням рекомендацій (з II кварталу 2025 року). Також цим документом передбачено необхідність забезпечення фінансових ресурсів для розв'язання питання щодо якісного перекладу з урахуванням стандартів ЄС (захід має виконуватися на постійній основі).

Право на доступ до правосуддя

В Україні продовжується цифровізація судочинства, що уможливлює доступ до правосуддя всіх учасників судового провадження.

3177 Постанова Верховного Суду від 04.03.2021 у справі № 732/415/19.

3178 Постанова Верховного Суду від 12.07.2021 у справі № 759/4149/17.

3179 Довідково-інформаційний реєстр перекладачів. Державна міграційна служба України.

3180 Реєстр перекладачів жестової мови. Всеукраїнська асоціація перекладачів жестової мови та людей з інвалідністю.

З 18 жовтня 2023 року передбачено обов'язкову наявність електронного кабінету в ЄСІТС для учасників судового провадження (крім фізичних осіб та юридичних осіб приватної форми власності). **З 21 лютого 2025 року обов'язковою стала наявність електронного кабінету також для всіх юридичних осіб приватної форми власності, які беруть участь у цивільних та адміністративних справах**³¹⁸¹.

Цифровізація кримінального судочинства є складнішим завданням і здійснюється повільніше. Законом № 3604-ІХ³¹⁸² забезпечується **поетапне впровадження ЄСІТС у кримінальне провадження**. Зокрема, передбачається можливість подання учасниками справи процесуальних документів в електронній формі до суду з використанням ЄСІТС, проведення процесуальних дій у режимі відеоконференції під час судового провадження.

Впровадження ЄСІТС є довгим та складним процесом, оскільки вимагає не лише змін до законодавства чи створення відповідної інфраструктури, а й зміни поведінки учасників судового провадження, практик та звичаїв поведінки під час здійснення правосуддя.

Прикладом цього є постанова ВС у складі колегії суддів Третньої судової палати Касаційного кримінального суду³¹⁸³, у якій зазначено, що кримінальний процесуальний закон не містить положень, зі змісту яких однозначно вбачалося б, що направлення судом за власної ініціативи копії судового рішення засобами електронного зв'язку (на адресу електронної пошти чи з використанням ЄСІТС) є належним її врученням учаснику кримінального провадження. Тобто на рівні судової практики йдеться про те, чи достатнім є повідомлення учасників провадження лише засобами електронного зв'язку (електронною поштою) чи з використанням ЄСІТС (якщо особа подала відповідну заяву про це), на що вказує положення закону, чи все ж таки має бути ще паперовий дублікат такого повідомлення. Ці та інші перехідні норми будуть діяти ще певний час, поки система впроваджується, що потребує уваги з боку реалізації права на доступ до правосуддя. Так само відбуваються технічні збої в роботі системи, на що звертали увагу адвокати у 2024 році³¹⁸⁴.

Для врегулювання технічних та організаційних питань, забезпечення автоматизованої взаємодії положення про автоматизовану систему документообігу суду та модулів ЄСІТС, їх однакового розуміння та застосування судами відповідних норм 26 квітня 2024 року Рада суддів України (РСУ) ухвалила рішення № 10 про необхідність викладення Положення про автоматизовану систему документообігу суду в новій редакції³¹⁸⁵. 6 березня 2025 року РСУ ухвалила рішення, що **автоматизована система документообігу суду вводиться в дію з 1 квітня 2025 року**³¹⁸⁶. Отже, РСУ намагається уніфікувати практику застосування ЄСІТС.

3181 З 21 лютого реєстрація е-кабінетів в ЄСІТС для участі в цивільних та адміністративних процесах стає обов'язковою. Ліґа.Закон, 2024.

3182 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Закон України від 23.02.2024 № 3604-ІХ.

3183 Постанова Верховного Суду від 02.09.2024 у справі № 202/9867/22.

3184 Збої Електронного суду порушують конституційні гарантії. Національна асоціація адвокатів України, 2024.

3185 Положення про автоматизовану систему документообігу суду. Рішення Ради суддів України від 11.11.2024 № 39.

3186 Рішення Ради суддів України від 06.03.2025 № 7.

З 1 квітня 2025 року такі зміни до Положення про автоматизовану систему документообігу суду набрали законної сили. З цього моменту **технічно реалізовано функціонал реєстрації заяви про здійснення виклику в конкретному кримінальному провадженні з використанням ЄСІТС** та/або її окремої підсистеми (модуля). Реєстрація такої заяви можлива в разі її надходження до суду в паперовому вигляді, засобами електронної пошти або підсистеми «Електронний суд»³¹⁸⁷.

Рекомендації

1. Удосконалити систему збору даних кримінальної статистики щодо неповнолітніх, зокрема додати можливість обліковувати кількість дітей, які стали свідками кримінального правопорушення (відповідно до їхнього процесуального статусу).
2. Впровадити обов'язкове залучення адвоката для неповнолітніх потерпілих від кримінального правопорушення або його свідків, а також психолога. Уточнити процесуальний статус такого психолога.
3. Ухвалити комплексний законопроект щодо захисту дитини в системі ювенальної юстиції з урахуванням положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки.
4. Належним чином реагувати на випадки порушення презумпції невинуватості та підвищувати фаховий рівень усіх працівників системи правопорядку щодо публічної комунікації їхньої діяльності.
5. Формувати практику щодо порушення презумпції невинуватості як етичної категорії у роботі дисциплінарних органів правопорядку та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; уніфікувати етичні кодекси органів правопорядку.
6. Удосконалити порядок інформування підозрюваних, обвинувачених про розслідування та розгляд справ щодо них у порядку спеціального досудового розслідування, судового розгляду (*in absentia*). Впровадити систему перегляду заочних вироків (*in absentia*) у вигляді не лише апеляційного оскарження, а нового розгляду (*ex novo*).
7. Розвивати систему інформування учасників кримінального провадження про їхні права, зокрема систему Custody Records, та поширити її на всі органи правопорядку, які здійснюють затримання осіб (крім НПУ — на ДБР, НАБУ, СБУ, Бюро економічної безпеки України).
8. Розвивати систему безоплатної правничої допомоги в Україні, зокрема через розширення категорій осіб, які постраждали від воєнних злочинів і потребують захисту держави з огляду на свій вразливий стан і брак ресурсів для захисту своїх прав. Провести незалежний аудит спроможності системи розвиватися, щоб впоратися з такими викликами.
9. Внести зміни до КПК України щодо порядку оскарження якості перекладу в кримінальному провадженні та зміни перекладача в разі, якщо він неякісно виконує свою роботу, відповідно до Директиви 2010/64/ЄС (2010).

³¹⁸⁷ До уваги учасників судових процесів у кримінальних провадженнях. Судова влада України, 2025.

10. Забезпечити належний рівень оплати якісних фахових перекладачів у кримінальному провадженні в разі залучення їх за кошти державного бюджету.
11. Удосконалити процедури участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду із використанням власних технічних засобів. Така процедура може застосовуватися до правосуддя, що здійснюється на територіях, які найбільше потерпають від бойових дій в умовах війни.
12. Для полегшення доступу до правосуддя, особливо в умовах війни, поступово впроваджувати систему ЄСІТС під час здійснення правосуддя, включно з кримінальним судочинством.

РОЗДІЛ 24

«ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА ТА БЕЗПЕКА»



Боротьба з організованою злочинністю

ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив

 **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
UKRAINE

ZMІNA
ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ



Протягом 2023–2024 років ухвалено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки та урядовий План заходів з його реалізації. Ці документи є ключовими щодо *державної політики* у сфері розвитку системи правопорядку.

Законодавство у сфері протидії *організованій злочинності* потребує удосконалення. У вересні 2020 року затверджено Стратегію національної безпеки та Стратегію боротьби з організованою злочинністю. Важливим є визначення статусу Національного координатора, який буде здійснювати організаційне забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Наразі ці функції тимчасово покладені на Міністерство внутрішніх справ України. У 2022 році створено Міжвідомчу робочу групу з координації запровадження системи оцінки SOCTA. У 2024 році Міністерству внутрішніх справ України передано звіт про результати оцінювання загроз тяжких злочинів організованої злочинності до Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони України. Результати такого оцінювання мають стати підґрунтям для Стратегії боротьби з організованою злочинністю на період 2026–2030 років. У 2025 році планується початок поетапної трансформації оперативно-розшукової діяльності до кримінальної розвідки, установлення чітких критеріїв її відмежування від кримінальної процесуальної, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності.

У червні 2024 року набрав чинності закон щодо «перезавантаження» *Бюро економічної безпеки України*. Конкурс на посаду Директора цього органу завершено, але процес призначення переможця конкурсу ускладнено. Після цього має розпочатися процес атестації працівників, що триватиме до 18 місяців. Водночас такі кроки мають стати першочерговими, а надалі треба вдосконалювати аналітичну спроможність Бюро економічної безпеки України, впроваджувати сучасні управлінські практики, системи оцінювання тощо задля комплексного реформування цього органу правопорядку.

Усі органи досудового розслідування різною мірою відповідальні за розслідування *фінансових злочинів*. У жовтні 2024 року Україна затвердила Порядок, у якому визначено поняття фінансового розслідування, фінансового аналізу, їх мета та принципи фінансового аналізу у значеннях, наведених у 30-й рекомендації Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмивання грошей (FATF). Актуальним залишається питання розмежування підслідності органів досудового розслідування щодо фінансових розслідувань, зокрема предикатних злочинів, а також вдосконалення системи збору кримінальної статистики щодо фінансових розслідувань як окремої категорії кримінальних проваджень.

Розпочалося реформування Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Наявні деякі пропозиції з вдосконалення системи протидії відмиванню доходів на рівні розроблених проєктів законів. Якість виконання Плану заходів з реалізації Стратегії повернення активів є формальною і без належного рівня залучення громадськості на практиці.

Окремий Закон про *цивільну зброю* досі не ухвалено, а умови придбання, зберігання, обліку, охорони, носіння, перевезення і використання зброї врегульовано підзаконним актом. У 2023 році запрацював Єдиний реєстр зброї, а у 2024 році утворено Координаційний центр з питань протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових

частин і компонентів, а також боєприпасів до неї (NFFP). Кримінальна відповідальність за незаконний обіг зброї недосконала, а незаконний обіг складових частин зброї не криміналізовано взагалі. Законодавчі рішення з цих питань перебувають на розгляді Верховної Ради України.

Реформа *Служби безпеки України* залишається відкритим питанням з урахуванням вимог воєнного часу. Загальний напрямок реформи — трансформація СБУ в контррозвідувальний орган — підтримується всіма заінтересованими сторонами, проте обсяг такої реформи вбачається різним, насамперед щодо залишення функцій слідства у злочинах проти національної безпеки та тероризму.

Боротьба з *корупцією* в органах правопорядку здійснюється через впровадження низки антикорупційних заходів, передбачених антикорупційними стратегіями, ухвалення яких є обов'язковим. За це відповідальні профільні підрозділи запобігання та протидії корупції. Загалом система внутрішнього контролю є розвиненою, а вимоги щодо професійної етики та доброчесності поступово посилюються.

Добір на посади в усіх органах правопорядку здійснюється на засадах конкурсу. *Призначення на керівні посади* здійснюється за результатами конкурсу в нових органах (Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України). Натомість у Національній поліції України такі конкурси наразі є необов'язковими. Призначення керівника Національної поліції України на конкурсних засадах та деполітизація поліції загалом залишаються актуальними. Дорожня карта з питань верховенства права надала визначеності щодо планів Уряду із цього питання, але відповідні заходи потребують ефективної імплементації.

Україна активно *співпрацює з європейськими органами міжнародного співробітництва* — Євроюстом та Агентством Європейського Союзу зі співробітництва органів правопорядку. Має робочі домовленості з Агентством Європейського Союзу з підготовки співробітників органів правопорядку та активно використовує такий інструмент, як-от спільні слідчі групи (JIT).

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну принесло нові виклики у сфері протидії торгівлі людьми, пов'язані зі збільшеними ризиками потрапляння в ситуації торгівлі людьми внаслідок внутрішнього переміщення чи виїзду за кордон, відсутністю доступу до окупованих територій, руйнуванням критичної інфраструктури, економічною дестабілізацією тощо. Ці виклики суттєво ускладнюють діяльність та стосуються всієї системи суб'єктів, які здійснюють протидію торгівлі людьми в Україні. Залишаються невирішеними певні системні проблеми, які існували і до повномасштабного вторгнення Росії в Україну, і вирішення яких суттєво не просунулось протягом 2023–2024 років. Зокрема, це стосується прогалин у законодавстві та неузгодженості з міжнародними стандартами та рекомендаціями міжнародних інституцій; неефективності кримінального переслідування злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, органами правопорядку із низьким показником винесених вироків та практичною відсутністю виплати компенсацій постраждалим тощо.

Кибербезпека та протидія *кіберзлочинам* є пріоритетом Стратегії, ухваленої у 2021 році. Новим викликом в умовах війни стали кібератаки на об'єкти критичної інфраструктури. Відповідальність за кіберзлочини потребує удосконалення, насамперед впровадження поняття «кібернасильство». Поняття електронних доказів досі відсутнє в Кримінальному процесуальному кодексі України, на відміну від інших процесів (адміністративного, цивільного, господарського).

Система захисту свідків полягає здебільшого у застосуванні фізичних заходів безпеки — охорони особи та сповіщення її про небезпеку. Водночас оцінка загроз не проводиться, а матеріальне забезпечення системи недостатнє. Правове забезпечення є застарілим і не відповідає вимогам часу, адже профільний Закон ухвалений ще у 1993 році та не зазнав суттєвих змін з того часу. Чинне бачення Уряду полягає в покладенні цих функцій винятково на органи правопорядку, хоча раніше документи у сфері державної політики передбачали створення окремого незалежного органу з цією метою.

Реалізація Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки

Стан справ

На виконання однієї з рекомендацій³¹⁸⁸ Європейської комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі (ЄС) у травні 2023 року Президентом України (Президент) схвалено **Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (КСП)**³¹⁸⁹. Сам акт розроблявся міжвідомчою робочою групою³¹⁹⁰, до якої входили органи правопорядку, прокуратури, інших органів влади, міжнародні експерти — під координацією Офісу Генерального прокурора (ОГП).

До **стратегічних пріоритетів** реформування органів правопорядку відповідно до зазначеного КСП належать, зокрема:

1. Дієвість і ефективність органів правопорядку та прокуратури.
2. Послідовна кримінальна політика.
3. Оперативність кримінального провадження.
4. Система управління, орієнтована на результат.
5. Комплексна цифрова трансформація.
6. Відкритість, прозорість, підзвітність і незалежність.

У серпні 2024 року Кабінет Міністрів України (Уряд) затвердив **План заходів, спрямованих на виконання КСП (План заходів до КСП)**³¹⁹¹. Він розроблений з урахуванням рекомендацій Європейської комісії, викладених у Звіті про прогрес України

3188 Opinion on the EU membership application by Ukraine. European Commission, 2022.

3189 Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023.

3190 Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2022 рік. С. 12.

3191 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792.

в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року³¹⁹². Ухвалення Плану заходів до КСП також було одним із пріоритетів адаптованої Річної національної програми на 2024 рік у межах співпраці з НАТО³¹⁹³.

Серед заходів вказаного Плану є ті, які спрямовані на підвищення оперативності кримінального провадження, запобігання та протидії злочинності в громадах, посилення підтримки потерпілих і свідків, розроблення та впровадження технологічних рішень, зокрема електронної системи кримінальних проваджень.

Зміст Плану заходів до КСП стосується не тільки інституційної спроможності органів правопорядку — уніфікації їхнього правового статусу, впровадження єдиних практик управління чи інституту детективів, а також кримінальної політики (наприклад, впровадження послідовної кримінальної політики та кримінологічних досліджень (crime surveys), що довели свою ефективність в інших країнах) та кримінального процесуального законодавства (посилення захисту учасників кримінального провадження, орієнтація на права потерпілого, альтернативний порядок вирішення кримінально-правового спору тощо).

Отже, щоб протидіяти злочинності (за предметним критерієм — у сфері обігу наркотичних засобів, незаконного обігу зброї, кіберзлочинності тощо), органи правопорядку мають бути наділені належним рівнем інституційної спроможності. Саме тому в фокусі уваги Європейської комісії — не окремі органи (за винятком окремих випадків), а сфери злочинності (кіберзлочинність, наркозлочинність, незаконний обіг зброї, фінансові злочини тощо), які становлять загрозу не лише національній системі правопорядку, а й загальноєвропейській, зважаючи на їх транскордонний характер.

Ключовою рекомендацією Звіту про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року (Звіт у межах Пакета розширення ЄС 2024 року)³¹⁹⁴ є подальше просування виконання заходів, передбачених КСП та Планом заходів до нього, а успішна його імплементація до кінця 2027 року матиме вирішальне значення для реформування сектору цивільної безпеки України відповідно до стандартів та найкращих практик ЄС³¹⁹⁵.

Дорожня карта з питань верховенства права³¹⁹⁶ містить окремий захід щодо забезпечення виконання КСП та Плану заходів до нього (на постійній основі), що інкорпорує його в систему євроінтеграційних зобов'язань на рівні цього документа державної політики.

3192 Ukraine Report 2023. European Commission, 2023.; Звіт про розширення (2023) містив рекомендацію стосовно ухвалення цього Плану заходів (с. 55). Після публікації вказаного Звіту під час доопрацювання проекту Плану заходів (станом на листопад 2023 року вже був готовий перший проект документа) було уточнено необхідність реформування БЕБ (п. 1.1.4, п. 1.1.5) (відповідає рекомендації на с. 56); уточнено порядок впровадження в Україні методики оцінювання рівня організованої злочинності СОСТА (п. 2.4.1, п. 2.4.2) (відповідає рекомендації на с. 56) тощо.

3193 Комісія з питань координації євроатлантичної інтеграції схвалила перелік відповідальних органів за виконання адаптованої РНП на 2024 рік. Кабінет Міністрів України, 2024.

3194 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 8.

3195 Там само, с. 44.

3196 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

Прогрес і проблеми

Засадничою проблемою КСП та Плану заходів до нього є підготовка цього документу під умови мирного часу, що було прямою вимогою європейських партнерів, озвученою під час консультацій щодо виконання цієї рекомендації Європейської комісії. Це жодним чином не узгоджується з часовим проміжком його виконання — 2023–2027 роки, адже весь цей час основними викликами для системи кримінальної юстиції залишаються **проблеми військової та військової юстиції**. Ідеться як про розслідування міжнародних злочинів (насамперед воєнних), так і військових злочинів (проти порядку несення військової служби). До того ж гострою є проблема протидії загрозам національній безпеці (насамперед колабораційній діяльності) та погіршення криміногенної ситуації у зв'язку з війною загалом³¹⁹⁷.

Ці сфери потребують якнайповнішого врегулювання. Так, переслідування за міжнародні злочини зазвичай триває десятиліттями (приклад країн колишньої Югославії), а відновлення порядку на деокупованих територіях чи боротьба зі злочинністю в умовах війни потребує значних ресурсів³¹⁹⁸. Відповідь на питання інституційної стабільності органів прокуратури та органів правопорядку в цій сфері необхідно мати вже сьогодні, щоб планувати виділення ресурсів на спеціалізовані підрозділи, можливо, навіть органи, які будуть опікуватися цим питанням.

Військова юстиція є елементом забезпечення боєздатності збройних сил держави. З огляду на невизначеність строків закінчення війни з РФ, а також ймовірних інших загроз воєнного характеру, військова юстиція в Україні має функціонувати³¹⁹⁹.

Натомість у КСП питання військової юстиції не згадується, а в Плані заходів до КСП плани щодо військової юстиції охоплені одним пунктом, який передбачає розроблення проекту концепції реформування органів військового правопорядку України у післявоєнний період³²⁰⁰.

Визначення такого пізнього строку виконання Плану заходів до КСП, а саме: «після завершення чи скасування воєнного стану» (з перспективи 2024 року було зрозуміло, що воєнний стан буде припинено чи скасовано нескоро — за межами дії КСП, тобто 2027 року) було свідомою стратегією Уряду щодо заходів, виконання яких є політично чутливим питанням, і не має підтримки в самих органах системи кримінальної юстиції. Прикладами такої стратегії є такі заходи вказаного Плану:

- зміни до законодавства щодо призначення на конкурсних засадах керівників органів правопорядку та на вищі керівні посади в цих органах;
- ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду (Римський статут)³²⁰¹;

3197 Куди рухається реформа органів правопорядку? Зауваження до плану, затвердженого Президентом. Дзеркалотижня, 2023.

3198 Міжнародні злочини в Україні: огляд національного розслідування та судової практики. С. 23–31. Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2023.

3199 Військова юстиція в Україні. Зелена книга. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2024. С. 9.

3200 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід. 1.1.2.

3201 Виконано наприкінці 2024 року.

- » реформування Служби безпеки України (СБУ);
- » реформування правничої освіти, зокрема поступове позбавлення відомчих навчальних закладів підготовки правників.

Натомість ці проблеми вдалося збалансувати іншими документами у сфері державної політики. Так, наприкінці 2024 року Україною ратифіковано Римський статут. Реформа правничої освіти поступово набуває масштабів у межах Комітету Верховної Ради України з питань правової політики³²⁰².

Сам факт **ухвалення КСП та Плану заходів до нього**, безперечно, **є успіхом** України у визначенні комплексної політики реформування органів правопорядку в далекій перспективі, до того ж є реальним кроком на шляху до **реалізації євроінтеграційних прагнень держави**. Крім того, **КСП стосується не лише інституційних реформ** (кадри, система управління, повноваження), а й **інструментів стратегічного планування в системі кримінальної юстиції** (кримінальна політика, пріоритетизація кримінальних проваджень) **та правил розслідування** (зміни до кримінальної процедури).

Водночас його розроблення під умови мирного часу **не відповідає на реальні виклики, які сьогодні постають перед органами правопорядку, а саме питання воєнної та військової юстиції**. Зусилля Верховної Ради України (Верховна Рада, Парламент), ОГП, Міністерства закордонних справ України (МЗС), Міністерства юстиції України (Мін'юст), а також громадянського суспільства та Міністерства оборони України (Міноборони) — у частині військової юстиції, у 2022–2025 роках дещо збалансували ситуацію та нейтралізували зазначену проблему, наскільки це можливо. Так, впродовж зазначених років прийнято низку документів, якими визначено шляхи розвитку системи воєнної та військової юстиції³²⁰³.

Стан виконання Плану заходів до КСП оцінювати зарано, оскільки незначна частина заходів уже пройшла строки свого виконання. Частина з них була виконана, а частина — ні. Частково з об'єктивних причин (складності завдання, зволікання Парламенту з ухваленням законодавчої ініціативи тощо), частково — через затягування органами правопорядку та зволікання з виконанням того чи іншого завдання.

1 липня 2025 року відбулася конференція «Комплексна трансформація правоохоронної системи як ключовий елемент євроінтеграції України», під час якої відбулося обговорення КСП та Плану заходів до нього. Віцепрем'єр-міністерка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції — Міністерка юстиції, Міністерство внутрішніх справ України (МВС) та ОГП як ключові виконавці обговорили стан виконання цих документів. Також під час обговорення було оголошено, що найближчим часом планується створити дворівневу Координаційну раду, яка буде займатися оціню-

3202 Докладно — у розділі «Реформа юридичної освіти».

3203 Стратегічний план щодо реалізації повноважень органів прокуратури у сфері кримінального переслідування за вчинення міжнародних злочинів на 2023–2025 роки.; Стратегія управління розслідуванням міжнародних злочинів, скоєних в контексті збройного конфлікту.; Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей несення військової служби в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці : Закон України від 13.12.2022 № 2839-IX.; Про Військову поліцію: проект Закон України, реєстраційний № 6569-д від 31.05.2024.

ванням Плану заходів до КСП³²⁰⁴. Водночас створення дворівневої структури управління впровадження цього Плану для здійснення регулярного нагляду та моніторингу мало відбутися ще у II кварталі 2025 року відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права. Проте інформація щодо створення такої системи наразі відсутня в публічному доступі.

Важливою особливістю КСП та Плану заходів до нього є їх комплексний характер, який, серед іншого, передбачає поетапність вчинення певних заходів та взаємозв'язок між його структурними частинами. **КСП та План заходів до нього мають багато-рівневу структуру, взаємопов'язані завдання та передбачають ухвалення подальших документів галузевого рівня.** Наприклад, без удосконалення законодавства у сфері кримінальної політики неможливо затвердити Національний план із запобігання (превенції) злочинності, а на підставі нього відповідно мають прийматися регіональні та місцеві програми запобігання (превенції) злочинності³²⁰⁵.

План заходів до КСП містить окремі заходи, які за своїм масштабом та комплексністю об'єктивно не могли бути виконані у визначені строки. Такі заходи залишаються невиконаними й зараз, хоча ведеться активна робота на цьому шляху. Прикладом є здійснення консолідованої поетапної цифрової трансформації органів правопорядку та органів прокуратури, яка передбачала виконання низки заходів³²⁰⁶.

Так само подекуди строки, визначені Планом заходів до КСП, розходяться з новішими документами у сфері державної політики, зокрема Дорожньою картою з питань верховенства права. Наприклад, прийняття Закону України «Про органи правопорядку» у першому документі передбачене на II квартал 2025 року, натомість у другому — на II квартал 2026 року. Прийняття такого закону має стати першим кроком до комплексних реформ у питанні організації діяльності органів правопорядку, і відтермінування заходу на один рік руйнує загальну логіку Плану заходів до КСП, адже виконання наступних заходів безпосередньо залежить від прийняття цього системно важливого закону.

Також зустрічаються заходи, які в собі містять низку різних за складністю виконання підзаходів. Поєднання в одному заході³²⁰⁷ чотирьох різних за масштабами підзаходів (удосконалення законодавства, утворення Координаційного центру, забезпечення повноцінної роботи реєстру, проведення регулярного оцінювання загроз) ускладнює об'єктивну оцінку стану виконання такого заходу загалом.

Останнім прикладом складності оцінювання виконання заходів Плану заходів до КСП є «перевиконання» окремих заходів, що насправді не призвело до результатів. Так, на виконання одного із заходів³²⁰⁸ було розроблено декілька законопроектів з різними концепціями, однак жоден із них не був прийнятий.

3204 Олексій Сергєєв представив урядовий євроінтеграційний план заходів реформування правоохоронної системи. Міністерство внутрішніх справ України, 2025; Система правопорядку у процесах євроінтеграції: ЛЗІ взяла участь у конференції. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2025.

3205 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, заходи 2.11, 2.31, 2.3.2.

3206 Там само, заходи 5.1.1 — 5.1.5.

3207 Там само, захід 1.4.3.

3208 Там само, захід 1.5.1.

Рекомендації

1. Продовжити виконання заходів, передбачених КСП та Планом заходів до нього.
2. Уряду з залучення міжнародної технічної допомоги (МТД) варто затвердити методологію оцінювання КСП та Плану заходів до нього, де систематизувати заходи за їхньою структурою, визначити ступінь виконання (особливо щодо процесів, що тривають), сформулювати «ланцюжки» взаємопов'язаних заходів.
3. Створити Міжвідомчу робочу групу (або інший координаційний механізм) з питань моніторингу та оцінки виконання КСП та Плану заходів до нього, до складу якої мають входити представники всіх залучених до виконання цих документів державних інституцій. Наділити відповідну міжвідомчу робочу групу повноваженнями здійснювати щорічну оцінку стану виконання КСП та Плану заходів до нього відповідно до затвердженої Урядом методології.

Стан законодавства щодо боротьби з організованою злочинністю. Створення постійно діючого національного координаційного органу з питань боротьби з організованою злочинністю

Стан справ

Ще у 1993 році в Україні ухвалено **Закон № 3341-XII**³²⁰⁹, у якому **під організованою злочинністю розуміється** сукупність кримінальних правопорушень, що вчиняються у зв'язку зі створенням та діяльністю організованих злочинних угруповань.

До **системи органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю** відносять:

- **спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи** (Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України);
- **державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій** (Національна поліція України (НПУ), СБУ, органи прокуратури, органи доходів і зборів, органи Державної прикордонної служби України (Держприкордонслужба) та органи державного фінансового контролю, органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори, розвідувальний орган Міноборони, Служба зовнішньої розвідки України, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Бюро економічної безпеки України (БЕБ)³²¹⁰.

3209 Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII.

3210 Там само, ст. 5.

Навіть за умови трансформації СБУ у класичний контррозвідувальний орган вона має зберегти за собою цю функцію, адже переважна більшість спецслужб країн-членів НАТО мають функцію боротьби з організованою злочинністю³²¹¹.

У вересні 2020 року затверджено **Стратегію національної безпеки України**³²¹². У ній визначено, що спеціальні служби іноземних держав, насамперед РФ, продовжують розвідувально-підривну діяльність проти України, намагаються підживлювати сепаратистські настрої, використовують організовані злочинні угруповання і корумпованих посадових осіб, прагнуть зміцнити інфраструктуру впливу³²¹³.

Також у вересні 2020 року затверджено **Стратегію боротьби з організованою злочинністю**³²¹⁴, у якій зазначається, що організація системної боротьби з організованою злочинністю має стати одним із пріоритетних завдань державної політики та потребує вжиття дієвих скоординованих міжвідомчих заходів і поглиблення міжнародного співробітництва.

Реалізація зазначеної Стратегії передбачає три етапи³²¹⁵: оцінку загроз тяжких злочинів та організованої злочинності (СОСТА Україна); визначення обмеженої кількості стратегічних цілей згідно з висновками такої проведеної оцінки і розроблення комплексних планів заходів; їх виконання.

У 2022 році затверджено **План заходів з реалізації вказаної Стратегії**³²¹⁶. **Функції Національного координатора (до його утворення) покладено на МВС**³²¹⁷.

У жовтні 2024 року учасники міжвідомчої наради з питань реалізації зазначеної Стратегії домовилися про розроблення єдиного комплексного плану заходів на 2025 рік, який буде реалізований у її рамках³²¹⁸.

Протягом 2018–2019 років НПУ опрацьовано³²¹⁹ **методологію Агентства Європейського Союзу зі співробітництва органів правопорядку (Європол) з оцінки загроз організованої і тяжкої злочинності СОСТА**³²²⁰. Із застосуванням такої методології проведено оцінку загроз серйозної та організованої злочинності СОСТА Україна за

3211 «Невластиві» функції СБУ: міф і реальність. Liga.net, 2019; Веденєєв Д., Семенюк О. Місце і функції кримінальної розвідки у системі забезпечення національної безпеки в Україні. Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Юридичні науки. Випуск 2 (70), 2024. С. 25.

3212 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020.

3213 Там само, п. 19.

3214 Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 № 1126.

3215 Там само.

3216 Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 № 850.

3217 Там само.

3218 У МВС відбулася міжвідомча нарада з питань реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю. Міністерство внутрішніх справ України, 2024.

3219 Наші партнери. Міністерство внутрішніх справ України.

3220 Serious and Organised Crime Threat Assessment (Оцінка загроз тяжких злочинів та організованої злочинності).

період 2019–2022 років³²²¹, яка була використана під час розроблення Стратегії боротьби з організованою злочинністю на період 2020–2025 років³²²².

У січні 2022 року створено **Міжвідомчу робочу групу з координації запровадження в діяльність центральних органів виконавчої влади системи оцінки SOCTA Україна**³²²³. Затверджено Положення про її діяльність та порядок збирання і узагальнення інформації та здійснення оцінювання загроз організованої злочинності та тяжких злочинів відповідно до системи оцінки SOCTA Україна³²²⁴.

НПУ в рамках роботи вказаної Міжвідомчої робочої групи **підготовлено до введення в експлуатацію інформаційну підсистему «SOCTA»** інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України»³²²⁵.

У 2021 році GI-TOC опублікувала свою оцінку організованої злочинності в Україні для Глобального індексу організованої злочинності³²²⁶. Відповідно до результатів оцінювання **Рейтинг злочинності в Україні складав 6.18** (34-те місце серед 193 країн світу, **3-тє місце серед 44 країн Європи**, 3-тє місце серед 17 Центрально- і Східноєвропейських країн). Наведені показники дають уявлення про криміногенну ситуацію в Україні станом на лютий 2022 року, до початку російської агресії. Попри те, що внаслідок вторгнення обставини можуть докорінно змінитися, наявність сформованих нелегальних ринків у кількох сферах, пов'язаних з конфліктом (торгівля зброєю та людьми), а також вплив недобросовісних публічних службовців дають уявлення про основні вразливості та ризики, які може поглибити конфлікт³²²⁷.

У 2024 році розслідувалися кримінальні провадження щодо **663 організованих груп та злочинних організацій** (з них — 532 НПУ, 32 — СБУ, 33 — БЕБ, 63 — Державне бюро розслідувань (ДБР), три — НАБУ). Водночас **614 (93%) організованих груп та злочинних організацій самостійно виявлено підрозділами правоохоронних органів**. Для порівняння, у 2021 році організованих злочинних груп та організацій, щодо яких розслідувалися кримінальні провадження, було **499 (на 25% менше)**³²²⁸.

З огляду на статистичні дані ОГП за перше півріччя 2025 року, прослідковується тенденція до збільшення кількості виявлених організованих груп та злочинних

3221 Оцінка загроз серйозної та/або організованої злочинності (звіт про результати оцінювання загроз серйозної та/або організованої злочинності — SOCTA Україна) 2019–2022. Міністерство внутрішніх справ України.

3222 Оцінка загроз серйозної та організованої злочинності за європейською методологією — це євроінтеграція.

3223 Деякі питання запровадження в діяльність центральних органів виконавчої влади системи оцінки SOCTA Україна : постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2022 № 59.

3224 Там само.

3225 Оцінка загроз серйозної та/або організованої злочинності (звіт про результати оцінювання загроз серйозної та/або організованої злочинності — SOCTA Україна) 2019–2022. Міністерство внутрішніх справ України.

3226 New Front Lines. Organized criminal economies in Ukraine in 2022. Research Report, 2023. Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC).; Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI-TOC) — міжнародна неурядова організація, яка займається дослідженням, аналізом та протидією транснаціональній організованій злочинності.

3227 Там само.

3228 Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень–грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

організацій в Україні — **509** (за аналогічний період у 2024 році — 448³²²⁹), із яких 386 виявлено НПУ, 25 — СБУ; 35 — БЕБ; 52 — ДБР, 11 — НАБУ)³²³⁰.

Прогрес і проблеми

Боротьба з організованою злочинністю, особливо в умовах повномасштабної війни, потребує докорінних змін в інституційних, організаційних та правових заходах щодо ефективного забезпечення боротьби з цим антисупільним явищем.

Зокрема, відсутність системного підходу до ведення боротьби з організованою злочинністю, неналежний рівень взаємодії правоохоронних органів у відповідній сфері, застаріле та розбалансоване нормативно-правове забезпечення з питань боротьби з організованою злочинністю, недосконалість процедури моніторингу криміногенної ситуації, відсутність консолідованої об'єктивної методології оцінювання загроз організованої злочинності, використання застарілих форм і методів боротьби з таким явищем призводить до загострення проблем, пов'язаних з організованою злочинністю, та низького рівня ефективності боротьби з нею³²³¹.

Позитивним кроком стало ухвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю та Планом заходів до неї. Водночас чинний Закон № 3341-XII, який регулює організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю, на сьогодні не відповідає вимогам часу. Зокрема, він потребує:

- конкретизації функцій боротьби з організованою злочинністю спеціально визначеного підрозділу в структурі НПУ та оперативних підрозділів СБУ;
- розмежування їхніх функцій та функцій інших визначених Стратегією органів підсистеми боротьби з організованою злочинністю;
- удосконалення порядку взаємодії та координації державних органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю.

Критичним є **визначення статусу Національного координатора**, який буде здійснювати організаційне забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, відповідати за ефективне функціонування механізмів координації, взаємодії, моніторингу та звітності в зазначеній сфері.

Процедура моніторингу криміногенної ситуації перебуває на етапі вдосконалення, насамперед через розвиток застосування методології SOCTA. Врешті, нормативного забезпечення вимагає ширше коло питань, зокрема трансформація інституту оперативно-розшукової діяльності в інститут кримінальної розвідки, а також застосування інструментів intelligence-led policing (поліцейської діяльності, яка ґрунтується на аналітичній розвідці (розвідувальній аналітиці)).

3229 Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень-червень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

3230 Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень-червень 2025 року. Офіс Генерального прокурора.

3231 Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 № 1126.

Національний координатор з питань боротьби з організованою злочинністю

Створення постійного Національного координатора з питань боротьби з організованою злочинністю є частиною рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року³²³².

Національного координатора наразі не створено, а ці функції тимчасово покладені на МВС. Фактично Уряд намагався створити орган, який за повноваженнями відповідає центральному органу виконавчої влади за окремими ознаками. Такий крок зроблено без унормування створення Міжвідомчої комісії — координаційного органу (Національного координатора) у сфері боротьби з організованою злочинністю в профільному Законі, який визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю³²³³. Саме тому він є тимчасовим, адже орган з такими повноваженнями має бути прямо передбачений профільним Законом.

У серпні 2024 року МВС розробило та передало на розгляд Уряду **законопроект № 11532**³²³⁴ про створення Міжвідомчої координаційної комісії у сфері боротьби з організованою злочинністю (Національного координатора)³²³⁵. Станом на сьогодні законопроект опрацьовується в парламентських комітетах. 17 липня 2025 законопроект відкликано у зв'язку зі зміною Уряду. Водночас Дорожня карта з питань верховенства права передбачає, що такий закон має бути прийнято до I кварталу 2026 року.

SOCTA

Організована злочинність є суттєвою проблемою для всіх країн. Це не тільки проблема в національній правоохоронній діяльності, яка підриває державну безпеку, але також має потенціал для впливу на інші важливі галузі безпеки людини, чи то соціальна, чи то політична, чи то економічна, чи то екологічна сфера³²³⁶. Наразі показовим є багаторічний цикл політики щодо реагування на тяжкі злочини та організовану злочинність, розроблений у 2010 році ЄС з метою послідовного та методичного усунення найбільш важливих кримінальних загроз через ефективне співробітництво між відповідними службами країн-членів, установами й органами ЄС. Цей підхід був затверджений Радою ЄС у грудні 2010 року³²³⁷.

Відповідно до вимог, SOCTA є стратегічним звітом, який оцінює та приділяє особливу увагу боротьбі з тяжкими злочинами та організованою злочинністю в ЄС. Звіт

3232 Ukraine Report 2023. European Commission. P. 56, 2023.

3233 Організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю в Україні: проблеми законодавчого врегулювання. Інформація і право. № 2(49)/2024. С. 154

3234 Про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» щодо утворення Міжвідомчої координаційної комісії у сфері боротьби з організованою злочинністю (Національного координатора) : проект Закону України, реєстраційний № 11532 від 28.08.2024.

3235 У МВС відбулася міжвідомча нарада з питань реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю. Міністерство внутрішніх справ України, 2024.

3236 The evolving challenge of transnational organized crime, Trends in Crime and Justice. The SOCTA Handbook. 2005 (UNODC/UNICRI). P. 5, 25–54.

3237 Свиридюк Н.П. «SOCTA» в системі протидії організованій злочинності в Україні. Актуальні питання та перспективи розвитку кримінального аналізу в правоохоронній системі України, 2022. С. 151.

SOCTA містить аналіз та оцінку вразливих сфер та специфічних регіонів країн-членів, на контролювання яких спрямована діяльність злочинних груп. Крім того, SOCTA містить докладний аналіз сфер злочинної діяльності, окремо організованих злочинних угруповань, зокрема методи діяльності та інфраструктуру, що використовується. Загальний вплив на суспільство тяжких злочинів та організованої злочинності також є предметом аналізу та відображення у Звіті SOCTA. Усе це реалізується на основі розробленої чіткої та прозорої методології. Сформована методологія SOCTA акцентує на визначенні основних загроз та ризиків у послідовній боротьбі з тяжкими злочинами та організованою злочинністю в ЄС³²³⁸.

З 2016 року в Україні виникали одночасно різноманітні ініціативи щодо впровадження відповідної методології Європолу SOCTA в правоохоронній системі. Ключовою стала ініціатива Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (КМЕС), на платформі якої було створено міжвідомчу робочу групу з вивчення методології та впровадження SOCTA в Україні. Представники робочої групи брали участь у навчальних візитах до Європолу та в семінарах, що проводилися представниками Європолу в Україні. Започатковано процес адаптації нормативно-правової бази України до методології Європолу SOCTA з урахуванням специфіки національних органів правопорядку³²³⁹.

У липні 2024 року на засіданні Міжвідомчої робочої групи з координації запровадження в діяльність центральних органів виконавчої влади системи оцінки SOCTA Україна схвалено оновлену Методику оцінювання загроз організованої злочинності та тяжких злочинів відповідно до системи оцінки SOCTA Україна³²⁴⁰.

У 2024 році **МВС** передано **звіт про результати оцінювання загроз тяжких злочинів організованої злочинності до Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони України (РНБО)**³²⁴¹. Результати такого оцінювання мають стати підґрунтям для **Стратегії боротьби з організованою злочинністю на період 2026–2030 років**, а також плану дій з її реалізації з урахуванням методології EMPACT³²⁴².

4 червня 2025 року проведено установче засідання міжвідомчої робочої групи з розроблення та затвердження Стратегії боротьби з організованою злочинністю на період 2026–2030 років, до складу якої увійшли представники понад 20 органів державної влади³²⁴³. За інформацією МВС³²⁴⁴, затвердження такої Стратегії **очіку-**

3238 Там само.

3239 Там само.

3240 Угода про асоціацію. Міністерство внутрішніх справ України.

3241 У МВС відбулася міжвідомча нарада з питань реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю. Міністерство внутрішніх справ України, 2024.

3242 European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats — EMPACT. Це Європейська багатопрофільна платформа проти кримінальних загроз, яка запроваджує комплексний підхід до внутрішньої безпеки ЄС, що включає заходи, що охоплюють різні аспекти: від контролю на зовнішніх кордонах, співпраці поліції, митниці та судової влади до управління інформацією, інновацій, навчання, профілактики та зовнішнього виміру внутрішньої безпеки, а також, де це доречно, державно-приватного партнерства.

3243 МВС провело установче засідання міжвідомчої робочої групи з розроблення та затвердження Стратегії боротьби з організованою злочинністю на період 2026–2030 років. Міністерство внутрішніх справ України, 2025.

3244 Інформація надана представниками Міністерства внутрішніх справ України під час інтерв'ю, проведеного 02.04.2025.

ється в грудні 2025 року. Водночас Дорожня карта з питань верховенства права передбачає ухвалення цих документів у II кварталі 2026 року.

Крім того, результати впровадження моделі SOCTA Україна в майбутньому мають бути враховані під час розроблення проєкту концепції кримінальної політики на середньостроковий період, яка визначатиме довгострокові заходи щодо протидії злочинності, необхідність стратегічного планування за окремими напрямками протидії злочинності, зокрема, організований злочинності³²⁴⁵.

Дорожня карта з питань верховенства права також передбачає у III кварталі 2025 року посилення інституційної спроможності органів правопорядку для продовження впровадження національної оцінки SOCTA, зокрема в частині їхньої діяльності, що ґрунтується на аналітичній розвідці (розвідувальній аналітиці), управлінні та аналізі інформації, доступі до ІТ-системи з одночасним підвищенням рівня кібербезпеки та безпеки збереження даних, а також на міжвідомчій інформаційній взаємодії.

Кримінальна розвідка

Оперативно-розшукова діяльність (ОРД) як інститут сформовано в середині ХХ століття в умовах радянської кримінальної юстиції як комплекс негласних дій, закріплених на рівні відомчих інструкцій з відповідним грифом секретності. Втручання у приватне життя людей під час такого негласного спостереження вважалося нормою, а реальні гарантії захисту прав людини не були властиві радянському законодавству. Сьогодні він містить не тільки оперативно-розшукові заходи, спрямовані на отримання доказів у межах кримінального провадження, а й норми щодо розвідувальної та контррозвідувальної діяльності, перевірки під час допуску до державної таємниці тощо³²⁴⁶.

Доки був чинний Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року, який не передбачав порядку проведення негласних дій правоохоронними органами, закон про ОРД логічно доповнював кримінально-процесуальне законодавство відповідними нормами. У 2012 році, **з ухваленням чинного Кримінального процесуального кодексу України (КПК України)**, інститут негласних слідчих/розшукових дій (НСРД) у кримінальному провадженні, передбачений главою 21 КПК України, змінив інститут ОРД у частині документування злочинної діяльності. Негласні дії тепер здійснюються відповідно до положень КПК України³²⁴⁷.

Необхідна **поступова трансформація інституту ОРД** від кримінальної процесуальної (фактично відбулась у 2012 році), розвідувальної та контррозвідувальної діяльності, а також розширення інструменту протидії безпековим загрозам. Сьогодні йдеться про два компоненти, які мають замінити інститут ОРД: кримінальна розвідка; intelligence-led policing — поліцейська діяльність, яка ґрунтується на аналітичній розвідці (розвідувальній аналітиці).

3245 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 2.1.4.

3246 Чому Україні не потрібен новий закон про оперативно-розшукову діяльність? Дзеркало тижня, 2017.

3247 Там само.

Планом заходів до КСП передбачено у IV кварталі 2025 року розроблення та подання до Парламенту законопроекту про кримінальну розвідку (Criminal Intelligence) як систему гласних і негласних пошукових, розшукових заходів і засобів, що ґрунтуються на аналітиці, спрямованих на своєчасне запобігання, виявлення та нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам України. Також передбачено забезпечення з урахуванням мети поступової адаптації законодавства України до права (acquis) ЄС поетапної трансформації ОРД до кримінальної розвідки, установлення чітких критеріїв її відмежування від кримінальної процесуальної, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності³²⁴⁸.

Аналогічний захід також передбачено Дорожньою картою з питань верховенства права, строк виконання якого визначено на IV квартал 2026 року.

Інші проблеми

Рамкове рішення Ради ЄС 2008/841/JHA³²⁴⁹ щодо боротьби з організованою злочинністю передбачає криміналізацію правопорушень, пов'язаних з участю у злочинних угрупованнях. Воно має на меті гармонізувати право країн ЄС у частині криміналізації цих правопорушень і визначає покарання за них.

Юридичні особи мають нести відповідальність за будь-які правопорушення, зазначені в ст. 2 Рамкового рішення Ради. В Україні кримінальна відповідальність юридичних осіб впроваджена ще у 2014 році³²⁵⁰, проте її обсяг значно менший, ніж у країнах ЄС, а практика застосування свідчить про те, що цей інститут майже не застосовується на практиці через недосконалість нормативного регулювання.

У грудні 2024 року в Україні набрав чинності Закон **№ 4111-IX**³²⁵¹, спрямований на вдосконалення механізмів притягнення юридичних осіб до кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення щодо іноземних службових осіб. Зміни спрямовані на приведення законодавства у відповідність стандартам Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) і є лише частиною зусиль України на шляху до членства в цій організації³²⁵². Водночас законодавчі зміни стосуються виключно корупційних злочинів, визначених за окремими статтями Кримінального кодексу України (КК України)³²⁵³. На інші види злочинів, вчинення яких пов'язане з юридичними особами, такі зміни не розповсюджуються.

3248 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 1.71.

3249 Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime.

3250 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, розд. XIV¹.

3251 Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів притягнення юридичних осіб до відповідальності за підкуп посадових осіб іноземних держав : Закон України від 04.12.2024 № 4111-IX.

3252 Освоєння нових горизонтів: кримінальна відповідальність юридичних осіб за підкуп іноземних посадовців та їх вплив на глобальний бізнес. Sayenko and Kharenko, 2025.

3253 Там само.

Рамкове рішення Ради ЄС 2008/841/НІА **також стосується криміналізації контрабанди**. Україна вже давно є значним центром контрабанди сигарет і донедавна залишалась одним із найбільших джерел контрабанди відповідного товару в ЄС³²⁵⁴.

Європейський досвід встановлення кримінальної відповідальності за контрабанду свідчить, що в низці розвинутих держав зі стабільною потужною економікою робиться акцент на застосуванні економічних стимулів протидії контрабанді, з огляду на високий рівень законослухняності суб'єктів господарювання та громадян. Водночас серед важелів впливу присутня і кримінальна відповідальність за контрабанду товарів, зокрема підакцизних. Зокрема, в окремих державах ЄС встановлена досить сувора кримінальна відповідальність за контрабанду³²⁵⁵.

Із січня 2024 року набрали чинності **зміни до КК України**³²⁵⁶, якими встановлено **кримінальну відповідальність за контрабанду товарів**³²⁵⁷ та **підакцизних товарів**³²⁵⁸, а також за недостовірне декларування товарів, що призвело або могло призвести до неправомірного зменшення чи звільнення від сплати митних платежів.

Рекомендації

1. Розробити та прийняти Закон України «Про кримінальну розвідку», яким буде трансформовано інститут оперативно-розшукової діяльності через відмежування від кримінальної процесуальної, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності.
2. Вдосконалити Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», зокрема внесенням змін щодо:
 - конкретизації функцій боротьби з організованою злочинністю спеціально визначеного підрозділу в структурі НПУ та оперативних підрозділів СБУ;
 - розмежування їхніх функцій та функцій інших визначених Стратегією органів підсистеми боротьби з організованою злочинністю;
 - удосконалення порядку взаємодії та координації державних органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю.
3. Провести оцінювання загроз тяжких кримінальних правопорушень та організованої злочинності за системою оцінки SOCTA Україна за період 2021–2024 роки та ухвалити на його підставі нову Стратегію боротьби з організованою злочинністю на період 2026–2030 роки (і план дій з її реалізації з урахуванням методології EMPACT). Посилити інституційну спроможність органів правопорядку для впровадження національної оцінки SOCTA.

3254 Масаскявічус Д., Палаццо П., Пердука А., Біл Т. Функціональний огляд боротьби з організованою злочинністю в Україні. Часові рамки місії: онлайн з 03 по 14 квітня 2023 року та виїзд на місце з 17 по 21 квітня 2023 року. С. 10.

3255 Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів : проєкт Закону України, реєстраційний № 5420 від 23.04.2021, пояснювальна записка.

3256 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів : Закон України від 09.12.2023 № 3513-ІХ.

3257 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-ІІІ, ст. 201³.

3258 Там само, ст. 201⁴.

4. Внести на розгляд Парламенту законопроект (аналогічний за змістом до законопроекту законопроекту № 11532), яким буде створено Національного координатора з протидії організованій злочинності та визначено його повноваження на рівні Закону України «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю».
5. Розширити інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб, якому передуватиме аналіз ефективності застосування цього інституту у 2014–2023 роках, а також удосконалити в частині корупційних кримінальних правопорушень у 2024 році (аналіз має здійснюватися крізь призму Рамкового рішення Ради ЄС 2008/841/НІА).

Перезавантаження Бюро економічної безпеки України, зокрема добір очільника та переатестація працівників

Стан справ

БЕБ — центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

Відповідно до покладених завдань БЕБ виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції³²⁵⁹. Основними завданнями³²⁶⁰ БЕБ, зокрема, є:

- забезпечення економічної безпеки держави через запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;
- збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому;
- виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням МТД.

Уряд утворив БЕБ у травні 2021 року як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України³²⁶¹. Згодом після обрання Директора та детективів БЕБ у мінімальній кількості, необхідній для розслідування кримінальних проваджень, **у листопаді 2021 року БЕБ заявило про офіційний старт роботи**³²⁶².

Як порівняти з іншими органами досудового розслідування, крім спеціалізації детективів у сфері розслідування кримінальних правопорушень в економічній сфері, у БЕБ також передбачено посаду аналітика³²⁶³. Основним завданням такого аналітика є

3259 Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-ІХ, ст. 1.

3260 Там само, ст. 4.

3261 Про утворення Бюро економічної безпеки України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2021 № 510.

3262 Кабінет Міністрів України дав старт офіційному початку роботи БЕБ. Бюро економічної безпеки України, 2021.

3263 Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-ІХ, ст. 21.

здійснення кримінального аналізу з метою виконання завдань, покладених на цей орган. Для цього він має володіти спеціальними знаннями та навичками у сфері економіки та кримінального аналізу. Фактично аналітик є оперативним працівником, проте за змістом його функції значно ширші.

До підслідності БЕБ віднесено економічні кримінальні правопорушення (проти власності, у сфері господарської діяльності, у сфері службової діяльності за певних умов)³²⁶⁴, зокрема ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)³²⁶⁵; незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту під-акцизних товарів³²⁶⁶; підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб-підприємців³²⁶⁷; привласнення, розтрата майна або заволодіння ним через зловживання службовим становищем³²⁶⁸.

У 2024 році в провадженні детективів БЕБ перебувало 7 441 кримінальне правопорушення (з них — 4 406 зареєстровано протягом 2024 року). Повідомлено про підозру 905 особам, направлено прокурором до суду за результатами розслідування БЕБ — 681 обвинувальний акт. Навантаження на одного детектива становить 12,2 заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення³²⁶⁹.

Фактична чисельність працівників БЕБ станом на 1 січня 2025 року становила 1 224 працівники (центральный апарат — 533 особи; територіальні управління БЕБ — 691 особа)³²⁷⁰. Водночас гранична чисельність працівників центрального апарату і територіальних управлінь БЕБ становить не більш ніж 4 тис. осіб³²⁷¹. Отже, **укомплектованість БЕБ кадрами станом на 1 січня 2025 року складає 30,6% (станом на 1 січня 2024 року — 26,5%)**³²⁷².

На виконання обов'язку щодо щорічного звітування про свою діяльність³²⁷³ БЕБ публікував відповідні звіти за 2022³²⁷⁴, 2023³²⁷⁵, 2024³²⁷⁶ роки.

У 2024 році затверджено Стратегію інституційного розвитку БЕБ до 2027 року³²⁷⁷.

3264 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ч. 3 ст. 216.

3265 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 212.

3266 Там само, ст. 204.

3267 Там само, ст. 205¹.

3268 Там само, ст. 191.

3269 Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2024 рік. С. 26–27.

3270 Там само, с. 65.

3271 Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX, ч. 2 ст. 14.

3272 Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2024 рік. С. 65.

3273 Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX, ст. 35.

3274 Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2022 рік.

3275 Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2023 рік.

3276 Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки України за 2024 рік.

3277 Про затвердження Стратегії інституційного розвитку Бюро економічної безпеки України до 2027 року : наказ Бюро економічної безпеки України від 01.01.2024 № 1.

Прогрес і проблеми

БЕБ — новий орган досудового розслідування, який запрацював у 2021 році після довгих років спроб реформування податкової міліції та відповідних підрозділів НПУ, інших органів досудового розслідування, які в той чи інший час розслідували фінансові та економічні злочини.

Пропонувалося, зокрема, створення фінансової поліції (2016)³²⁷⁸, Служби фінансових розслідувань (2017)³²⁷⁹, Національного бюро фінансової безпеки (2018)³²⁸⁰. Ключове — виокремлення окремого органу досудового розслідування, включення в штат не лише детективів, а й аналітиків та перехід до «аналітичної» моделі розслідування замість силової. Тобто фокус не на застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження (зокрема обшуку та вилучення майна з подальшим арештом), а на попередньому зборі інформації, роботі з ризик-орієнтованими підходами для бізнес-середовища і максимальною кількістю цифрових даних. У такій моделі проведення обшуку на підприємстві чи виклик на допит керівників підприємства мали стати останнім засобом впливу (*ultima ratio*).

Утім, після початку свого функціонування БЕБ зазнав негативної оцінки серед парламентарів, експертного середовища та громадянського суспільства³²⁸¹. Попри наміри реформувати податкову міліцію, посилити ефективність протидії фінансовим та економічним кримінальним правопорушенням та перейти від силових методів розслідування до аналітичних, результати такого реформування не виправдали своїх очікувань.

Як наслідок, у 2022 році була утворена **Тимчасова слідча комісія Верховної Ради**, основним завданням якої визначено розслідування можливих фактів порушень законодавства України; зловживань та/або неналежного виконання обов'язків, зокрема посадовими особами БЕБ³²⁸².

У лютому 2023 року **Комітет Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики визнав роботу керівництва БЕБ незадовільною**³²⁸³ та рекомендував Уряду «перезавантажити» керівництво БЕБ, уточнити порядок проведення конкурсів на посади в ньому та атестувати працівників цього органу. Наприкінці 2023 року також було опубліковано звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради, що

3278 Про фінансову поліцію : проект Закону України, реєстраційний № 4228 від 15.03.2016.

3279 Уряд схвалив законопроект щодо створення Служби фінансових розслідувань. Кабінет Міністрів України, 2017.

3280 Про Національне бюро фінансової безпеки України : проект Закону України, реєстраційний № 8157 від 19.03.2018.

3281 Верховна Рада прийняла Закон про вдосконалення роботи Бюро економічної безпеки. Центр політико-правових реформ, 2024.

3282 Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів : постанова Верховної Ради України від 13.12.2022 № 2838-IX.

3283 Рішення Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики про результати заслуховування керівництва Бюро економічної безпеки України щодо стану виконання покладених на нього завдань у сфері протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки від 20.02.2023. Протокол № 129.

містив критичні зауваження щодо роботи цього органу та підкреслював необхідність його реформування³²⁸⁴.

Неодноразово зазначалося, що реформа БЕБ необхідна для реалізації фіскальних структурних реформ, передбачених Меморандумом про економічну та фінансову політику³²⁸⁵, з метою удосконалення правових засад діяльності БЕБ. Згідно з оновленою програмою розширеного фінансування Extended Fund Facility (EFF) обсягом \$17,5 млрд, відповідна законодавча ініціатива під назвою «перезавантаження БЕБ» мала бути ухвалена до кінця червня 2024 року³²⁸⁶. Крім того, План для Ukraine Facility³²⁸⁷ передбачав ухвалення Закону «про перезавантаження БЕБ» у II кварталі 2024 року.

У Звіті Європейської комісії щодо України у 2023 році³²⁸⁸ зазначалося, що Україна має запровадити законодавство, яке надасть можливість провести конкурентний, прозорий добір нового керівника та інших співробітників БЕБ, включно з надійною перевіркою їхньої доброчесності.

Питання реформування БЕБ також стало на порядку денному в контексті захисту підприємців від незаконного тиску органів правопорядку. Питання настільки загострилося, що було введено в дію рішення РНБО щодо захисту економічної безпеки³²⁸⁹, яким Уряду доручено невідкладно внести на розгляд Парламенту законопроекти про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» в частині посилення механізмів функціонування БЕБ.

Врешті, **у червні 2024 року набрав чинності Закон № 3840-IX³²⁹⁰**, яким розпочато процес **«перезавантаження» БЕБ, який, зокрема, містить новий порядок відбору Директора БЕБ³²⁹¹ та атестації співробітників за участі міжнародних експертів.** Відповідно до вказаного Закону, нового Директора БЕБ обирає конкурсна комісія, до складу якої входять три особи від Уряду та три визначені ним представники від проектів МТД. Окрім того, Закон регламентує, що Директор БЕБ має відповідати вимогам доброчесності та компетентності³²⁹². Натомість Закон № 3840-IX **не визначає строк, у який має бути проведений такий конкурс.**

3284 Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів від 12.12.2023 № 212д9/1-2023/273375.

3285 Лист про наміри і Меморандум про економічну та фінансову політику від 24.03.2023. Міністерство фінансів України; Лист про наміри і Меморандум про економічну та фінансову політику від 19.06.2023. Міністерство фінансів України.

3286 Щотижневий аналіз 21–27 лютого 2024 року. Центр політико-правових реформ, 2024.

3287 Про схвалення Плану України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244. С. 184–185, 204.

3288 Ukraine Report 2023. European Commission. P. 56.

3289 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 січня 2024 року «Про невідкладні заходи із забезпечення економічної безпеки на період дії правового режиму воєнного стану» : Указ Президента України від 23.01.2024 № 21/2024.

3290 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України : Закон України від 20.06.2024 № 3840-IX.

3291 Станом на 18 квітня 2024 року його функції виконує виконувач обов'язків.

3292 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України : Закон України від 20.06.2024 № 3840-IX.

Після призначення нового Директора БЕБ з метою підтвердження належного рівня доброчесності та професійної компетентності працівники БЕБ мають пройти одноразову атестацію. Строк проведення атестації не може перевищувати 18 місяців з дня призначення на посаду Директора БЕБ³²⁹³. Загалом визначення обмеженого строку атестації є позитивним кроком, адже, наприклад, атестація прокуратури триває досі, хоча розпочата ще у 2019 році, і з певних законодавчих обмежень немає перспектив до завершення в чинній редакції Закону № 113-IX³²⁹⁴.

Атестація розпочинається після призначення нового Директора БЕБ і видання відповідного наказу про початок атестації. Протягом 14 днів із дня видання зазначеного наказу працівники БЕБ, яким належить пройти атестацію, подають письмову заяву про надання згоди на проходження атестації або про відмову від проходження атестації.

Атестація проводиться атестаційними комісіями, що утворюються за рішенням БЕБ. Порядок організації та проведення атестації, критерії та методика оцінювання доброчесності та професійної компетентності працівників під час проведення атестації, не врегульовані Законом № 3840-IX, визначаються Директором БЕБ за результатами консультацій з членами атестаційних комісій.

До кожної комісії входять 12 осіб: шість осіб від Директора БЕБ, шість, визначених міжнародними організаціями, які працюють у цій сфері (можуть бути делеговані представники бізнес-асоціацій, науковці, адвокати тощо). Водночас встановлено кваліфікаційні вимоги: наявність вищої освіти, бездоганної ділової репутації, високих професійних і моральних якостей, володіння необхідними знаннями та навичками для виконання повноважень члена атестаційної комісії, відповідність критерію доброчесності.

Атестація складається з трьох етапів: 1) тестування на знання законодавства; 2) тестування на загальні здібності; 3) співбесіда з комісією, зокрема з оцінкою доброчесності кандидата.

Загалом атестація відповідає порядку, у якому її вже проходили поліцейські, прокурори та частково зважає на помилки законодавчого регулювання, яких було допущено раніше. Однак ключова загроза³²⁹⁵ — нечіткість критеріїв оцінювання, недостатня вмотивованість рішень комісії, відсутність членів комісії під час оскарження рішення звільненим працівником у суді — може призвести до формування судової практики на користь звільнених працівників БЕБ та виплаті значних компенсацій з державного бюджету. Крім того, призначення нового Директора БЕБ надає можливість створити відповідні кадрові та дисциплінарні комісії та загалом направлене на повноцінне кадрове оновлення цього органу, що містить не лише атестацію, а й механізми внутрішнього контролю.

3293 Там само, розд. II «Прикінцеві та перехідні положення».

3294 Докладно — у розділі «Реформа прокуратури».

3295 Див. наприклад: Атестація поліції: результати та висновки. В кн.: Права людини в діяльності української поліції – 2016 : науково-практичне видання / Упоряд. та ред. Крапивін Є. О. – К : Софія-А, 2017. – С. 25–52.

У жовтні 2024 року Уряд своїм **розпорядженням**³²⁹⁶ **затвердив склад комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора БЕБ.**

9 березня 2025 року відповідна Комісія перевірила документи 43 кандидатів, які виявили намір брати участь у конкурсі, та відібрала **30 претендентів**³²⁹⁷, документи яких відповідають вимогам. 16 квітня цього ж року відбулися **три етапи конкурсу** (практичні завдання на професійні практичні уміння та навички; на організаційні та лідерські якості, а також особистісне тестування). Усі **16 кандидатів**, допущених до цих етапів, взяли у них участь³²⁹⁸.

13 травня 2025 року було оголошено завершальний етап конкурсу — співбесіди з кандидатами. Лише 11 червня було визначено графік цих співбесід, за результатом яких сформовано рейтинговий список. Врешті на засіданні 23–24 червня Комісія ухвалила остаточне рішення і 30 червня передала Прем'єр-міністру України подання щодо переможця конкурсу — керівника підрозділу детективів НАБУ О. Цивінського³²⁹⁹.

7 липня 2025 року Уряд відмовив Комісії у призначенні О. Цивінського на посаду Директора БЕБ з посиланням на «існування листа СБУ щодо безпекових ризиків» та попросив Комісію надати подання щодо іншого кандидата. Проте 14 липня Комісія вказала, що в неї вичерпалися повноваження у зв'язку із завершенням всіх етапів конкурсу і вона не може запропонувати іншого кандидата для призначення. Голова Комісії Лаура Стефан також підкреслила, що Комісія ознайомила з інформацією, наданою СБУ, до ухвалення рішення про затвердження кандидатури переможця. У відповідному листі СБУ не сформулювала остаточних висновків щодо наявності ризиків, а лише вказала, що продовжується робота з проведення заходів з метою встановлення ризиків для функціонування БЕБ.

Водночас інформація про можливе громадянство Російської Федерації у його батька є публічно доступною щонайменше з 2023 року. О. Цивінський має понад 20 років досвіду роботи в органах правопорядку, а також допуск до державної таємниці, який не було скасовано. Крім того, щодо всіх 16 фіналістів конкурсу, включно з переможцем, у травні 2025 року проводилася спеціальна перевірка відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». За результатами перевірки не було встановлено жодних застережень, і результати цієї перевірки залишаються чинними. З огляду на викладене, голова Комісії Лаура Стефан підсумувала, що єдине, що може вчинити Комісія у цій ситуації — це повернення матеріалів Кабінету Міністрів України³³⁰⁰.

За словами переможця конкурсу О. Цивінського³³⁰¹, лист СБУ, на підставі якого Уряд обґрунтовував свою позицію, датований 30 червня — уже після завершення

3296 Про затвердження складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Бюро економічної безпеки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2024 № 941.

3297 Участь у конкурсі на посаду директора БЕБ продовжать 30 кандидатів: список. Дзеркало тижня, 2025.

3298 Публікація Комісії з добору Директора БЕБ України в соціальній мережі Facebook, 2025.

3299 Усі документи щодо перебігу конкурсу відображені на Урядовому порталі в розділі «Конкурс на зайняття посади Директора Бюро економічної безпеки України».

3300 Протокол засідання Комісії з проведення конкурсу на зайняття посади директора Бюро економічної безпеки України від 14.07.2025 № 14.

3301 Цивінський: СБУ не знайшла причин для блокування мого призначення в БЕБ. Економічна правда, 2025.

конкурсу та передачі документів до Уряду. Цей документ знищено після його повернення з Кабінету Міністрів України, а іншого примірника не існує. Водночас офіційних застережень щодо загроз безпеці від СБУ не надходило.

Закон України «Про Бюро економічної безпеки»³³⁰² передбачає порядок проведення повторного конкурсу в разі, якщо Уряд не затвердить кандидатуру, визначену Комісією. Проте для цього має бути чітка підстава, зокрема якщо мова йде про безпекові ризики — непроходження спеціальної перевірки. Але таких підстав не існувало, а Уряд посилався лише на «лист СБУ» без жодних інших аргументів на користь свого рішення.

Врешті **30 липня 2025 року Кабінет Міністрів України повторно відхилив кандидатуру О. Цивінського з тим самим обґрунтуванням**³³⁰³.

Призначення нового Директора БЕБ за результатами конкурсу є структурним маяком у фінансовій сфері за програмою розширеного фінансування (EFF) Міжнародного валютного фонду (МВФ). Воно мало відбутись у лютому 2025 року, пізніше строк виконання перенесено на липень 2025 року. Проте Уряд так і не призначив переможця конкурсу на директора БЕБ О. Цивінського на посаду, тож зобов'язання залишається не виконаним.

Призначення нового Директора БЕБ та атестація його працівників має стати лише першим кроком у реформуванні цього органу. **Закон № 3840-IX (законопроект № 10439) лише частково розв'язує питання ефективної роботи БЕБ**, адже кадрова реформа є лише частиною, поряд з іншими факторами, що впливають на ефективність цього органу. Навіть за умови обрання найкращого з можливих директорів БЕБ та успішної атестації усіх працівників без подальшого поновлення в судах, цього недостатньо для того, щоб якісно змінити підходи до розслідування кримінальних правопорушень в економічній сфері.

Варто зазначити, що після прийняття у першому читанні законопроекту № 10439³³⁰⁴ низка бізнес-асоціацій випустила спільну заяву³³⁰⁵ з критикою ухвалені редакції законопроекту, зазначивши, що в урядовому законопроекті відсутні:

- 1) чітка процедура переатестації всіх кадрів, яка б містила ключові запобіжники, зокрема щодо унеможливлення поновлення судами працівників, які не пройшли таку переатестацію;
- 2) включення міжнародних експертів до кадрової комісії з переатестації всіх поточних співробітників БЕБ та комісії з відбору нових працівників БЕБ;
- 3) посилення аналітичної функції БЕБ через надання безоплатного доступу для БЕБ до наявних державних інформаційних систем;
- 4) встановлення критеріїв ефективності роботи оновленого БЕБ та їх постійного контролю;

3302 Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX, п. 9 ч. 9 с. 15, п. 8 ч. 3 ст. 16.

3303 Уряд знову не призначив голову Бюро економічної безпеки. Це останній день перед дедлайном МВФ. Hromadske, 2025.

3304 Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» щодо удосконалення роботи Бюро : проект Закону України, реєстраційний № 10439 від 29.01.2024.

3305 Спільне звернення українського бізнесу щодо перезавантаження БЕБ. Українська Рада Бізнесу, 2024.

5) надання права кадровій комісії під час переатестації кадрів керуватися обґрунтованим сумнівом, який базується на фактах, документах тощо — під час перевірки доброчесності кандидата.

У Плані заходів до КСП також зазначено, що, крім імплементації положень Закону № 3840-ІХ, необхідно посилити аналітичний потенціал БЕБ, визначити БЕБ центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом для забезпечення ефективності реалізації гарантій його незалежності. Відповідний законопроект має бути розроблено до IV кварталу 2025 року³³⁰⁶.

Аналогічний захід міститься в Дорожній карті з питань верховенства права, проте строк його виконання встановлений на IV квартал 2026 року³³⁰⁷. Дорожня карта також передбачає відкриття 15 територіальних управлінь БЕБ у регіонах (IV квартал 2027 року) і впровадження єдиної інформаційної системи БЕБ задля посилення аналітичної діяльності цього органу правопорядку (IV квартал 2027 року). Також у цьому стратегічному документі міститься захід із консолідації повноважень органів правопорядку щодо розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки в єдиному органі правопорядку — БЕБ (за винятком кримінальних правопорушень, підслідних НАБУ) (IV квартал 2027 року).

Рекомендації

1. Призначити переможця конкурсу на посаду директора БЕБ в порядку, передбаченому Законом.
2. Усунути конкуренцію між економічними та фінансовими складами кримінальних правопорушень, що перебувають у підслідності БЕБ, НПУ та НАБУ.
3. Посилити процесуальне керівництво за діяльністю БЕБ в органах прокуратури, насамперед утворення Спеціалізованої економічної прокуратури за аналогією зі Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП), Спеціалізованою екологічною прокуратурою та Спеціалізованою прокуратурою у сфері оборони.
4. Забезпечити розвиток аналітичних підходів у діяльності БЕБ, зокрема впровадження профайлів детективів-аналітиків, використання інструментів кримінального аналізу та інтеграція з базами (банкдами) даних європейських та інших іноземних країн.
5. Забезпечити розвиток альтернативних заходів вирішення кримінально-правових конфліктів (наприклад, світовий досвід transactions), що застосовуватимуться на досудовій стадії кримінального провадження під час розслідування окремих видів кримінальних правопорушень, насамперед фінансового характеру.
6. Впровадити зовнішню та внутрішню систему оцінювання БЕБ та його працівників, зокрема єдині ключові показники ефективності з іншими органами правопорядку з урахуванням спеціалізації цього органу.

³³⁰⁶ План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 1.1.5.

³³⁰⁷ Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

7. Створити єдині засади етичної поведінки, критеріїв доброчесності з іншими органами правопорядку, забезпечити розвиток підрозділів внутрішнього контролю БЕБ.

Фінансові розслідування (удосконалення законодавства, підвищення якості кадрових ресурсів тощо)

Стан справ

Сфера фінансових розслідувань³³⁰⁸ охоплює питання виявлення та запобігання різноманітним зловживанням, пов'язаним з ухиленням від сплати податків, шахрайством, корупційними проявами тощо. Метою здійснення фінансових розслідувань є протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, а також незаконному виведенню грошових коштів за межі країни, що негативно позначається на економіці та порушує економічну безпеку держави.

Основним завданням державних органів, які здійснюють фінансові розслідування, є забезпечення економічної безпеки держави, профілактика, виявлення й запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, учиненим в економічній сфері, зокрема корупційних правопорушень, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом тощо.

Відповідно до міжнародних стандартів, усі країни мають забезпечити, щоб фінансові розслідування стали обов'язковою частиною усіх кримінальних проваджень, пов'язаних із розслідуванням злочинів, що продукують злочинний дохід³³⁰⁹. Для оцінювання економічного ефекту (вигоди) від протиправної діяльності потрібно виявити, відстежити й заблокувати наявні активи. Для цього потрібно провести фінансове розслідування не лише щодо основних фігурантів злочинів, але й щодо їхнього оточення. Фінансове розслідування може також проводитися для виявлення мотивів, пошуку додаткових доказів, виявлення спільників тощо³³¹⁰.

Боротьба з економічними злочинами в Україні є одним із пріоритетних напрямів у роботі органів правопорядку, адже правопорушення, що вчиняються в галузях національної економіки, впливають на все суспільство та інтереси кожної особи. Однак прогресивні зміни в технічному та інформаційному забезпеченні ведення господарської діяльності, нечіткість і постійні зміни норм законодавства сприяють скоєнню злочинів економічного напрямку.

3308 **Фінансове розслідування** — сукупність здійснюваних у межах досудового розслідування злочину, в результаті вчинення якого одержано майно (доходи), слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, спрямованих на виявлення такого майна, відслідковування його руху, зміни форми, маскуванню походження, перетворення, визначення вартості, накладення арешту, з метою використання зібраних доказів у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України (КПК України), та застосування конфіскації/спеціальної конфіскації. Про затвердження Порядку організації та забезпечення досудового розслідування злочинів, у результаті вчинення яких одержано майно (доходи) : наказ ОГП, МВС, СБУ, ДБР, НАБУ, БЕБ від 28.10.2024 № 254/724/520/401/177/185.

3309 Посібник щодо деяких аспектів здійснення фінансових розслідувань (дослідження фінансових відносин). Проект «ДІЯ-ЄС» (фінансується Європейським союзом та здійснюється FIAPP). С. 8.

3310 Там само.

Відповідно до правил підслідності, встановлених КПК України³³¹¹, усі органи досудового розслідування на сьогодні уповноважені здійснювати досудове розслідування злочинів, що продукують злочинні доходи. У кримінальних провадженнях³³¹² щодо кримінальних правопорушень у сфері легалізації (відмивання) доходів, майна³³¹³ досудове розслідування здійснюється слідчим того органу, який розпочав досудове розслідування або до підслідності якого відноситься кримінальне правопорушення, що передувало легалізації (відмиванню) майна, одержаного злочинним шляхом, крім випадків, коли ці кримінальні правопорушення віднесено згідно із цією статтею до підслідності НАБУ.

Отже, **НПУ, НАБУ, БЕБ, СБУ та ДБР відповідальні за розслідування (пов'язаних) предикатних злочинів та розслідування злочинів відмивання коштів, пов'язаних з предикатними злочинами, що належать до їхньої компетенції**. Також СБУ є відповідальною за розслідування злочинів фінансування тероризму. Крім того, усі досудові розслідування здійснюються за процесуального керівництва прокуратури (ОГП та САП)³³¹⁴.

У жовтні 2024 року Україна затвердила **Порядок**³³¹⁵, у якому визначено поняття фінансового розслідування, фінансового аналізу, їх мета та принципи фінансового аналізу у значеннях, наведених у 30-й рекомендації FATF³³¹⁶ та пояснювальній записці до неї. Загальна мета полягає в приведенні української практики здійснення фінансових розслідувань до стандартів FATF (фінансове розслідування — один з інструментів, який спрямований на виконання пріоритетних цілей, викладених у 40 рекомендаціях FATF³³¹⁷).

Зазначеним Порядком визначено порядок виявлення таких випадків, предикатних злочинів та інших елементів, що свідчать про фінансове кримінальне правопорушення, а також порядок взаємодії слідчих, прокурорів, розкривається зміст процесуального керівництва прокурора у цій сфері.

У разі встановлення під час досудового розслідування злочину фактичних даних про набуття, володіння, використання, розпорядження майном, одержаного злочинним шляхом, вносяться відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) за ознаками злочину з легалізації (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом. Водночас таке розслідування є паралельним до документування іншої злочинної діяльності, наприклад, корупційних, службових злочинів чи злочину тероризму, незаконного обігу наркотичних засобів тощо³³¹⁸.

3311 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216.

3312 Там само, ч. 9 ст. 216.

3313 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 209.

3314 Посібник щодо деяких аспектів здійснення фінансових розслідувань (дослідження фінансових відносин). Проект «ДІЯ-ЄС» (фінансується Європейським союзом та здійснюється FIAPF). С. 12.

3315 Про затвердження Порядку організації та забезпечення досудового розслідування злочинів, у результаті вчинення яких одержано майно (доходи) : наказ ОГП, МВС, СБУ, ДБР, НАБУ, БЕБ від 28.10.2024 № 254/724/520/401/177/185.

3316 Financial Action Task Force on Money Laundering — Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (міжурядовий орган).

3317 FATF Recommendations 2012 (updated — February 2025).

3318 Докладно — у підрозділі «Протидія відмиванню (легалізації) доходів» цього розділу.

Такий підхід зазвичай називають «слідувати за грошима» (follow the money approach)³³¹⁹. Легалізація здебільшого є звичним для суб'єктів таких злочинів механізмом надання «брудним» коштам правомірного вигляду.

Прогрес і проблеми

Суттєвим кроком у посиленні інституційної спроможності здійснення фінансових розслідувань став початок роботи БЕБ. Проте й інші органи досудового розслідування стали більше уваги звертати на фінансові розслідування, що стало наслідком виконання євроінтеграційних зобов'язань Україною.

Затвердження у 2024 році **міжвідомчого наказу ОГП, МВС, НАБУ, БЕБ, ДБР, СБУ стало суттєвим кроком у впровадженні поняттєвого апарату FATF та посиленні координації органів правопорядку та прокуратури в цьому питанні**. Водночас створено лише рамку для подальшого просування у цьому напрямі, адже має бути визначено стандарти досудового розслідування у цій сфері та підвищено кваліфікацію слідчих, детективів, які розслідують такі злочини.

Водночас актуальним залишається питання розмежування підслідності органів досудового розслідування щодо фінансових розслідувань, зокрема, предикатних злочинів. Так, План заходів до КСП передбачає чітке розмежування підслідності органів досудового розслідування та консолідацію повноважень органів правопорядку щодо розслідування правопорушень, які посягають на функціонування економіки держави, у єдиному органі — БЕБ (за винятком кримінальних правопорушень, підслідних НАБУ)³³²⁰.

Міжвідомча співпраця та обмін інформацією щодо фінансових розслідувань залишаються нерівномірними, що є наслідком множинної відповідальності органів за фінансові розслідування та незвичної для української системи правопорядку необхідності розслідувати предикатні злочини. З одного боку, один орган має взяти на себе керівну роль у цьому питанні (БЕБ або відповідний підрозділ процесуального керівництва ОГП), з іншого — саме вдосконалення системи обміну інформації та усвідомлення всіма органами досудового розслідування стандартів FATF може наблизити Україну до позитивного результату. До того ж обмежена можливість взаємодії інформаційних систем органів правопорядку призводить до неточності, неповноти або дублювання даних.

Кримінальна статистика щодо фінансових розслідувань як окремої категорії кримінальних проваджень відсутня, адже «фінансовий злочин» є збірним поняттям для легалізації (відмивання) коштів, одержаним злочинним шляхом та предикатних злочинів. У 2019 році ЄРДР було доповнено³³²¹ поняттям предикатного злочину, проте за відсутності складу злочину «фінансовий злочин» облік такої категорії

3319 Financial investigations. European Commission.

3320 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, пункт 3.2.1.

3321 Про затвердження Змін до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : наказ Генеральної прокуратури України від 31.01.2019 № 16.

не ведеться. У Дорожній карті з питань верховенства права передбачено впровадження обліку проведених фінансових розслідувань у ЄРДР (ІV квартал 2025 року)³³²².

У Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року зазначається, що необхідний подальший прогрес у законодавстві, що стосується фінансових розслідувань, особливо в частині прийняття відповідних підзаконних актів. Важливо виділити достатні ресурси, організувати навчання та вжити інших необхідних заходів, щоб фінансові розслідування проводилися систематично, комплексно та ефективно³³²³.

Водночас План заходів до КСП передбачає за цим напрямом:

- удосконалення інституційної спроможності органів правопорядку та прокуратури для проведення фінансових розслідувань, повернення активів та управління ними;
- розроблення та затвердження стратегії фінансових розслідувань у сфері протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним з одержанням доходів;
- розроблення на основі зазначеної стратегії методичних рекомендацій, стандартів з питань проведення фінансових розслідувань, повернення активів та управління ними³³²⁴.

Планувалося, що ці заходи мали бути виконаними в І кварталі 2025 року, однак станом на сьогодні вони залишаються невиконаними.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає розроблення та затвердження Урядом Стратегії фінансових розслідувань та Плану заходів з її реалізації (ІІ квартал 2026 року). Крім того, постійно мають розроблятися методичні рекомендації з розслідування кримінальних проваджень цієї категорії, інструментів розслідування, створення груп з фінансових розслідувань, а також забезпечуватися доступ до необхідних баз даних та відповідних ресурсів.

Рекомендації

1. Затвердити Стратегію фінансових розслідувань у сфері протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним з одержанням доходів та План заходів до неї.
2. Розробити методичні рекомендації (стандарти досудового розслідування) з питань проведення фінансових розслідувань, які мають бути основою для підвищення кваліфікації слідчих, детективів, які здійснюють фінансові розслідування.
3. Впровадити окремий модуль у ЄРДР з метою обліку проведених фінансових розслідувань та забезпечити доступ до необхідних баз даних для ефективного розслідування фінансових правопорушень.

3322 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

3323 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 8.

3324 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 3.5.6.

Реформа Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Впровадження Плану заходів з реалізації Стратегії повернення активів

Стан справ

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), створювалося за зразком аналогічних органів ARO-AMO у державах ЄС як спеціалізований орган із широкими повноваженнями, належним рівнем, на момент його створення, гарантій незалежності та водночас із достатньою кількістю механізмів зовнішнього контролю з боку експертного середовища та громадськості.

Європейська комісія у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року зазначила, що Україна ухвалила план дій з реалізації стратегії повернення активів, просуваючи реформи у низці важливих сфер, зокрема, реформування механізмів конфіскації, повернення активів, відстеження та ідентифікації активів відповідно до міжнародного законодавства та найкращих практик. Тепер важливо досягти прогресу в її імплементації. Україна також має продовжити комплексну реформу АРМА відповідно до законодавства ЄС³³²⁵.

Основні результати діяльності АРМА за підсумками 2024 року відображено в Інформації про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики³³²⁶. Відповідно до цього документа, кількість виявлених та розшуканих активів у 2024 році зросла, порівнюючи з 2023 роком, але все ще не досягла показників 2022 року. Так, у 2024 році АРМА розшукало 141,5 тис. одиниць активів, у 2023 — 96 тис., у 2022 — 196,6 тис. Кількість укладених у 2024 році договорів управління активами зменшилася — до 7, а кількість виїзних перевірок залишилася майже незмінною — 10³³²⁷. До слова, кількість активів, переданих в управління АРМА у 2024 році, зменшилася до 2 468 одиниць, тоді як у 2023 році передано 3 078 одиниць, а у 2022 — 14 161 одиницю активів³³²⁸. Бажає кращого й успішність конкурсів з добору управителя активів. Адже оголошень про добір управителя у 2024 році за інформацією АРМА було 33, за результатами яких уклали лише 7 договорів управління активами³³²⁹.

3325 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

3326 Інформація про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики за результатами 2024 року. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

3327 Звіт про діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, за 2024 рік. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

3328 Натягнуті цифри vs суворе реальність: Голова АРМА прозвітувала про роботу у 2023 році. Transparency International Ukraine, 2024.

3329 Звіт про діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, за 2024 рік. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

1 серпня 2023 року Кабінет Міністрів України розпорядженням № 670 затвердив Стратегію повернення активів на 2023–2025 роки та доручив АРМА разом із залученими центральними органами виконавчої влади у тримісячний строк розробити й подати на затвердження План заходів з реалізації Стратегії³³³⁰. Однак План заходів з виконання Стратегії затвердили аж 13 серпня 2024 року³³³¹.

Наприкінці 2024 року — на початку 2025 року розпочався новий етап реформування АРМА на виконання вимог Плану для Ukraine Facility³³³². 2 січня 2025 року Уряд подав до Верховної Ради законопроект про посилення інституційної спроможності АРМА³³³³. У січні 2025 року депутати подали альтернативні законопроекти № 12374-1 і № 12374-2³³³⁴. 10 лютого 2025 року за результатами засідання Комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики зареєстровано доопрацьований законопроект № 12374-д, який Парламент ухвалив у першому читанні 12 лютого 2025 року (із необхідністю доопрацювання)³³³⁵. У березні 2025 року зазначений Комітет схвалив суттєво доопрацьовану редакцію законопроекту № 12374-д³³³⁶. І лише 18 червня 2025 року Парламент підтримав вказаний законопроект.

Проте вже 20 червня 2025 року народні депутати на чолі з Тимошенко Ю.В. зареєстрували проект постанови про скасування прийнятого рішення³³³⁷. Це заблокувало підписання Головою Верховної Ради прийнятого закону аж до 15 липня 2025 року. Проте 27 липня Президент все ж підписав Закон № 4503-ІХ, який 30 липня набрав чинності.

Також 30 липня 2025 року Уряд звільнив з посади очільницю АРМА за власним бажанням³³³⁸.

3330 Про схвалення Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2023 № 670.

3331 Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії повернення активів на 2024–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 № 759.

3332 План для Ukraine Facility на 2024–2027 роки.

3333 Про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо гарантій незалежності та посилення інституційної спроможності : проект Закону України, реєстраційний № 12374 від 02.01.2025.

3334 Про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо гарантій незалежності та посилення інституційної спроможності : проект Закону України, реєстраційний № 12374-1 від 08.01.2025; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перезавантаження Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та посилення його інституційної спроможності : проект Закону України, реєстраційний № 12374-2 від 14.01.2025.

3335 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення інституційної спроможності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та вдосконалення механізмів управління активами : проект Закону України, реєстраційний № 12374-д від 10.02.2025.

3336 Реформа інституційної спроможності АРМА: аналіз проекту 12374-д до другого читання. Transparency International Ukraine, 2025.

3337 Про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення інституційної спроможності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та вдосконалення механізмів управління активами» (реєстр.№12374-д від 10.02.2025) : проект Постанови Верховної Ради України, реєстраційний № 12374-д-П від 20.06.2025.

3338 Про звільнення Думи О.О. з посади Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.07.2025 № 799.

Прогрес і проблеми

Попри час, що минув з початку роботи АРМА у лютому 2016 року, ефективність діяльності цього органу залишається незадовільною.

За результатами аудиту АРМА, виконаного аудиторською компанією, за 2023 рік виявлено, що істотні функції цього органу не виконувалися належним чином. Зокрема, встановлені такі недоліки: відсутній інтегрований облік статистичної інформації щодо усіх активів, переданих АРМА, а також з організації здійснення заходів, пов'язаних із проведенням оцінки, веденням обліку та управління активами у 2023 році виконувалася на недостатньому рівні³³³⁹.

Наприкінці 2024 року Рахункова палата завершила аудит АРМА за період 2022–2023 років та першого півріччя 2024 року. Перевірка виявила суттєві проблеми в управлінні арештованими активами, серед яких:

- недосконалість механізмів відбору управителів і оцінювачів конфіскованих активів та недоліки внутрішніх регламентних норм для дієвого моніторингу і контролю;
- брак повної інформації про активи в Єдиному державний реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, що призводить до викривлення даних про їхню вартість;
- управління арештованими активами здійснювалося в умовах неврегульованості взаємовідносин між АРМА та органами прокуратури й органами досудового розслідування на етапі прийняття-передачі активів. Також виявлено брак інструментів для ефективної діяльності задля збереження/збільшення економічної вартості активів³³⁴⁰.

За результатами досліджень посиленню проблем АРМА можуть сприяти: проведення конкурсу з відбору голови АРМА без повноцінного залучення міжнародних членів конкурсної комісії, а також можливий політичний вплив на цей процес; відсутність нормативної бази для якісного незалежного зовнішнього оцінювання діяльності АРМА; неякісна нормативна база відбору управителів арештованими активами; відсутність запровадженого спільного планування правоохоронних органів та представників АРМА щодо управління специфічними арештованими активами³³⁴¹.

Закон № 4503-IX запроваджує суттєві зміни в частині управління арештованими активами:

- Удосконалення конкурсного добору голови АРМА — розширено коло потенційних кандидатів. Тепер на посаду можуть претендувати також особи з економічною освітою зі стажем роботи за спеціальністю не менше ніж п'ять років та керівним стажем не менше ніж три роки. Додана вимога володіння інозем-

3339 Звіт за результатами операційного аудиту діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, у 2023 році.

3340 Звіт про результати аудиту відповідності використання коштів державного бюджету та управління активами Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: рішення Рахункової палати від 25.12.2024 № 59-1.

3341 Спроможні, ефективні й незалежні: аналіз антикорупційних органів. Transparency International Ukraine, 2023.

ною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, а також обмеження в один строк на посаді. Добір здійснюватиметься комісією, до якої включені представники міжнародних організацій, за визначеною методологією.

- Зміни в процедурі зовнішнього аудиту — аудит проводитиме комісія з трьох осіб, яких визначатиме Уряд на підставі пропозицій міжнародних партнерів. Негативні результати аудиту можуть призвести до припинення повноважень голови АРМА.
- Оновлення моделі управління арештованими активами — запропоновано поділ активів на прості й складні із відповідними процедурами управління для кожного типу. Впроваджується етап ідентифікації активу для визначення можливості здійснювати ефективне управління. АРМА складатиме орієнтовний план управління активами з докладною інформацією про кожен актив, його вартість, потенційні доходи та ризики.
- Підвищення прозорості діяльності — крім річного звіту, АРМА подаватиме квартальний звіт щодо управління арештованими активами. Розширено перелік інформації, яка має публікуватися в Єдиному державному реєстрі активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні.

Наступним кроком є розроблення та прийняття окремого законопроекту про внесення змін до КПК України з метою увідповіднення його положень новелам Закону № 4503-ІХ. Також значна частина правового регулювання у сфері виявлення, розшуку та управління арештованими активами буде визначатися підзаконними актами, які затверджуватимуться Урядом. Відтак основні зусилля треба зосередити на якісному підзаконному регулюванні, а також контролі за виконанням положень Закону № 4503-ІХ з боку АРМА.

У зв'язку зі звільненням голови АРМА Уряд упродовж 14 днів має сформувати конкурсну комісію з відбору кандидата на посаду Голови АРМА, до складу якої входитимуть шість осіб, трьох з яких мають запропонувати партнери з розвитку.

Під час формулювання Стратегії повернення активів були допущені критичні недоліки, і наразі спостерігаються проблеми з її ефективним виконанням. Так, Стратегія повернення активів неповною мірою відповідає вимогам, встановленим до такого роду документів. Вона містить досить нечіткі завдання, спрямовані на досягнення визначених у документі цілей, а процедура моніторингу, оцінювання результатів її реалізації та звітування також не є достатньо конкретною. Затверджений План заходів не відповідає найкращим практикам планування заходів з реалізації стратегічних документів³³⁴².

Своєчасне виконання задекларованих заходів також під питанням. Адже до кінця 2024 року державні органи мали виконати 17 заходів, а до завершення I кварталу 2025 року — ще вісім. Водночас лише 27 грудня 2024 року АРМА провело перше засідання Міжвідомчої робочої групи з питань реалізації Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки (Міжвідомча робоча група)³³⁴³, під час якого АРМА прозвітувало

3342 Прикладом такої практики є Державна антикорупційна програма, прийнята на виконання Антикорупційної стратегії.

3343 АРМА провело перше засідання міжвідомчої робочої групи з питань реалізації Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, 2024.

про виконання окремих заходів з реалізації Стратегії. Зокрема, до виконаних заходів віднесено розроблені законопроекти, зареєстровані в Парламенті окремими народними депутатами³³⁴⁴. Отже, якість виконання Плану заходів до Стратегії повернення активів вимагає серйозної уваги, оскільки більшість заходів виконуються значною мірою формально і не відповідають усталеним міжнародним практикам.

Аналіз проектів нормативних актів, розроблених АРМА на виконання Стратегії, свідчить про те, що АРМА ініціює заходи, спрямовані на розширення власних повноважень, зокрема щодо управління активами підсанкційних осіб та здійснення міжнародно-правового співробітництва у сфері повернення активів³³⁴⁵. Ці теми відрізняються високим запитом зі сторони суспільства і представників влади. Водночас такі повноваження наразі не передбачені чинним мандатом АРМА з огляду на положення профільного закону³³⁴⁶, яке має зосереджуватися на управлінні активами, арештованими у кримінальних справах, виконувати вимоги законодавства про санкції, а також користуватися наявними засобами неформального міжнародного співробітництва.

Окремого аналізу заслуговує документ, який АРМА оприлюднила як Звіт про стан виконання Плану заходів з реалізації Стратегії повернення активів за 2024 рік³³⁴⁷. Замість структурованого аналітичного звіту, який мав би містити узагальнену оцінку прогресу та чіткі показники виконання, АРМА фактично надало таблицю поточного стану виконання заходів без належної аналітичної обробки даних. У звіті відсутня критична оцінка причин невиконання або затримки реалізації шести заходів, строк виконання яких уже минув.

АРМА демонструє систематичне затягування виконання завдань з критичними строками, чому свідчать численні приклади: розроблення та направлення на погодження та антикорупційну експертизу законопроектів, передбачених Планом заходів, лише в лютому 2025 року замість IV кварталу 2024 року та невчасне формування робочої групи з внутрішнього розподілу активів (наказ від 04 лютого 2025 року³³⁴⁸).

Крім того, процес виконання Стратегії не можна назвати прозорим, оскільки значна кількість законопроектів не надавалася для ознайомлення окремим представникам громадських організацій, залученим до участі в Міжвідомчій робочій групі за її

3344 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно удосконалення діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів щодо управління активами : проект Закону України, реєстраційний № 12445 від 27.01.2025; Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо міжнародного співробітництва у сфері виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : проект Закону України, реєстраційний № 12446 від 27.01.2025.

3345 Як кримінальний арешт «перешкоджає» санкційній конфіскації, і хто в цьому зацікавлений. Українська правда, 2025.

3346 Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII.

3347 Звіт про стан виконання за 2024 рік. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

3348 Деякі питання взаємодії державних органів з питань внутрішнього розподілу повернутих на користь держави активів : наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 04.02.2025 № 42.

рішенням³³⁴⁹. Як і не відбувалося жодних публічних обговорень вказаних законопроектів, що суперечить найкращим практикам, запровадженим, наприклад, НАЗК³³⁵⁰.

Примітно також, що АРМА протягом звітного періоду не використовувала визначений Стратегією механізм Міжвідомчої робочої групи як інструмент для розв'язання проблемних питань та координації зусиль різних органів влади, що підтверджується відсутністю згадок про результати роботи Міжвідомчої робочої групи у Звіті³³⁵¹.

Подальший аналіз зазначеного Звіту свідчить, що механізми моніторингу виконання Стратегії використовуються формально. Порядок узгодження результатів між різними органами влади, передбачений Стратегією, також не знаходить належного відображення у Звіті. Це свідчить про відсутність системного підходу до планування та реалізації заходів Стратегії, а також про недостатню увагу до встановлення чітких індикаторів виконання, що надало б можливість об'єктивно оцінювати прогрес у досягненні стратегічних цілей.

Натомість у 2024 році спостерігалось зростання комунікаційної активності АРМА: понад 90 інтерв'ю та коментарів у медіа³³⁵². Аналіз змісту публічної комунікації АРМА у 2024 році засвідчує про випадки поширення інформації, що не містить повного висвітлення механізмів повернення активів, а також публічного обговорення питань, пов'язаних із потенційним розширенням повноважень АРМА, зокрема в контексті взаємодії з іншими державними органами. Наприклад, очільниця АРМА комунікувала, що орган отримав дохід від управління активами у 2024 році в розмірі 12,3 млрд грн³³⁵³. Однак в офіційній статистичній звітності АРМА за 2024 рік вказано, що такий дохід склав 1,2 млрд грн³³⁵⁴. Очільниця Комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики вказує, що Голова АРМА для збільшення розміру показників додала також арештовані у фігурантів кримінальних справ кошти на суму 10,5 млрд грн, які розміщені на депозитах та в облігаціях внутрішніх державних позик. Однак, справедливо зауважує очільниця Комітету, сума коштів, арештованих у фігурантів кримінальних справ, жодним чином не є і не може бути доходом АРМА від управління арештованими активами³³⁵⁵.

3349 Transparency International Ukraine залучене до участі в Міжвідомчій робочій групі і не отримувало вказані законопроекти на опрацювання, про що повідомлено Уряд. АРМА у відповідь проінформувало, що «надання таких матеріалів іншим особам, зокрема тим, що запрошуються до участі в роботі групи без права голосу, не передбачене нормативно-правовими документами, що регулюють діяльність зазначеної групи. Тому поширення матеріалів серед осіб, які не є членами робочої групи, є правомірно обмеженим».

3350 НАЗК запрошує взяти участь у громадському обговоренні законопроектів щодо вдосконалення розгляду справ у судах. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2023.

3351 Про схвалення Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2023 № 670.

3352 Інформація про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики за результатами 2024 року. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

3353 Випуск програми «Є ПИТАННЯ», 2025.

3354 Інформація про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики за результатами 2024 року. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

3355 Публікація Радіної Анастасії в соціальній мережі Facebook, 2025.

Одним із прикладів суперечливої зовнішньої комунікації АРМА є поширення інформації про виявлені активи у фігурантів кримінальних справ ще до моменту накладення на ці активи арешту. Це може негативно впливати на ефективність подальшого арешту активів фігурантів цих справ. Наприклад, у справі ексочільниці Хмельницької медико-соціальної експертної комісії (МСЕК), попри накладення арешту на понад 150 об'єктів нерухомості в Україні, слідству важко заблокувати її рахунки на суму 2,8 млн доларів США в банках Польщі, Швейцарії та Австрії. Це підтверджує, що для повернення активів потрібна не лише міжнародна співпраця, але й конфіденційність. Публічні заяви АРМА про виявлені закордонні активи до їх арешту можуть надати можливість підозрюваним переховати майно³³⁵⁶.

У публічних комунікаціях АРМА фіксуються випадки подання інформації про потенційні обсяги повернення активів до України, що не завжди відображає усю складність і тривалість відповідних процедур. Так, в одному з інтерв'ю очільниці АРМА, описуючи кількість арештованих за кордоном активів, не звернула увагу на те, що процес конфіскації передбачає декілька етапів: спочатку виявлення та арешт, потім — судовий вирок і лише тоді — конфіскація³³⁵⁷. Ключовими залишаються також фінансові питання міжнародної співпраці та вдосконалення законодавства про конфіскацію. Тому важливо, щоб діяльність АРМА зосереджувалася на реалізації наданих повноважень та координації з іншими уповноваженими органами, водночас не ставлячи під сумнів роботу правоохоронців.

У публічних комунікаціях АРМА простежується тенденція до висвітлення складнощів у реалізації окремих своїх функцій через дії або бездіяльність інших державних органів. Це, зокрема, проявляється у справі про конфіскацію яхти одного з проросійських політиків, де АРМА акцентує на відсутності обвинувального акта з боку ОГП, тоді як питання організації конкурсного відбору управителя активу публічно не зазначається³³⁵⁸. Подібні випадки також стосуються рішень Вищого антикорупційного суду³³⁵⁹ та дій Фонду державного майна України, який виконує відповідні судові рішення щодо стягнення активів у санкційному порядку³³⁶⁰.

Отже, у публічних комунікаціях АРМА спостерігається тенденція до використання тактики активного висвітлення власної діяльності, що іноді супроводжується повідомленнями, які містять викривлення фактів або маніпулятивну подачу інформації. Такий підхід до комунікації видається сумнівним у роботі державного органу, який є частиною антикорупційного сегмента кримінальної юстиції.

Рекомендації

Для подальшого вдосконалення роботи АРМА та ефективної реалізації Стратегії повернення активів доцільно:

3356 Як справа Крупі демонструє загальні проблеми при поверненні активів з-за кордону. Главком, 2025.

3357 Голова АРМА Олена Дума про гучні кейси 2024 року та виклики перед АРМА у 2025 році. Олена Дума.

3358 ВАКС заборонив продати арештоване майно Медведчука: що буде з 92-метровою яхтою «Роял Романс». ТСН, 2024.

3359 Скасування арешту «облгзів Фірташа». Що це було? Transparency International Ukraine.

3360 Як кримінальний арешт «перешкоджає» санкційній конфіскації, і хто в цьому зацікавлений. Українська правда, 2025.

1. Парламенту потрібно розробити за участю експертної спільноти та прийняти зміни до КПК України для забезпечення повноцінної реалізації всіх положень Закону № 4503-IX.
2. Уряду, ОГП та АРМА забезпечити відкритість процесу розроблення всіх підзаконних актів, передбачених реформою АРМА, із залученням експертів, представників громадянського суспільства та міжнародних партнерів.
3. Уряду переглянути Стратегію повернення активів та план заходів з її реалізації, щоб цей документ слідував прикладам найкращих практик, базувався на доказовому підході до формування політик, а також мав реалістичні перспективи для виконання.
4. Уряду треба своєчасно сформувати конкурсну комісію з добору кандидата на посаду Голови АРМА, а конкурсній комісії — ефективно та з урахуванням найкращих практик визначити кандидата на посаду Голови АРМА.
5. АРМА сконцентрувати комунікаційні зусилля на роз'ясненні громадськості основної місії та функцій цього органу в системі запобігання та протидії корупції, а також на висвітленні досягнутих результатів у межах наявних повноважень.

Державна служба фінансового моніторингу. Оцінка Комітету експертів з оцінки заходів протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (MONEYVAL)

Стан справ

Правовий механізм запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення визначає спеціальний закон (Закон про протидію легалізації доходів)³³⁶¹.

У пояснювальній записці до 29 Рекомендації FATF роз'яснено основні повноваження та функції підрозділу фінансової розвідки (ПФР). Зокрема, ПФР має бути операційно незалежним та автономним із повноваженнями вільно виконувати свої функції. Це містить самостійність в ухваленні рішень щодо аналізу, запиту та поширення інформації, а також незалежне право передавати дані компетентним органам. Для забезпечення незалежності ПФР має отримувати достатнє фінансове, кадрове та технічне забезпечення. Країни зобов'язані впроваджувати процеси, які гарантують високі професійні стандарти персоналу, включно з дотриманням конфіденційності, доброчесністю та належною кваліфікацією. Важливо, щоб ПФР міг отримувати та використовувати необхідні ресурси без неправомірного політичного, урядового чи галузевого впливу, який поставив би під загрозу його операційну незалежність³³⁶².

3361 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX.

3362 FATF (2012-2025), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France. P. 108.

Згідно з Законом про протидію легалізації доходів, спеціально уповноваженим органом, що реалізує державну політику у цій сфері, є Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг, ДСФМ). Серед **гарантій політичної незалежності** цього органу вказано, що:

- керівник спеціально уповноваженого органу призначається на посаду за результатами проведення конкурсу і звільняється з посади в установленому законодавством порядку;
- не допускається використання спеціально уповноваженого органу в партійних, групових чи особистих інтересах;
- на період служби чи роботи за трудовим договором призупиняється членство посадових і службових осіб спеціально уповноваженого органу в партіях, рухах та інших громадських об'єднаннях, що мають політичні цілі;
- керівник спеціально уповноваженого органу не може бути членом політичної партії, руху та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі;
- не заборонено членство працівників, які уклали трудовий договір зі спеціально уповноваженим органом, у професійних спілках та інших громадських об'єднаннях, що не мають політичних цілей³³⁶³.

У Положенні про Держфінмоніторинг визначено, що його очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу³³⁶⁴. Чинного станом на 31 липня 2025 року Голову Держфінмоніторингу призначено без проведення конкурсних процедур згідно з вимогами Закону України «Про правовий режим воєнного стану»³³⁶⁵.

Обмеження строку повноважень Голови Держфінмоніторингу в профільному законі не передбачено. Це, зокрема, підтверджується фактом перебування попереднього керівника на посаді з 1 березня 2014 року і до грудня 2024 року, попри наявні застереження щодо його доброчесності³³⁶⁶.

Якщо розглядати організацію системи протидії легалізації доходів на **стратегічному рівні**, то до повноважень ДСФМ належить проведення стратегічного аналізу інформації про фінансові операції та національної оцінки ризиків, що становить основу для формування стратегічного підходу до протидії відмиванню доходів³³⁶⁷. Цей стратегічний аналіз надає можливість виявляти тенденції та типології легалізації злочинних доходів, що, своєю чергою, може використовуватися для надання пропозицій щодо

3363 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX, ст. 26.

3364 Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537.

3365 Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII, ч. 5 ст. 10; Про призначення Проніна Ф.Є. Головою Державної служби фінансового моніторингу України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1335.

3366 Дружина голови Держфінмоніторингу за рік більш ніж утричі збільшила дохід: ТЕКСТИ.org.ua, 2016.

3367 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX, п. 1, 5 ч. 1 ст. 25.

розроблення та коригування державної політики у цій сфері³³⁶⁸. Крім цього, Держфінмоніторинг забезпечує координацію діяльності державних органів у сфері запобігання протидії відмиванню доходів, а також проведення щорічного узагальнення інформації про стан протидії відмиванню доходів у державі та погодження проєктів нормативно-правових актів суб'єктів державного фінансового моніторингу³³⁶⁹.

У травні 2021 року Уряд схвалив Основні напрями розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в Україні на період до 2023 року³³⁷⁰. А у січні 2022 року Міністерство фінансів України (Мінфін) затвердило Програму стратегічного розвитку ДСФМ на період до 2024 року³³⁷¹.

Щодо **підзвітності**, то відповідно до Закону про протидію легалізації доходів Держфінмоніторинг зобов'язаний до 31 березня року, наступного за звітним, подавати до Верховної Ради за встановленою формою звіт про стан запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за попередній рік³³⁷².

У Положенні про Держфінмоніторинг визначено, що діяльність цього органу, який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів. Голова Держфінмоніторингу звітує перед міністром фінансів про виконання планів роботи Держфінмоніторингу та покладених на орган завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності Держфінмоніторингу, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях³³⁷³.

Держфінмоніторинг **взаємодіє** з різними державними органами України, насамперед з правоохоронними та розвідувальними органами. Відповідно до звіту у 2024 році, ДСФМ передано до правоохоронних та розвідувальних органів 1 053 матеріали, зокрема 572 узагальнених матеріали та 481 додатковий узагальнений матеріал³³⁷⁴.

3368 Там само, п. 7, 11 ч. 2 ст. 25.

3369 Там само, п. 8, 9, 13 ч. 2 ст. 25.

3370 Основні напрями розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в Україні на період до 2023 року, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.05.2021 № 435.

3371 Програма стратегічного розвитку Державної служби фінансового моніторингу України на період до 2024 року: наказ Міністерства фінансів України від 17.01.2022 № 16.

3372 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX, ч. 2 ст. 36.

3373 Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537, пп. 1, 10.

3374 Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2024 рік.

У межах взаємодії з суб'єктами первинного фінансового моніторингу (СПФМ), до яких належать банки, страховики, ломбарди тощо у 2024 році Держфінмоніторинг обробив та взяв на облік 1 750 940 інформацій про порогові та підозрілі фінансові операції від СПФМ. Крім того, ДСФМ надала 192 рекомендації та інші документи суб'єктам фінансового моніторингу для підвищення ефективності системи фінансового моніторингу³³⁷⁵.

У 2024 році Держфінмоніторинг у межах міжнародного співробітництва направив 621 запит до іноземних підрозділів фінансової розвідки³³⁷⁶. Також міжнародна взаємодія Держфінмоніторингу містить співробітництво з FATF, Комітетом експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), Європейським Союзом, Світовим банком, МВФ, Егмонтською групою підрозділів фінансових розвідок та ООН³³⁷⁷.

Прогрес та проблеми

Попри закріплення в Законі про протидію легалізації доходів положень щодо політичної незалежності спеціально уповноваженого органу, без запровадження конкретних механізмів, які можуть убезпечити від політичного впливу, ці положення видаються здебільшого декларативними.

Особливо серйозні занепокоєння щодо політичної незалежності виникають з огляду на практику використання ДСФМ як інструменту для запровадження санкцій. У лютому 2025 року в медіа поширилася інформація про те, що саме за інформацією Держфінмоніторингу накладено санкції на одного з українських політиків. І в сукупності з публічно висвітленою інформацією про особливості цих процесів наявні позиції щодо сумнівів у незалежності очільника ДСФМ³³⁷⁸.

У Парламенті 19 лютого 2025 року зареєстровано законопроект № 13029 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення процедури обрання керівника спеціально уповноваженого органу та порядку проведення аудиту ефективності діяльності спеціально уповноваженого органу³³⁷⁹. Ці зміни містять:

- конкурсний добір на посаду голови ДСФМ, подібний до процесів призначення керівників НАБУ, НАЗК, БЕБ та митних органів;
- обмеження строку перебування на посаді керівника. Керівник призначатиметься строком на п'ять років із можливістю зайняття посади не більше двох строків поспіль, за умови призначення через відкритий конкурс;

3375 Інформація про виконання бюджету за бюджетними програмами Державної служби фінансового моніторингу України та показників, що характеризують їх виконання за 2024 рік. Державна служба фінансового моніторингу України, 2025.

3376 Там само.

3377 Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537, пп. 6 п. 4.

3378 Санкції проти Порошенка: дембельський акорд Зеленського чи спосіб зберегти владу? Дзеркало тижня, 2025.

3379 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення процедури обрання керівника спеціально уповноваженого органу та порядку проведення аудиту ефективності діяльності спеціально уповноваженого органу : проект Закону України, реєстраційний № 13029 від 19.02.2025.

» незалежний аудит діяльності для оцінки ефективності роботи органу³³⁸⁰.

Наразі законопроект опрацьовується в комітетах Верховної Ради.

Експерти зазначають, що під час формулювання положень законопроекту № 13029 не враховано статус ДСФМ як підрозділу фінансової розвідки, а саме, що цей орган працює з чутливою інформацією, яка захищена банківською таємницею. Тому вказаний законопроект треба доопрацювати³³⁸¹.

Строк дії описаних вище документів, що визначали стратегічні засади розвитку ДСФМ, уже завершився. Водночас у квітні 2024 року відбувся міжвідомчий національний форум «Стратегія розвитку системи фінансового моніторингу в Україні 2024–2026», на якому обговорено аспекти розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також актуальні тенденції у цій сфері³³⁸².

Отже, стратегічний складник діяльності ДСФМ у нормативному регулюванні вже застарів, що може негативно впливати на ефективність довгострокового планування та реалізації державної політики у сфері запобігання легалізації злочинних доходів. Крім цього, за інформацією опитаних експертів, проведення типологічних досліджень надає можливість отримувати не зовсім актуальну інформацію щодо схем відмивання коштів (за попередній рік), які могли змінитися станом на час їх виконання, а відтак можуть бути не настільки актуальними для СПФМ³³⁸³.

Інформація про стратегічні напрями роботи містилась у звітах про діяльність ДСФМ за попередні роки, однак немає аналізу ступеня досягнення стратегічних цілей та оцінки проблем, виявлених у процесі їх реалізації. Якщо ж загалом оцінювати якість звітних документів Держфінмоніторингу, то вони достатньо повно містять інформацію про виконання основних функцій. Водночас бракує аналізу проблем, які перешкоджають максимально ефективній роботі.

Щодо взаємодії з громадським сектором, то, зі слів опитаних експертів, можна зазначити, що через спеціальний статус ДСФМ лише обмежене коло громадських організацій взаємодіє з цим органом щодо виконання його функцій. У контексті оприлюднення певної інформації на вебсайті Держфінмоніторингу треба зауважити, що, попри загалом якісне наповнення цього ресурсу, у ДСФМ немає єдиного підходу до того, яку інформацію вони вважають закритою, а яку — такою, що може бути поширена³³⁸⁴.

Щодо кроків, вжитих Держфінмоніторингом для **виконання рекомендацій MONEY-VAL**, у відповідь на запит ДСФМ повідомила про те, що спільно з усіма зацікавленими державними органами розроблено План дій щодо удосконалення національної системи фінансового моніторингу за результатами 5-го раунду оцінки України

3380 Ukraine Reforms Tracker Weekly — Issue 15. The Kyiv Independent, 2025.

3381 Інформація надана експертами CEDEM під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

3382 Матеріали міжвідомчого національного форуму «Стратегія розвитку системи фінансового моніторингу в Україні 2024–2026» доступні для ознайомлення. Академія фінансового моніторингу, 2024.

3383 Інформація надана експерткою Ганною Горбенко під час інтерв'ю, проведеного 24.03.2025.

3384 Інформація надана експертами CEDEM під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

MONEYVAL, схвалений 12 квітня 2018 року та підтриманий дорученням Уряду від 29 травня 2018 року № 16465/1/1-18. План оновлений 30 червня 2020 року на 9-му засіданні Ради та підтриманий дорученням Уряду від 10 липня 2020 року № 28615/1/1-20. Спільна робота Держфінмоніторингу та зацікавлених державних і правоохоронних органів забезпечила виконання таких ключових заходів:

- прийняття оновленої редакції Закону про протидію легалізації доходів;
- внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (ВК/ФТ);
- розроблення Посібника з питань виявлення, розслідування та кримінального переслідування відмивання коштів;
- розроблення Посібника щодо аспектів здійснення фінансових розслідувань;
- запровадження інструментів перевірки достовірності інформації про кінцевого бенефіціарного власника (КБВ);
- створення БЕБ; запровадження комплексної системи адміністративної звітності та прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів для удосконалення системи фінансового моніторингу³³⁸⁵.

Європейська комісія у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року вказує, що MONEYVAL наразі оцінює заходи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, а його наступний звіт очікується наприкінці 2024 року³³⁸⁶. Попри те, що у своєму Звіті Європейська комісія вказала на очікування звіту MONEYVAL наприкінці 2024 року, ДСФМ повідомила, що розгляд та затвердження третього Звіту про прогрес України (із запитом щодо переоцінки рейтингів по двох Рекомендаціях FATF), запланований на 68-ме Пленарне засідання Комітету MONEYVAL у грудні 2024 року, перенесено на наступні періоди через несприятливі обставини, викликані продовженням війни РФ проти України³³⁸⁷.

Рекомендації

Для посилення інституційної спроможності та взаємодії Держфінмоніторингу доцільно рекомендувати виконати такі заходи:

1. Доопрацювати та прийняти законопроект № 13029 з урахуванням специфіки роботи ДСФМ як підрозділу фінансової розвідки, що працює з інформацією, захищеною банківською таємницею.
2. Розробити чіткий нормативний порядок формування, впровадження та моніторингу стратегії діяльності ДСФМ, а також оновити відповідні стратегічні документи, оскільки стратегічний складник регулювання, визначений у законодавстві, є фрагментарним і застарілим.

3385 Лист Державної служби фінансового моніторингу України від 25.03.2025 № 1318/310-11.

3386 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

3387 Лист Державної служби фінансового моніторингу України від 25.03.2025 № 1318/310-11.

3. Підвищити аналітичний складник звітних документів ДСФМ, включивши аналіз проблем, які перешкоджають ефективній роботі органу.
4. Розробити єдиний підхід до визначення категорій інформації, що може бути оприлюднена, та такої, що має залишатися закритою, а також розширити взаємодію з громадським сектором, зважаючи на специфіку роботи ДСФМ, для підвищення прозорості та ефективності її діяльності.
5. Забезпечити належне та своєчасне виконання рекомендацій MONEYVAL, що будуть викладені у звіті, який очікується у 2025 році, та врахування їх результатів у подальшій роботі.

Законодавче регулювання цивільної вогнепальної зброї. Обіг та контроль за вогнепальною зброєю, зокрема стрілецькою зброєю та легких озброєнь

Стан справ

До реалізації державної політики у сфері протидії незаконному обігу вогнепальної зброї та боєприпасів залучені різні органи влади. НПУ відповідає за вжиття заходів щодо протидії незаконному обігу зброї та уповноважена здійснювати перевірку дотримання вимог дозвільної системи органами внутрішніх справ.

У січні 2022 році затверджено Положення про функціональну підсистему «Єдиний реєстр зброї»³³⁸⁸. Після технічної реалізації його положень **у червні 2023 року запрацював Єдиний реєстр зброї (ЄРЗ)**³³⁸⁹ з метою здійснення обліку повного «життєвого циклу» зброї, дієвого контролю за дотриманням законодавства у сфері обігу зброї. Також наявність реєстру надає можливість здійснити перехід до використання дозволів в електронному вигляді та підвищує прозорість дозвільно-реєстраційної діяльності.

У липні 2025 року ЄРЗ нараховував понад 260 тис. користувачів³³⁹⁰. Станом на жовтень 2024 року ЄРЗ містив 750 тис. реєстрових записів щодо зброї, водночас загальна чисельність зброї оцінюється в 1,4 млн одиниць (до 2026 року діють старі дозволи, видані на паперовому носії)³³⁹¹.

Наразі ЄРЗ стосується дозвільно-реєстраційної системи щодо холодної, охолощеної, пневматичної зброї, мисливської гладкоствольної зброї та мисливської нарізної зброї. Пневматична зброя калібром до 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі до 100 метрів на секунду взагалі не підлягає реєстрації. Проте вогнепальна зброя для цивільного населення недоступна, і саме вона перебуває в центрі дискусій щодо врегулювання обігу зброї для цивільного населення.

3388 Про затвердження Положення про функціональну підсистему «Єдиний реєстр зброї» єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.01.2022 № 2.

3389 З 23 червня в Україні запрацював Єдиний реєстр зброї. Міністерство внутрішніх справ України, 2023.

3390 Єдине вікно для громадян. Міністерство внутрішніх справ України.

3391 В Україні зараз на обліку понад 1,4 мільйона одиниць зброї — МВС. Укрінформ, 2024.

З огляду на таку заборону в Україні станом на сьогодні відсутній закон, яким було б врегульовано обіг цивільної вогнепальної зброї серед населення. **На розгляді Парламенту перебуває законопроект № 5708**³³⁹², що очікує другого читання та, за словами представників МВС³³⁹³, усе ще розглядається як основна законодавча ініціатива, яка доопрацьовується і буде ухвалена.

У липні 2024 році **утворено Координаційний центр з питань протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї (Координаційний центр)**³³⁹⁴ — тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, утворений з метою узгодження дій державних органів, установ і організацій у сфері протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї.

Основними його завданнями, зокрема, є: визначення механізмів та способів розв'язання проблемних питань у сфері протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї; організація обміну інформацією між органами виконавчої влади та іншими державними органами, установами та організаціями з метою підвищення ефективності такої протидії³³⁹⁵.

На початку лютого 2025 року відбулось **установче засідання Координаційного центру**³³⁹⁶. У липні цього ж року заплановано³³⁹⁷ затвердження Стратегії (Дорожньої карти) щодо боротьби з незаконним обігом зброї.

У листопаді 2024 року набрали чинності **зміни до Закону № 3899-IX**³³⁹⁸, які удосконалили механізм декларування та контролю за вогнепальною зброєю. Фактично цей Закон виправляє ситуацію, що склалась у перший місяць повномасштабного вторгнення РФ в Україну, протягом якого порядок видачі та обліку зброї для оборони населення був недостатньо контрольований з огляду на об'єктивну безпекову ситуацію, що склалась. Після набрання чинності зазначених змін розпочалась комунікаційна кампанія МВС з декларування зброї. За цей час задекларовано понад 4,6 тис. одиниць вогнепальної зброї та понад 1,3 млн боєприпасів³³⁹⁹.

За порушення порядку придбання, зберігання, передачі іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї (у межах дозвільної системи —

3392 Про право на цивільну вогнепальну зброю : проект Закону України від 25.06.2021 № 5708.

3393 Інформація надана представниками Міністерства внутрішніх справ України під час інтерв'ю, проведеного 02.04.2025.

3394 Про утворення Координаційного центру з питань протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї : постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2024 № 790.

3395 Там само.

3396 Ігор Клименко: Запуск Координаційного центру з питань протидії незаконному обігу зброї — наш внесок у розбудову європейської архітектури безпеки. Міністерство внутрішніх справ України, 2025.

3397 Інформація надана представниками Міністерства внутрішніх справ України під час інтерв'ю, проведеного 02.04.2025.

3398 Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» щодо вдосконалення порядку отримання, декларування та поводження з вогнепальною зброєю : Закон України від 20.08.2024 № 3899-IX.

3399 Протидія незаконному обігу зброї. Міністерство внутрішніх справ України, 2025.

легальної зброї)³⁴⁰⁰ встановлено адміністративну відповідальність. До адміністративних правопорушень, зокрема, належать оформлення дозволу з порушеннями, несвоєчасна реєстрація (перереєстрація) зброї, порушення порядку реалізації зброї тощо.

За незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами встановлено кримінальну відповідальність³⁴⁰¹. Водночас не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка добровільно здала їх органам влади³⁴⁰².

Водночас за **незаконне виготовлення, перероблення чи ремонт вогнепальної зброї** або фальсифікацію, незаконне видалення чи зміну її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв кримінальну відповідальність встановлено окремим складом злочину³⁴⁰³. Якщо ж недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки³⁴⁰⁴, то це також тягне за собою кримінальну відповідальність.

Станом на кінець 2024 року кількість правопорушень, скоєних на території України з використанням вогнепальної зброї, вибухових речовин та боеприпасів збільшилася в 42 рази, порівнюючи з часом до повномасштабного вторгнення. Так, у 2021 році зареєстровано 273 таких злочини, у 2022 році їх кількість збільшилася в понад 4,6 рази — 1 267. У 2023 році ця цифра становила 11 186. За неповний 2024 рік (станом на кінець листопада 2024 року) зареєстровано 11 489 таких злочинів³⁴⁰⁵. Відтак, крім зареєстрованих незаконних одиниць зброї, також варто враховувати кількість злочинів, що відбулись із застосуванням зброї загалом (як легальної, так і нелегальної), що свідчить про зміну структури злочинності, а саме зростання її насильницького характеру в умовах повномасштабної війни, що триває.

Прогрес і проблеми

До початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну здебільшого українці не підтримували вільне володіння зброєю³⁴⁰⁶. Про це свідчать опитування, які проводилися в різний час. Наприклад, у 2015 році орієнтовно 80% громадян не підтримували лібералізацію обігу зброї та лише 11% підтримували³⁴⁰⁷. Ця тенденція тривалий час практично не змінювалася — у 2021 році 73% українців не вірили³⁴⁰⁸, що зброя допоможе підвищити їхню особисту безпеку.

3400 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X, ст.ст. 190–195.

3401 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 263.

3402 Там само, ч. 3 ст. 263.

3403 Там само, ст. 263¹.

3404 Там само, ст. 264.

3405 Озброєні легально: як цивільним задекларувати незареєстровану зброю. Інтерфакс, 2024.

3406 І. Бекешкіна: прихильників лібералізації правил володіння зброєю у суспільстві не більше 11%. Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва, 2015.

3407 Там само.

3408 Вогнепальна зброя для цивільних в Україні: Що відбувається у правовому полі? Лабораторія законодавчих ініціатив, 2023.

Проте повномасштабне вторгнення змінило налаштування українців до зброї. У травні 2022 року оприлюднено результати опитування³⁴⁰⁹, яке засвідчило, що під час війни **кількість громадян, які підтримують надання цивільному населенню права на володіння вогнепальною зброєю, зросла вдвічі**. Ініціативу легалізації зброї підтримують 58% учасників опитування, не підтримують 39%. Отже, уперше за історію дослідження цього питання **кількість прихильників ідеї перевищила кількість противників** (у 2018–2021 роках підтримували таку ідею орієнтовно чверть, не підтримували понад 70%).

Україна посідає не останнє місце серед країн Європи³⁴¹⁰ у співвідношенні кількості нелегальної зброї до легально зареєстрованої. Станом на 2018 рік в Україні припадало 9,9 одиниці цивільної вогнепальної зброї на 100 осіб³⁴¹¹. Масштаб проблеми зріс суттєво, якщо поглянути на динаміку: у 2007 році цей показник становив 6,6 одиниці зброї на 100 осіб³⁴¹². Ці цифри стосуються ситуації **до повномасштабної війни**, проте передумов до зміни тенденції на позитивну немає, навпаки, ситуація лише загострилася.

Крім того, зважаючи на початок повномасштабної війни з РФ, кількість зброї на руках українців лише збільшилася. Цьому сприяла низка факторів:

- незадовго до війни й у перші дні російського вторгнення суттєво збільшився попит³⁴¹³ на придбання вогнепальної зброї;
- лише публічно відрепортована видача зброї МВС та Міноборони для територіальної оборони становила 25 тис. одиниць³⁴¹⁴;
- за таких умов проконтролювати потоки зброї стало складніше, а тому не варто виключати потрапляння зброї на чорні ринки.

Попри те, що така значна кількість вогнепальної зброї перебуває в цивільному обігу, в Україні ця сфера досі не врегульована жодним законом, що напругу суперечить вимогам Конституції України. Зокрема, ст. 92 Конституції України³⁴¹⁵ встановлює, що правовий режим власності має бути врегульований виключно законами України. Недотримання цієї норми може бути виправдано лише в умовах перехідного періоду, коли Парламент працює над розробленням спеціального закону. Однак в Україні цей процес затягнувся в часі, адже фактично це положення Конституції не виконується протягом більш ніж 25 років³⁴¹⁶.

3409 Одинадцять загальнонаціональне опитування: Особиста свобода, безпека та питання зброї. Соціологічна група «Рейтинг», 2022.

3410 Guns In Europe. RadioFreeEurope, 2018.

3411 Там само.

3412 Annexe 4. The largest civilian firearms arsenals for 178 countries (ranked by averaged rate of civilian ownership, guns per 100 people).

3413 Українці масово скуповують зброю: ЗМІ дізналися нові деталі. УНІАН, 2022.

3414 У Києві громадянам видали вже понад 25 тисяч одиниць зброї. УКРІНФОРМ, 2022.

3415 Конституція України від 28.06.1996, ст. 92. Вогнепальна зброя для цивільних в Україні: Що відбувається у правовому полі? Лабораторія законодавчих ініціатив, 2023.

3416 Вогнепальна зброя для цивільних в Україні: Що відбувається у правовому полі? Лабораторія законодавчих ініціатив, 2023.

Наразі умови придбання, зберігання, обліку, охорони, носіння, перевезення і використання зброї впродовж тривалого часу унормовано **на рівні наказу МВС № 622**³⁴¹⁷. Водночас ключові заінтересовані сторони сходяться на тому, що наявне законодавство є фрагментованим, містить неточності та не відповідає передовому європейському досвіду.

Неспроможність дійти компромісу була основною перешкодою, котра пояснює відсутність спеціального закону. Так, лише в період з 1998 до 2020 років до Парламенту було подано 20 законопроектів щодо питання зброї. Різні підходи та відмінність інтерпретації зумовлюють дискусію, котра активно триває в Україні останніми роками³⁴¹⁸.

Право на цивільну вогнепальну зброю для населення частково існує, адже Україна належить до країн, у яких частково вогнепальна зброя легалізована. Наприклад, її можуть отримати певні категорії осіб для захисту (наприклад, журналісти або хтось інший, кому загрожує небезпека), зокрема в межах заходів безпеки, громадські формування з охорони порядку. Усі ці особи є цивільними, проте назвати це легальним ринком вогнепальної зброї не можна.

Україна досі залишається державою, яка не має спеціального закону про зброю. Прийняття **законопроекту № 5708**³⁴¹⁹ в першому читанні є суттєвим кроком для часткової легалізації вогнепальної зброї для цивільного населення. Зазначений законопроект покликаний зробити процес придбання у власність, зберігання та розпорядження громадянами та юридичними особами вогнепальної зброї більш зрозумілим та прозорим. Окрім цього, його метою є регламентація діяльності органів правопорядку щодо контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї.

Чинна редакція законодавчої ініціативи (підготовлена у формі порівняльної таблиці до другого читання) пропонує дозволити легально купувати вогнепальну короткоствольну зброю лише через п'ять років після закінчення воєнного стану. Також пропонується надати право носіння такої зброї лише тим, кому виповнилося 30 років та хто має не менше п'яти років досвіду легального володіння іншим видом зброї.

Крім того, у законопроекті № 5708 зброя поділяється на категорії залежно від її технічних характеристик. Рівень доступу до кожної з них різний, що надає можливість в поєднанні з віком називати частину такого нормативного регулювання дискримінаційним, адже для окремих категорій громадян право володіти зброєю категорії С передбачене і ставиться в залежність від можливості займатися стрілецьким спортом чи бути нагородженими відомчою або нагородною зброєю. Прикладів критики таких обмежень було висловлено чимало³⁴²⁰.

3417 Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21.08.1998 № 622.

3418 Вогнепальна зброя для цивільних в Україні: Що відбувається у правовому полі? Лабораторія законодавчих ініціатив, 2023.

3419 Про право на цивільну вогнепальну зброю : проект Закону України, реєстраційний № 5708 від 25.06.2021.

3420 Відбувся другий круглий стіл на тему: «Проблемні питання законодавчого врегулювання обігу цивільної вогнепальної зброї в Україні». Українська асоціація власників зброї, 2021.

Проте найбільш обговорюваним питання є спосіб носіння зброї. Запропонована редакція передбачає, що зброя має лежати вдома в сейфі в розрядженому вигляді, транспортуватися до тиру чи дозвільних органів у такому ж вигляді тощо. Права ж на приховане носіння такої зброї, наприклад, під час прогулянки у парку чи відпочинку на природі, не передбачено. Прибічники ідеї легалізації та прихованого носіння короткоствольної нарізної вогнепальної зброї наголошують на тому, що цей крок став би розвитком забезпечення права на самозахист громадян. З огляду на це Українська асоціація власників зброї розкритикувала це положення законопроекту № 5708, адже воно повністю позбавляє українців реалізації права на збройний самозахист через сувору заборону на носіння короткоствольної зброї, гарантуючи цілковиту безпеку злочинцям³⁴²¹. Низка організацій громадянського суспільства³⁴²² озвучила проблеми законопроекту № 5708 і вказала на необхідність його доопрацювання.

Хоча законопроект № 5708 наразі має найбільше шансів бути прийнятим у цілому, він має й інші недоліки. Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради (ГНЕУ) та Комітет Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності висловили низку зауважень щодо окремих положень законопроекту. Зокрема, потребує доопрацювання його термінологія та норми щодо врегулювання маркування вогнепальної зброї, міжнародного співробітництва. Також його положення потребують узгодження з приписами міжнародного права. **За інформацією МВС³⁴²³, доопрацювання законопроекту № 5708 триває.**

Водночас у Дорожній карті з питань верховенства права³⁴²⁴ визначено, що у строк до IV кварталу 2026 року має бути розроблено та прийнято закон, яким встановлюється правове регулювання обігу вогнепальної зброї в Україні, положення якого відповідають нормам *acquis* ЄС.

Координаційний центр функціонує та виконує завдання Національного координаційного центру з питань вогнепальної зброї (NFFP)³⁴²⁵ в Україні. NFFP є ключовим елементом у складній мережі європейських політик, спрямованих на боротьбу із загрозою розповсюдження незаконної вогнепальної зброї. Ці центри поєднують у собі елементи правового контролю, розвідки, балістичного аналізу, розслідування та запобігання. Для України, яка прагне приєднатися до ЄС, запровадження NFFP є життєво важливою частиною прийняття *acquis* ЄС та боротьби з організованою злочинністю, включно з незаконною торгівлею вогнепальною зброєю³⁴²⁶.

Координаційний центр та органи, долучені до його роботи, мають проводити регулярне оцінювання загроз з метою запобігання незаконному володінню та обігу

3421 Конституціоналісти: «Відсутність права на «короткоствол» звужує конституційне право громадян на захист життя та здоров'я». Українська асоціація власників зброї, 2022.

3422 Висновок до законопроекту 5708 «Про право на цивільну вогнепальну зброю». Інститут законодавчих ідей.

3423 Інформація надана представниками Міністерства внутрішніх справ України під час інтерв'ю, проведеного 02.04.2025.

3424 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

3425 National Firearms Focal Point.

3426 Національні координаційні центри з питань вогнепальної зброї: Україна вивчає досвід ЄС. Консультативна місія Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України, 2023.

вогнепальної зброї та інших видів легкої та стрілецької зброї³⁴²⁷. Станом на квітень 2025 року відбулось два засідання робочих груп у межах роботи Координаційного центру³⁴²⁸. Водночас наразі Координаційний центр має обмежені повноваження.

З метою розширення повноважень Координаційного центру Дорожня карта з питань верховенства права передбачає забезпечення надання йому доступу до Єдиного державного реєстру зброї до каналу зв'язку SIENA для здійснення обміну інформацією через цей канал, покращення взаємодії з органами військового управління. Такі повноваження планується надати протягом 18 місяців після набрання чинності Законом щодо правового регулювання обігу вогнепальної зброї.

Результатом роботи Координаційного центру також має стати Дорожня карта з протидії незаконному обігу зброї, яка передбачатиме заходи зі зменшення кількості незаконної вогнепальної зброї серед населення, а також формування в населення культури відповідального володіння та поведінки зі зброєю через підвищення обізнаності щодо відповідальності за незаконне володіння, використання та продаж зброї, проведення інформаційних та навчальних кампаній. Прийняття такого документа визначено на рівні Дорожньої карти з питань верховенства права (строк виконання — IV квартал 2025 року).

На постійній основі також передбачається реагування на виклики, зумовлені війною, зокрема шляхом забезпечення міжвідомчої співпраці між органами правопорядку та органами військового управління з метою запобігання незаконному обігу вогнепальної зброї, боеприпасів до неї та вибухівки, особливо зброї армійських зразків.

Кримінальна відповідальність за незаконний обіг зброї недосконала. КК України неповною мірою відповідає міжнародним зобов'язанням, зокрема щодо легального обігу вогнепальної зброї. Певні види зброї, зокрема вогнепальної зброї військового призначення, потребують більш суворого контролю. У Дорожній карті з питань верховенства права зазначено, що такі зміни до КК України мають бути внесені до IV кварталу 2026 року.

Ст. 263 КК України потребує вдосконалення через диференціацію складів злочину, а саме посилення відповідальності в умовах воєнного стану (окремий склад злочину). Законопроект № 10041³⁴²⁹ пропонує впровадити відповідні зміни через збільшення санкції статті. Отже, відбудеться перехід у категорію тяжких та особливо тяжких злочинів, що унеможливить з процесуального погляду укладання угоди про визнання винуватості³⁴³⁰, та суттєве збільшення розміру застави як запо-

3427 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, п. 1.4.3.

3428 Інформація надана представниками Міністерства внутрішніх справ України під час інтерв'ю, проведеного 02.04.2025.

3429 Про внесення змін до статті 263 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконне придбання, передачу чи збут вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин або вибухових пристроїв в умовах воєнного або надзвичайного стану : проект Закону України, реєстраційний № 10041 від 13.09.2023.

3430 Ст. 469 КПК України забороняє укладення угоди про визнання винуватості у разі вчинення особливо тяжкого злочину.

біжного заходу³⁴³¹. До того ж розмір такого покарання є непропорційним до інших злочинів, адже за рівнем тяжкості переважає тяжке тілесне ушкодження чи зґвалтування.

Необхідно розрізняти злочини, вчинені під час та в умовах воєнного стану. Суспільна небезпечність аналізованих діянь автоматично істотно підвищується саме в умовах воєнного або надзвичайного стану незалежно від того, чи були відповідні діяння вчинені з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, чи без використання таких умов. Натомість чинна редакція обставин, що обтяжують покарання³⁴³², надає судді змогу більше диференціювати відповідальність, встановивши причинно-наслідковий зв'язок між злочином та умовами воєнного стану.

За таких умов більш доцільним способом видається диференціація відповідальності через дроблення складів злочинів із застосуванням переліку його форм. Прикладом цього є проєкт нового КК України, розроблений Комісією з питань правової реформи³⁴³³. У ньому чітко розрізняються виготовлення чи вироблення; відремонтування; набуття; зберігання; переміщення; збут стрілецької зброї або боеприпасів³⁴³⁴. Водночас частина з цих порушень переводиться у статус кримінальних проступків, якщо йдеться про незначну кількість одиниць зброї, боеприпасів або холодну зброю.

Лише в такому разі можна говорити про посилення санкції за окремі з форм вчинення злочину з урахуванням безпекової ситуації, що склалася — повномасштабної війни. Отже, **законопроєкт № 10041 не лише не розв'язує проблему недосконалості кримінального законодавства, а й створює нові, складніші, адже встановлює непропорційно тяжку відповідальність за незаконний обіг зброї.**

Необхідно запровадити криміналізацію незаконного обігу складових частин вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин. На цей час в Україні передбачена відповідальність за викрадення, привласнення, вимагання, незаконне переміщення, зберігання, придбання, передачу чи збут, незаконне поводження, незаконне виготовлення, перероблення чи ремонт зброї, натомість відсутня відповідальність за здійснення таких дій щодо складових частин вогнепальної зброї. Така прогалина в законодавстві призводить до збільшення кількості латентних злочинів, пов'язаних із незаконним обігом зброї, бойових припасів, зокрема через саморобне збирання вогнепальної зброї зі складових частин і деталей промислового виробництва.

З цією метою у жовтні 2023 року на розгляд Парламенту був поданий **законопроєкт № 10179**³⁴³⁵, яким, зокрема, пропонується передбачити, що носіння або збері-

3431 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, п. 3 ч. 5 ст. 182.

3432 Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 67 КК України, вчинення злочину з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій є обставиною, яка обтяжує покарання.

3433 Комісія з питань правової реформи створена Указом Президента України від 07.08.2019 № 584. Частиною цієї Комісії стала робоча група з питань розвитку кримінального права, до складу якої увійшли представники провідних юридичних шкіл України та на яку покладено низку завдань, одним з яких є підготовка пропозицій щодо змін до законодавства України про кримінальну відповідальність. Результатом напрацювань робочої групи став проєкт нового Кримінального кодексу України.

3434 Пп. 7.3.13, 7.3.14 ст. 7.3.4 проєкту нового Кримінального кодексу України (станом на 02.04.2025).

3435 Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за незаконне виготовлення та обіг зброї, складових частин вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин : проєкт Закону України, реєстраційний № 10179 від 23.10.2023.

гання, придбання, перевезення чи пересилання вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), складової частини вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів, вибухових речовин або вибухових пристроїв без передбаченого законодавством дозволу, без мети збуту будуть каратися позбавленням волі на строк від двох до шести років без альтернативної санкції. Крім того, пропонується встановити відповідальність за викрадення, привласнення, вимагання військово-службовцем складових частин вогнепальної зброї.

На думку авторів **законопроєкту № 10179**, це надасть можливість правоохоронним органам ефективно протидіяти незаконним збройним формуванням та злочинам, пов'язаним із незаконним обігом зброї та бойових припасів, а також сприятиме перекриттю каналів надходження зброї в незаконний обіг через саморобне збирання вогнепальної зброї з легально або контрабандно ввезених частин і деталей промислового виробництва.

МВС підтримує цей законопроєкт та наголошує³⁴³⁶ на важливості його ухвалення для ефективної протидії незаконному обігу зброї, адже диференціація відповідальності за різними складами надасть можливість пропорційніше та дієвіше застосовувати заходи кримінально-правового характеру.

Рекомендації

1. Прийняти законопроєкт № 5708 про вогнепальну зброю для цивільного населення (цивільну вогнепальну зброю), доопрацювавши його положення з урахуванням зауважень фахівців.
2. Координаційний центр та органи, долучені до його роботи, мають проводити регулярне оцінювання загроз з метою запобігання незаконному володінню та обігу вогнепальної зброї та інших видів легкої та стрілецької зброї. Доцільно розробити та затвердити Дорожню карту з протидії незаконному обігу зброї у строки, визначені документами державної політики.
3. Посилити інституційну спроможність Координаційного центру, який виконує завдання Національного координаційного центру з питань вогнепальної зброї (NFFP), через забезпечення його під'єднання до Платформи Європолу SIENA для здійснення обміну інформацією через цей канал, покращення взаємодії з органами військового управління.
4. Вдосконалити кримінальну відповідальність за незаконний обіг зброї та боєприпасів, зокрема через її адаптування під умови повномасштабної війни та уточнення відповідальності щодо компонентів зброї та боєприпасів. Підґрунтям для такого вдосконалення може стати редакція відповідних статей проєкту нового КК України та прийняття законопроєкту № 10179.

³⁴³⁶ Інформація надана представниками Міністерства внутрішніх справ України під час інтерв'ю, проведеного 02.04.2025.

Парламентський контроль за сектором безпеки та розвідки. Перегляд повноважень Служби безпеки України

Стан справ

В Україні питання встановлення демократичного цивільного контролю офіційно почало розглядатися у контексті розроблення і прийняття основоположних документів програми НАТО «Партнерство заради миру»³⁴³⁷. Необхідність демократизації оборонної сфери й оптимізації цивільно-військових відносин через встановлення демократичного цивільного контролю над сферою безпеки й оборони, невіддільною частиною якого є парламентський контроль, знайшло відображення у Концепції національної безпеки³⁴³⁸, положення якої надалі було конкретизовано в законах № 964-IV³⁴³⁹ та № 975-IV³⁴⁴⁰.

Надалі обидва закони втратили чинність у зв'язку із новою систематизацією, що відбулась у **2018 році у формі прийняття Закону № 2469-VIII**³⁴⁴¹, яким визначено **сучасну систему правового регулювання національної безпеки, зокрема демократичного цивільного контролю за сектором безпеки та оборони України**.

Сектор безпеки та оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових³⁴⁴²: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

Система цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом; Верховною Радою; РНБО; Урядом, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; судового контролю; громадського нагляду³⁴⁴³. Предметом такого контролю є:

- дотримання вимог Конституції і законів України в діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина;
- зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони;
- стан правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забез-

3437 Програма «Партнерство заради миру» (ПЗМ) є інструментом взаємодії НАТО з країнами-партнерами, що базується на практичному співробітництві та відданості демократичним принципам.

3438 Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16.01.1997 № 3/97-ВР.

3439 Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV.

3440 Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV.

3441 Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VII.

3442 Там само, ч. 1 ст. 12.

3443 Там само, ч. 1 ст. 4.

печеність необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період;

- » ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони³⁴⁴⁴.

Верховна Рада здійснює парламентський контроль та ухвалює закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та ухвалює рішення щодо звіту про їх використання³⁴⁴⁵. Верховна Рада реалізує свою функцію парламентського контролю, зокрема, через комітети, до повноважень яких належить, зокрема, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони³⁴⁴⁶. У чинному IX скликанні Верховної Ради такі повноваження виконує, зокрема, Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки³⁴⁴⁷.

Також Парламент має право:

- » створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес — тимчасові слідчі комісії³⁴⁴⁸;
- » здійснювати в особі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (Омбудсмена) парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина³⁴⁴⁹;
- » щорічно отримувати від Уряду, СБУ, Управління державної охорони України письмові звіти про діяльність складових сектору безпеки і оборони;
- » за потреби проводити парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання;
- » офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні для заслуговування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки і оборони³⁴⁵⁰.

У 2020 році прийнято Закон № 912-IX³⁴⁵¹, яким введено Службу зовнішньої розвідки України з-під дії Закону України «Про національну безпеку України», адже ним визначено окремий порядок демократичного цивільного контролю за здійсненням нею розвідувальної діяльності³⁴⁵². Так, поряд із загальними правилами, встановле-

3444 Там само, ч. 4 ст. 4.

3445 Там само, ч. 1 ст. 6.

3446 Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VII, ч. 2 ст. 6.

3447 Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX.

3448 Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19.12.2019 № 400-IX.

3449 Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР.

3450 Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VII, ст. 6.

3451 Про розвідку : Закон України від 17.09.2020 № 912-IX.

3452 Там само, ч. 2 ст. 8.

ними Законом України «Про національну безпеку України», порядок відвідування об'єктів розвідувальних органів та надання доступу до інформації, що містить розвідувальну таємницю, під час здійснення демократичного цивільного контролю визначається спільними актами розвідувальних органів і відповідних суб'єктів контролю. Відомості про осіб, методи, сили і засоби розвідки до повного завершення завдань, покладених на розвідку, не надаються. Інформація, надана в межах демократичного цивільного контролю, обмежується у встановленому законом порядку і не підлягає розголошенню³⁴⁵³.

Своєю чергою народні депутати України, Омбудсман, члени Рахункової палати та інші особи, які залучаються чи беруть участь у здійсненні парламентського контролю, для реалізації своїх повноважень проходять спеціальну перевірку і попередньо отримують у встановленому законодавством порядку допуск та доступ до державної таємниці та розвідувальної таємниці³⁴⁵⁴.

СБУ є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України³⁴⁵⁵. СБУ підпорядковується Президентові та підконтрольна Верховній Раді. Голова СБУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом³⁴⁵⁶ та входить до складу РНБО³⁴⁵⁷.

До завдань СБУ віднесено³⁴⁵⁸ як контррозвідувальну діяльність, так і здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Питання реформування СБУ неодноразово порушувалося після здобуття незалежності Україною. У 2002 році схвалено План дій Україна-НАТО³⁴⁵⁹, яким передбачалося, зокрема, реформування органів безпеки. Також було схвалено Цільовий план на 2003 рік³⁴⁶⁰ як перший документ щодо річного обсягу заходів, цілей та завдань для приведення Україною нормативно-правової бази, державного апарату та його функціонування до стану спроможності забезпечувати власну національну безпеку на рівні держав-членів НАТО.

У 2007 році прийнято Цільовий план Україна-НАТО на 2007 рік³⁴⁶¹, яким, серед іншого, було передбачено перетворення СБУ на спецслужбу європейського зразка. Відповідні плани було закріплено в Концепції реформування СБУ³⁴⁶², згідно з якою головним завданням реформованої СБУ мало стати забезпечення національної безпеки

3453 Там само, ст. 46, 51.

3454 Там само, ч. 2 ст. 53.

3455 Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII.

3456 Там само, ст. 13.

3457 Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VII, ст. 19.

3458 Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII, ст. 2.

3459 План дій Україна-НАТО. 2002.

3460 Про схвалення Плану дій Україна-НАТО та затвердження Цільового плану Україна-НАТО на 2003 рік: рішення Державної ради з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України від 06.02.2003 № 2.

3461 Про Цільовий план Україна-НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна-НАТО : Указ Президента України від 18.06.2007 № 535.

3462 Про Концепцію реформування Служби безпеки України: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 (введено в дію Указом Президента України від 20.03.2008 № 249).

у сфері державної безпеки через здійснення контррозвідальної та оперативно-розшукової діяльності, боротьби з тероризмом, профілактики та розслідування злочинів та правопорушень у сфері національної безпеки та інформаційно-аналітичної роботи. Реформа СБУ відповідно до ухваленої Концепції визначалася як один із заходів підготовки України до вступу до НАТО у відповідних Річних національних програмах на 2009³⁴⁶³, 2010³⁴⁶⁴ роки, однак так і не була реалізована.

Надалі реформа СБУ була прямо чи опосередковано згадана в Стратегії сталого розвитку «Україна–2020»³⁴⁶⁵, Стратегіях національної безпеки і оборони України 2015³⁴⁶⁶, 2020³⁴⁶⁷, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України³⁴⁶⁸ та Стратегії кібербезпеки України³⁴⁶⁹.

Метою реформи СБУ має стати трансформація спеціальної служби в невелику мобільну високотехнологічну структуру, на кшталт британської MI5. І вичерпним переліком завдань СБУ мають бути контррозвідка, боротьба з тероризмом та охорона державної таємниці³⁴⁷⁰.

Законом № 2469-VIII³⁴⁷¹ СБУ доручено було розробити в шестимісячний строк із дня набрання чинності цим Законом (21 червня 2018 року) законопроект про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» та подати його Президентові для внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради.

У березні 2020 року на розгляд Парламенту внесено законопроект № 3196³⁴⁷², який надалі було доопрацьовано та внесено як **законопроект № 3196-д**³⁴⁷³. **На початку 2021 року Верховна Рада прийняла цей варіант законопроекту щодо реформування СБУ в першому читанні.** Серед іншого, ним передбачено поступову реорганізацію СБУ, що мала вивести її з системи правопорядку до 2024 року (насамперед через позбавлення функції досудового розслідування)».

3463 Про затвердження Річної національної програми на 2009 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору : Указ Президента України від 07.08.2009 № 600.

3464 Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору : Указ Президента України від 03.02.2010 № 92.

3465 Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5.

3466 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287.

3467 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392.

3468 Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 (введено в дію Указом Президента України від 14.03.2016 № 92).

3469 Стратегія кібербезпеки України. Безпечний кіберпростір — запорука успішного розвитку країни : Указ Президента України від 26.08.2021 № 447.

3470 Реформа СБУ: виклики та перспективи. Дослідження. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, 2021. С. 5.

3471 Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VII, п. 6 розд. VI.

3472 Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України : проект Закону України, реєстраційний № 3196 від 10.03.2020.

3473 Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України : проект Закону України, реєстраційний № 3196-д від 26.10.2020; Ухвалено в першому читанні 28.01.2021.

Зазначений законопроект готувався з урахуванням стратегічних і концептуальних документів з питань розвитку сектору безпеки та оборони, реформування системи органів правопорядку і відповідних рекомендацій міжнародних та європейських партнерів України. Ним передбачено ухвалення нових законів «Про Службу безпеки України» і «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України». Також у ньому пропонується вилучення СБУ з переліку органів, встановленого Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», тобто ліквідуються спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Натомість можливість протидіяти організованим і транснаціональній злочинності передбачена з позицій протидії розвідувально-підбивної діяльності на шкоду Україні — поза межами кримінального провадження. Іншими словами, обмежується правоохоронна функція СБУ способом поступової (до 2024 року) передачі функції досудового розслідування до ДБР³⁴⁷⁴.

Наприкінці 2021 року народним депутатам надано порівняльну таблицю до другого читання³⁴⁷⁵, на чому цей процес зупинився з огляду на складність реформи та початок повномасштабного вторгнення РФ на територію України. Водночас ухвалення за основу цього документа можна розглядати як намір у сфері державної політики, а можливість ухвалення цього законопроекту залишається актуальною до закінчення повноважень Верховної Ради чинного скликання.

КСП передбачає уніфікацію правових засад організації системи органів правопорядку зі встановленням критеріїв розмежування напрямів діяльності, яку здійснюють органи правопорядку та інші державні органи, на основі виключної функціональної спрямованості³⁴⁷⁶. План заходів до КСП деталізує це положення щодо СБУ — **«упровадження комплексу заходів, спрямованих на розвиток (розроблення необхідних законодавчих змін) СБУ як державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку України, посилення її спроможностей у сфері контррозвідувальної діяльності, інформаційної безпеки та кіберзахисту, боротьби з тероризмом та охорони державної таємниці»**. Відповідний захід (розроблення відповідних законодавчих ініціатив) має бути здійснено до IV кварталу 2025 року³⁴⁷⁷.

Річні національні програми під егідою Комісії Україна-НАТО та Ради Україна-НАТО³⁴⁷⁸ за останні роки (2022–2024 роки) передбачають «людиноцентричний» підхід до

3474 Біла книга деполітизації органів правопорядку та прокуратури: призначення/звільнення керівництва. Центр політико-правових реформ, 2023, ст.ст. 33–34.

3475 Порівняльна таблиця до другого читання була надана 23.08.2021; повторно — 19.10.2021. На цьому рух цієї законодавчої ініціативи зупинився.

3476 Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273, напрям 1.1.

3477 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 1.1.3.

3478 Річна національна програма під егідою Комісії Україна-НАТО — це ключовий інструмент досягнення Україною критеріїв членства в НАТО. Структура цієї програми відповідає структурі Плану дій щодо членства в НАТО, де перелічені стратегічні цілі, зміст, завдання та заходи за напрямками: політичні та економічні питання, оборонні та військові питання, питання ресурсів, питання безпеки, правові питання. У 2023 році започатковано Раду Україна-НАТО, яка стала наступницею Комісії Україна-НАТО. Зміна формату з Комісії на Раду свідчить про зміцнення політичних зв'язків між Україною і НАТО і вищий ступінь інтеграції України до Альянсу.

реформування СБУ — основна увага державної політики євроатлантичної інтеграції спрямована на забезпечення безпеки й добробуту людини як ключового суб'єкта національної безпеки. Адаптована річна національна програма на 2024 рік³⁴⁷⁹ передбачала внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення демократичного цивільного контролю над Збройними силами України (ЗСУ), удосконалення об'єднаного керівництва силами оборони держави та планування у сфері безпеки і оборони України. Цим же документом передбачалося опрацювання СБУ військових стандартів, що впроваджені Міноборони, а також військових та доктринальних документів НАТО для їх подальшого застосування в оперативно-службовій діяльності органів та підрозділів СБУ.

Прогрес і проблеми

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» Уряду доручалося у шестимісячний строк із дня набрання чинності цим Законом (тобто до 8 січня 2019 року) забезпечити розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради законопроекту про завдання та повноваження Комітету Верховної Ради, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів відповідно до вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки. У встановлений строк цей законопроект не було внесено на розгляд Парламенту, а цей обов'язок взагалі було вилучено³⁴⁸⁰ у 2020 році з відповідного Закону.

У січні 2019 року на розгляд Парламенту внесено законопроект № 9462³⁴⁸¹. Аналіз законопроекту свідчить про те, що його автори пропонували не обмежувати парламентський контроль лише питаннями контролю за дотриманням законодавства, а ввести обов'язкову практику звітування спеціальних служб перед Верховною Радою, проведення закритих слухань щодо ситуації у спецслужбах з обов'язковою присутністю керівників державних органів сектору безпеки, погодження з профільним комітетом кандидатур на керівні посади у спецслужбах тощо. Крім того, пропонувалося визначити «спеціальні служби». Під ними розуміються державні органи, діяльність яких здійснюється спеціальними засобами та методами з метою забезпечення національної безпеки. До спецслужб автори законопроекту віднесли: СБУ; Службу зовнішньої розвідки; Головне управління розвідки Міноборони; Управління розвідки Адміністрації Держприкодонслужби; Управління державної охорони України³⁴⁸².

3479 Адаптована річна національна програма «Україна-НАТО» на 2024 рік.

3480 Підпункт 3 пункту 5 розділу VI виключено на підставі Закону № 912-IX від 17.09.2020.

3481 Про парламентський контроль за дотриманням положень законів в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів держави : проект Закону України, реєстраційний № 9462 від 09.01.2019. Законопроект внесено під час попереднього VIII скликання Верховної Ради України. Згідно з положеннями законодавства, 29.08.2019 законопроект № 9462 був автоматично відкликаний як не прийнятий в першому читанні до закінчення строку повноважень Верховної Ради VIII скликання.

3482 Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб: іноземний та національний досвід, висновки для України. Інформаційне агентство «Оборонно-промисловий кур'єр», 2019.

Фактично цей законопроект було перереєстровано в новому IX скликанні Верховної Ради за № 1204³⁴⁸³, проте після обговорень і доопрацювань його так і не було прийнято. Відтак питання деталізації форм та порядку здійснення парламентського контролю за сектором безпеки і оборони України залишається на порядку денному. Проте його доопрацювання має відбуватися з урахуванням подальших законодавчих змін, насамперед прийнятим Законом України «Про розвідку», а також вимог правового режиму воєнного стану.

Поза увагою законодавця залишилися принципи, за якими має здійснюватися сам контроль. Закріплені в законі повноваження комітету не беруть до уваги специфіку діяльності органів спеціального призначення, не містять інструментів ефективної взаємодії між комітетом і відповідним органом, не гарантують належним чином невторчання комітету в роботу цих органів. Зазначене так чи інакше здатне негативно вплинути і на забезпечення прав військовослужбовців у тих підконтрольних органах, до складу яких вони входять, адже комітети мають бути фактично представниками інтересів цих органів та їх співробітників у Парламенті, а це, як вбачається, можливо лише з урахуванням зазначених аспектів³⁴⁸⁴.

Окремою проблемою, на яку вказали представники СБУ під час інтерв'ю³⁴⁸⁵, є **непроходження під час реалізації своїх повноважень з парламентського контролю народними депутатами, членами Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки спеціальної перевірки у встановленому законом порядку.** Натомість народні депутати обмежуються лише наявним допуском до державної таємниці, що є значно меншим за обсягом інструментом запобігання витоку інформації та використання її з неналежною метою. У відповідь на цю проблему **Дорожня карта з питань верховенства права передбачає запровадження порядку організації та проходження таких перевірок** стосовно народних депутатів, Омбудсмена, співробітників секретаріату та експертів, що залучаються відповідним парламентським комітетом (строк виконання — IV квартал 2025 року).

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає посилення демократичного цивільного контролю за СБУ через реалізацію двох ініціатив. Перша ініціатива полягає в прийнятті закону, спрямованого на створення незалежного Омбудсмена/наглядового органу для розслідування індивідуальних скарг та інших питань, пов'язаних із діяльністю СБУ (I квартал 2027 року). Друга — налагодження ефективних механізмів взаємодії з комітетом Верховної Ради, до предмета відання якого віднесені питання забезпечення контрольних функцій Парламенту за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів (строк виконання — IV квартал 2027 року).

Плани щодо **реформування СБУ** в умовах воєнного стану зазнали суттєвих змін. Насамперед у частині кадрового скорочення, звуження функцій Служби та інших

3483 Про парламентський контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України щодо забезпечення національної безпеки в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів : проект Закону України, реєстраційний № 1204 від 29.08.2019.

3484 Парламентський контроль за додержанням прав військовослужбовців: шляхи вдосконалення. Право і суспільство. № 6/2022. С. 6.

3485 Інформація надана представниками Служби безпеки України під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

заходів, які можуть негативно вплинути на національну безпеку в умовах повномасштабної війни. Це консолідована позиція Уряду, Верховної Ради та Офісу Президента України.

Основна законодавча ініціатива щодо реформування СБУ — законопроект № 3196-д — вже не розглядається як основна. Натомість, за словами представників СБУ³⁴⁸⁶, Служба відстоює множинний підхід — має бути декілька законодавчих ініціатив у сфері розвитку СБУ, оскільки законопроект № 3196-д потребує надто великого доопрацювання з урахуванням вимог часу.

У Дорожній карті з питань верховенства права зазначається, що у строк до I кварталу 2026 року має бути розроблено та прийнято Закон України «Про Службу безпеки України» з метою запровадження гнучкої організаційної структури СБУ з урахуванням змін у безпековому середовищі, увідповіднення завдань та повноважень СБУ обсягу, необхідного для належного виконання завдань та функцій, зосереджених на контррозвідці, боротьбі з тероризмом, кібербезпеці та захисті державної таємниці, а також виявлення, попередження та розслідування відповідних правопорушень. Цьому має передувати аналіз законодавства, що регулює діяльність національних служб безпеки в країнах-членах ЄС та НАТО, який проведе СБУ із залученням міжнародних партнерів (IV кварталі 2025 року).

Сама ж СБУ в березні 2025 року наголосила³⁴⁸⁷, що реформування Служби постійно триває, зокрема розробляється *Стратегія розвитку Служби безпеки України до 2030 року*, яка надасть відповіді на питання інституційних реформ у Службі. Затвердити такий документ планувалося у II кварталі 2025 року³⁴⁸⁸, проте інформації чи це відбулося немає.

Водночас Дорожня карта реформ з питань верховенства права передбачає низку управлінських заходів, які мають бути реалізовані протягом 2025–2026 років, а саме: удосконалення порядку оцінювання працівників СБУ, розроблення нового порядку атестування працівників СБУ, а також удосконалення порядку щорічного звітування СБУ.

З одного боку, комплексний законопроект про реформування СБУ (на кшталт законопроекту № 3196-д) надає можливість охопити всі інституційні компоненти її реформування (структура, повноваження, кадри тощо) та визначити поетапність її реформування без втрати ефективності покладених на неї функцій. З іншого боку, з урахуванням вимог воєнного часу, на відміну від ситуації 2019 року, коли було розпочато дискусію про масштабну реформу СБУ, наразі йдеться про необхідність упорядкування функцій контррозвідальної, оперативно-розшукової діяльності, захисту об'єктів критичної інфраструктури (ОКІ), протидії загрозам кібербезпеці тощо. Отже, обсяг законодавчого регулювання охоплює низку засадничих законів, які неможливо опрацювати в межах одного законопроекту. Лише комплексні зміни можуть призвести до якісного реформування СБУ з урахуванням стандартів ЄС.

3486 Там само.

3487 Там само.

3488 Там само.

Дискусійним залишається питання збереження за СБУ функції досудового розслідування кримінальних правопорушень. Станом на сьогодні СБУ поєднує функції як контррозвідального органу (спеціальної служби), так і органу досудового розслідування. За словами представників СБУ, така ситуація не є унікальною для Європи, адже ще орієнтовно сім країн мають подібне поєднання функцій, що не суперечить стандартам ЄС чи НАТО³⁴⁸⁹.

СБУ здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у п'яти категоріях справ³⁴⁹⁰: злочини проти основ національної безпеки України; тероризм³⁴⁹¹; кібербезпека, контрабанда та захист критичної інфраструктури; охорона державної таємниці; міжнародні злочини.

Якщо до 2022 року йшлося про повне позбавлення СБУ функції досудового розслідування, то збільшення в тисячі разів кримінальних проваджень у сфері основ національної безпеки чи воєнних злочинів змінили цю позицію. Сьогодні з урахуванням унікального досвіду слідчих СБУ та інфраструктурних складнощів із переданням таких справ іншому органу досудового розслідування — про повне позбавлення СБУ слідства не йдеться. За словами представників СБУ, вони проти звуження функції досудового розслідування, за винятком контрабанди, підслідність за якою може бути передана БЕБ з огляду на предметну спрямованість³⁴⁹².

Крім того, оперативні підрозділи СБУ широко залучаються до розслідування кримінальних правопорушень всіма органами досудового розслідування. Водночас підрозділи «К» (контррозвідка у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю) та «Е» (контррозвідка у сфері економіки), які були об'єктом критики з боку правозахисних³⁴⁹³ та антикорупційних³⁴⁹⁴ організацій після 2021 року³⁴⁹⁵, переорієнтовано на захист критичної інфраструктури (фактично відбулося суттєве звуження функцій). Водночас вони в будь-якому разі продовжать роботу в СБУ з огляду на те, що контррозвідка є безумовно притаманною спеціальній службі функція (на відміну від досудового розслідування).

Контррозвідальна діяльність СБУ охоплює значно ширшу сферу, ніж сфера кримінальної юстиції, адже до неї також належать питання санкційної політики, захисту критичної інфраструктури, боротьби з небезпеками в кіберпросторі тощо. Наприклад, за даними СБУ³⁴⁹⁶, за матеріалами СБУ застосовано санкції щодо 13 505 осіб,

3489 Там само.

3490 Підслідність органів досудового розслідування визначена у ст. 216 КПК України.

3491 Відповідні склади кримінальних правопорушень вдосконалено Законом України від 21.03.2023 № 2997-IX «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом».

3492 Інформація надана представниками Служби безпеки України під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

3493 Спецслужба без меж і контролю: що не так із законопроектом про СБУ. Європейська правда, 2021.

3494 Повноваження із протидії корупції у органах внутрішньої безпеки країн Центральної Європи: огляд досвіду та висновки для України. Центр протидії корупції, 2020.

3495 28.01.2021 набрав чинності Закон України «Про Бюро економічної безпеки України», п. 3 Прикінцевих і перехідних положень якого передбачав виключення зі ст. 10 Закону України «Про Службу безпеки України» (структура Центрального управління СБУ) «підрозділів боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю».

3496 Статистичні дані надані представниками Служби безпеки України після інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

що складає 94% від усіх застосованих Україною санкцій. Водночас щодо 2 253 осіб застосовано санкції у межах синхронізації з країнами-партнерами (Україна надала інформацію щодо всесторонньої підтримки російської агресії державам-партнерам).

Протягом 2022–2024 років нейтралізовано 12 264 кібератаки та кіберінциденти. Об'єктами атак хакерських угруповань, підконтрольних спецслужбам Російської Федерації, є центральні органи виконавчої влади, транспортні компанії, об'єкти енергетики, галузь зв'язку, медіа тощо. Натомість Дорожня карта з питань верховенства права, що відображає плани Уряду, передбачає у IV кварталі 2027 року консолідацію досудового розслідування кримінальних правопорушень, які посягають на основи національної та державної безпеки, зокрема, міжнародних злочинів, терористичних злочинів та злочинів у сфері охорони державної таємниці. Ці види кримінальних правопорушень планується залишити в підслідності СБУ, а отже зберегти функцію досудового розслідування кримінальних правопорушень щонайменше в такому обсязі.

Окрема проблема стосується визначення функцій СБУ, окрім досудового розслідування. Так, розмежування ОРД та контррозвідувальної діяльності в межах чинного законодавства недостатньо чітке. Фактично з ухваленням КПК України у 2012 році питання реформування інституту ОРД перебуває на порядку денному³⁴⁹⁷.

Планом заходів до КСП передбачено поетапну трансформацію ОРД до кримінальної розвідки, установлення чітких критеріїв її відмежування від кримінальної процесуальної, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності³⁴⁹⁸. Наприклад, під час інтерв'ю³⁴⁹⁹ представники СБУ висловили думку, що така негласна слідча (розшукова) дія, як-от моніторинг банківських рахунків³⁵⁰⁰, яка була впроваджена винятково для НАБУ, а згодом поширена на БЕБ, могла б суттєво підвищити ефективність діяльності СБУ, наприклад, у питанні розслідування фінансування тероризму. Моніторинг банківських рахунків як різновид НСРД полягає в отриманні в поточному режимі інформації про операції, що здійснюються на одному або кількох банківських рахунках. Водночас «моніторинг» означає, що інформація про операції, які здійснюються на банківських рахунках, має доводитися до відома суб'єкта здійснення НСРД до виконання відповідної операції або негайно після її виконання. Водночас застосування цієї НСРД не є поширеним з огляду на недосконалість правового регулювання, яке потребує змін до КПК України³⁵⁰¹.

На розгляді Парламенту з 2022 року перебуває законопроект № 7684-д³⁵⁰², який частково розв'язує цю проблему через розширення підстав для контррозвідувальної діяльності, проте не охоплює інші проблеми. Частково проблеми конфіденційного

3497 Чому Україні не потрібен новий закон про оперативно-розшукову діяльність? Дзеркало тижня, 2017.

3498 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правоохоронного сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 1.71.

3499 Інформація надана представниками Служби безпеки України під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

3500 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 269¹.

3501 Старенький О. С. Моніторинг банківських рахунків як засіб отримання доказів: питання удосконалення процесуальної форми. Вісник кримінального судочинства № 3/2019. С. 67–69.

3502 Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення контррозвідувальної діяльності та посилення інституційної спроможності суб'єктів її здійснення під час відсічі збройної агресії проти України : проект Закону України, реєстраційний № 7684-д від 29.11.2022.

співробітництва та співвідношення контррозвідувальних заходів та НСРД мав розв'язати законопроект № 11228³⁵⁰³, зареєстрований у 2024 році, проте надалі знятий з розгляду. Ці законопроекти розроблялися в різний час та за різних умов і позбавлені комплексного бачення.

У червні 2024 року Парламент прийняв за основу в першому читанні альтернативний законопроект № 11228-1³⁵⁰⁴, яким пропонується розширити обставини, що виключають кримінальну протиправність діяння осіб, залучених до контррозвідувальних заходів. Йдеться не про звільнення від відповідальності чи покарання, а саме про те, що дії не утворюють склад кримінального правопорушення. Якщо зараз це стосується виконання завдань у межах «інкорпорації» в злочинній групі/організації (чинна редакція ст. 43 КК України), то таким законопроектом пропонується включити також виконання завдань у межах контррозвідувальної діяльності. Прийняття законопроекту № 11228-1 частково виконує заходи, передбачені Дорожньою картою з питань верховенства права.

Законопроект № 11228-1 може розв'язати практичну проблему з відповідальністю контррозвідувальників, що спростить пошук агентів для виконання таких завдань, особливо на окупованих територіях. Звільнення від кримінальної відповідальності відбуватиметься за рішенням суду, а отже саме суд має забезпечити належний контроль над змістом контррозвідувальних заходів. Негативні наслідки у разі прийняття цього законопроекту можливі лише у разі неналежної організації роботи в контррозвідувальних органах, що має нівелюватися належною роботою внутрішнього контролю.

Водночас Дорожня карта з питань верховенства права передбачає розроблення та ухвалення відповідних змін щодо контррозвідувальних спроможностей СБУ, здатних позбавити противника можливості здійснювати терористичну, шпигунську, диверсійну, саботажну та організовану злочинну діяльність проти України та проти партнерів і союзників (IV квартал 2027 року).

9 червня 2025 року на розгляд Парламенту внесено законопроект № 13353³⁵⁰⁵ щодо підвищення ефективності СБУ у зв'язку з участю у відсічі та стримуванні збройної агресії проти України. Уже **16 липня його було прийнято, а 31 липня він набрав чинності як Закон № 4542-IX**³⁵⁰⁶. Цим Законом актуалізовано повноваження СБУ щодо застосування новітніх технологій та доповнено Закон України «Про Службу безпеки України» положеннями щодо права застосування і використання військовослужбовцями СБУ зброї та бойової техніки в установлених для з'єднань,

3503 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, інших законодавчих актів України щодо врегулювання питань протидії розвідувально-підривній діяльності спеціальних служб іноземних держав : проект Закону України, реєстраційний № 11228 від 30.04.2024.

3504 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, інших законодавчих актів України щодо врегулювання питань протидії розвідувально-підривній діяльності спеціальних служб іноземних держав : проект Закону України, реєстраційний № 11228-1 від 10.05.2024.

3505 Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення окремих питань діяльності Служби безпеки України та підвищення її ефективності у зв'язку з участю у відсічі і стримуванні збройної агресії проти України : проект Закону України, реєстраційний № 13353 від 09.06.2025.

3506 Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення окремих питань діяльності Служби безпеки України та підвищення її ефективності у зв'язку з участю у відсічі і стримуванні збройної агресії проти України : Закон України від 16.07.2025 № 4542-IX.

військових частин та підрозділів ЗСУ порядку та випадках. Також Законом № 4542-IX збільшено чисельність СБУ в мирний час та особливий період. Чисельність СБУ під час воєнного стану визначається згідно з Мобілізаційним планом України та є закритою інформацією. Проте внесеними змінами уточнюється, що чисельність підрозділу СБУ, що здійснює оперативно-бойову діяльність та спеціальні заходи (Центр спеціальних операцій «А»), у період дії воєнного стану становить не менше 10 тис. осіб.

Рекомендації

1. Вжити заходів щодо формування сприйняття парламентського контролю не як «зовнішнє втручання», а як механізму збільшення ефективності діяльності органів сектору безпеки та оборони України та підтримання у сфері діяльності спеціальних служб демократичних стандартів.
2. На рівні законодавства необхідно розмежувати поняття «правоохоронний орган», «орган правопорядку», «розвідувальний орган» та інші організаційно-правові терміни, що вживаються в законодавстві з питань регулювання діяльності сектору безпеки та оборони України.
3. Доцільно розглянути варіант створення окремого Комітету Верховної Ради у справах спеціальних служб для організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб.
4. Доопрацювати законопроект № 1204 у частині деталізації форм і порядку здійснення парламентського контролю у сфері безпеки та оборони України або розглянути подібні пропозиції внесення змін до законодавства.
5. Ухвалити низку законодавчих рішень щодо реформування СБУ, яка має бути трансформована у класичну спеціальну службу, основною функцією якої стане контррозвідувальна діяльність. Водночас інші функції, насамперед досудового розслідування, можуть залишатися в СБУ, але лише щодо окремої категорії кримінальних проваджень, у яких СБУ має унікальний досвід та відповідні ресурси — тероризм, кібербезпека, охорона державної таємниці. Окремо треба дослідити доцільність збереження відповідних повноважень щодо злочинів проти основ національної безпеки, міжнародних злочинів та контрабанди.
6. Забезпечити реалізацію запланованих заходів з удосконалення діяльності СБУ (робота з оцінювання та атестування працівників СБУ, вдосконалення процедур призначення на посади) з дотриманням балансу між приведенням до стандартів ЄС, НАТО та загрозами для інституційної стійкості СБУ в умовах війни.
7. Розробити комплексний законопроект, передбачений Планом заходів до КСП³⁵⁰⁷, щодо чіткого розмежування контррозвідувальної, оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій.

³⁵⁰⁷ План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 1.71.

Боротьба з корупцією в системі органів кримінальної юстиції. Добір на керівні посади в органи Національної поліції та Державного бюро розслідувань

Стан справ

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є: органи прокуратури, НПУ, НАБУ, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)³⁵⁰⁸. ДБР також розслідує злочини, вчинені високопосадовцями, правоохоронцями та суддями, а також особами, посада яких віднесена до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування віднесено до підслідності НАБУ. До цієї категорії належать також корупційні кримінальні правопорушення та кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією. НАЗК не є органом правопорядку чи прокуратури, а відповідає за запобігання корупції на загальнонаціональному рівні.

Водночас у системі органів правопорядку та органів прокуратури:

- 1) утворено підрозділи, відповідальні за запобігання та протидію корупційним правопорушенням;
- 2) ухвалено антикорупційні програми на певний період часу³⁵⁰⁹. Сутність будь-якої антикорупційної програми полягає в ідентифікації корупційних ризиків та визначенні заходів щодо їх усунення (мінімізації). Методологія³⁵¹⁰ управління корупційними ризиками в діяльності органів влади затверджена НАЗК;
- 3) впроваджено низку заходів відповідно до загальнонаціональних документів у сфері державної політики (Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки³⁵¹¹, Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки (ДАП³⁵¹²).

У **НПУ** протидія корупції покладена на Департамент внутрішньої безпеки³⁵¹³ (підрозділ внутрішнього контролю). Для запобігання корупції створено окремий підрозділ — Управління запобігання корупції, центральне управління та підрозділи якого було укомплектовано протягом 2020–2021 років³⁵¹⁴. У підрозділах НПУ також визначено антикорупційних уповноважених, завдання яких полягає в запобіганні корупції всередині організації, зокрема моніторингу та перевірки на відповідність антикорупційним обмеженням; роботі з викривачами корупції; участі в заходах з управління корупційними ризиками.

3508 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 1 ст. 1.

3509 Там само, ст. 19.

3510 Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21.

3511 Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX.

3512 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220.

3513 Про організацію виконання вимог антикорупційного законодавства : наказ Національної поліції України від 02.11.2018 № 997.

3514 Про затвердження Положення про Управління запобігання корупції Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 23.09.2021 № 798.

З 2018 року в НПУ розробляються і затверджуються антикорупційні програми. У березні 2025 року затверджено Антикорупційну програму (Програму доброчесності) НПУ на 2025–2027 роки³⁵¹⁵. Для оцінки корупційних ризиків та моніторингу її виконання з 2021 року функціонує відповідна Комісія³⁵¹⁶, до складу якої увійшли представники НПУ, КМЕС, громадянського суспільства, адвокатури.

Окремо треба зазначити, що у 2024 році НПУ спільно з НАЗК створили онлайн-курс «Доброчесна поліція»³⁵¹⁷ з метою забезпечення серед працівників поліції належного формування культури доброчесності, ефективного та дієвого запобігання, виявлення та протидії корупції.

У **ДБР** запобігання і протидія корупції покладена на Управління внутрішнього контролю³⁵¹⁸. З 2019 року в ДБР діє Комісія з оцінки корупційних ризиків³⁵¹⁹, а з 2021 року — затверджуються антикорупційні програми³⁵²⁰. У лютому 2023 року затверджено Антикорупційну програму ДБР на 2023–2025 роки³⁵²¹.

У **БЕБ** повноваження щодо протидії корупції покладені на підрозділ внутрішнього контролю, а запобігання корупції — підрозділ із запобігання корупції. На відміну від інших органів правопорядку, законодавство безпосередньо передбачає, що в структурі БЕБ має функціонувати окремий підрозділ запобігання корупції³⁵²².

Антикорупційні програми в БЕБ затверджуються з 2022 року³⁵²³. У грудні 2024 року затверджено Антикорупційну програму БЕБ на 2025–2027 роки³⁵²⁴. Окремим наказом³⁵²⁵ визначено порядок упровадження в БЕБ та його територіальних управлінь механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

У **НАБУ** функція з протидії корупції покладена на підрозділ внутрішнього контролю³⁵²⁶, у складі якого утворено окреме управління, відповідальне за запобігання корупції.

3515 Антикорупційна програма (Програма доброчесності) Національної поліції України на 2025–2027 роки : наказ Національної поліції України від 18.03.2025 № 270.

3516 Про внесення змін до складу комісії з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 09.09.2021 № 757.

3517 Онлайн-курс «Доброчесна поліція».

3518 Про затвердження Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Державному бюро розслідувань : наказ Державного бюро розслідувань від 27.04.2020 № 147.

3519 Про створення Комісії з оцінки корупційних ризиків у Державному бюро розслідувань та її персонального складу : наказ Державного бюро розслідувань від 12.08.2019 № 116.

3520 Антикорупційна програма. Державне бюро розслідувань.

3521 Про затвердження Антикорупційної програми Державного бюро розслідувань на 2023–2025 роки : наказ Державного бюро розслідувань від 14.02.2023 № 101.

3522 Про Бюро економічної безпеки : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX, ст. 35-1.

3523 Звітність з виконання Антикорупційної програми Бюро економічної безпеки України. Бюро економічної безпеки України.

3524 Про затвердження Антикорупційної програми Бюро економічної безпеки України на 2025–2027 роки : наказ Бюро економічної безпеки України від 27.12.2024 № 223.

3525 Про забезпечення умов для здійснення повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» в Бюро економічної безпеки України : наказ Бюро економічної безпеки України від 05.07.2022 № 134.

3526 Про затвердження Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України : наказ Національного антикорупційного бюро України від 29.11.2019 № 142.

З 2020 року в НАБУ затверджуються антикорупційні програми³⁵²⁷. У серпні 2023 року затверджено Антикорупційну програму НАБУ на 2023–2025 роки³⁵²⁸.

З огляду на безпекові обмеження структура **СБУ** відсутня для ознайомлення у відкритому доступі, тому зазначити, який саме структурний підрозділ виконує повноваження щодо протидії та запобігання корупції в СБУ, наразі неможливо. Водночас антикорупційні програми в СБУ затверджуються з 2017 року. Згідно з інформацією НАЗК, станом на липень 2025 року СБУ має затверджену Антикорупційну програму³⁵²⁹.

В **органах прокуратури** запобігання та протидія корупції покладені на підрозділи внутрішнього контролю (Генеральна інспекція ОГП³⁵³⁰ та підрозділ внутрішнього контролю САП³⁵³¹). В органах прокуратури антикорупційні програми затверджуються з 2018 року³⁵³². У липні 2023 року ОГП затверджено Антикорупційну програму на 2023–2025 роки³⁵³³.

Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності³⁵³⁴, порядок проведення якої встановлений Генеральним прокурором³⁵³⁵. Проходження таємної перевірки доброчесності полягає в щорічному поданні прокурором декларації доброчесності прокурора, яка підлягає оприлюдненню на офіційному вебсайті ОГП, за винятком періоду дії у державі правового режиму воєнного стану³⁵³⁶.

31 липня 2025 року Верховна Рада прийняла Закон № 4560-IX³⁵³⁷, яким впроваджено в НАБУ, БЕБ, ДБР, НПУ, ОГП і САП поліграфологічні дослідження як інструмент внутрішнього контролю. Протягом шести місяців такі дослідження проводитиме СБУ, а після цього — підрозділи внутрішнього контролю перелічених органів не рідше одного разу на два роки за методологією, узгодженою з СБУ. Це поліграфологічне дослідження стосується лише працівників, які мають допуск до державної таємниці, та застосовується з метою перевірки, чи вчинялися такими працівниками дії на користь держави, визнаної Парламентом державою-агресором.

3527 Антикорупційна програма. Національне антикорупційне бюро України.

3528 Про затвердження антикорупційної програми Національного антикорупційного бюро України на 2023–2025 роки : наказ Національного антикорупційного бюро України від 03.08.2023 № 110.

3529 Суб'єкти, які зобов'язані приймати антикорупційні програми на виконання статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» та інформація щодо наявності антикорупційних програм. Національне агентство з питань запобігання корупції.

3530 Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Офісу Генерального прокурора : наказ Офісу Генерального прокурора від 14.07.2021 № 230.

3531 Наразі формується відповідно до перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 № 3509-IX, який набрав чинності 01.01.2024.

3532 Антикорупційні програми Офісу Генерального прокурора. Офіс Генерального прокурора; До створення ОГП у 2019 році Генеральна прокуратура також затверджувала антикорупційні програми: 2018 рік; за 2019–2020 роки.

3533 Про затвердження Антикорупційної програми Офісу Генерального прокурора на 2023–2025 роки : наказ Офісу Генерального прокурора від 27.07.2023 № 205.

3534 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 5 ст. 19.

3535 Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів : наказ Офісу Генерального прокурора від 29.12.2022 № 293.

3536 Там само.

3537 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Закон України від 31.07.2025 № 4560-IX.

Прогрес і проблеми

Запобігання та протидія корупції в органах кримінальної юстиції може покладатися як на окремі підрозділи, так і на один з них. Водночас постає питання щодо спроможності таких підрозділів готувати якісні антикорупційні програми. **Аналіз чинних антикорупційних програм та стану їх виконання дає можливість дійти висновку, що часто підходи до їх змісту є формальними, а оцінювання зводиться до «виконано» і «на постійній основі/виконується», що дає загалом позитивний результат, проте залежить від обмеженості методології такого оцінювання.**

Єдина оцінка, про наявність якої зазначають самі органи, проводилася НПУ. Так, за оцінкою Управління запобігання корупції НПУ, попередня Антикорупційна програма НПУ на 2022–2024 роки станом на 31 грудня 2024 року виконана на 98% (174 з 178 заходів виконано)³⁵³⁸. Водночас, за даними НАЗК, у Звіті з виконання антикорупційної програми НПУ за II півріччя 2024 року йдеться про 187 заходів (загальна кількість)³⁵³⁹, з яких, за оцінкою Агентства, виконано 183 заходи (три заходи — не виконані, один захід — виконано частково)³⁵⁴⁰. Тобто відповідно до цієї інформації відсоток виконаних заходів щодо запобігання і протидії корупції та заходів впливу на корупційні ризики в системі НПУ є трохи меншим — 97%.

Загалом діяльність підрозділів внутрішнього контролю потребує ґрунтовної оцінки не лише з огляду на їхні функції антикорупційного контролю, а й загалом здатності запобігати та протидіяти правопорушенням усередині органу влади.

Серед органів правопорядку окрему увагу треба звернути на ДБР, яке останнім часом критикують адвокати³⁵⁴¹ та громадянське суспільство³⁵⁴², зокрема щодо інтенсифікації практики проведення невідкладних обшуків без ухвали слідчого судді (перетворення її з винятку на загальне правило)³⁵⁴³. Механізми внутрішнього контролю мали б запобігати цим практикам, зокрема, через шляхом службові розслідування та притягнення до дисциплінарної відповідальності, проте цього не відбувається в належних масштабах.

З огляду на це Дорожня карта з питань верховенства права³⁵⁴⁴ передбачає, що у IV кварталі 2026 року відбудеться проведення незалежного комплексного огляду інституційної структури ДБР, механізмів забезпечення доброчесності та наглядових

3538 Про результати оцінки виконання Антикорупційної програми Національної поліції України на 2022–2024 роки: доповідна записка Начальника Управління запобігання корупції Національної поліції України полковника поліції Звездіна І. від 04.03.2025 № 21983.

3539 НАЗК. Національна поліція України. Сторінка з інформацією щодо діючих антикорупційних програм та звітування з їх виконання.

3540 Звіт за друге півріччя 2024 року. Орган: Національна поліція України.

3541 Наприклад, Вас ще не обшукали? Просто ще не встигли! (все про ДБР). Юридична Газета, 2025.; ДБР провело обшуки в експертній міністра економіки Панаїотіді. Чергове порушення прав адвокатів: реакція професійної спільноти. Юридична Газета, 2025.

3542 Правозахисний клуб «Чи можуть адвокати захистити самих себе?». Центр громадянських свобод, 2025.

3543 Про це серед іншого свідчать і структурні зміни у поданні клопотань про проведення обшуку до суду, кількість яких зменшується останні роки. Див. дет.: Невідкладний обшук: як забезпечити баланс між повагою до приватного життя та необхідністю здобуття доказів? Watchers, 2025.

3544 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

функцій з метою оцінки необхідності та доцільності подальшого реформування відповідно до кращих європейських практик, що має привести до підготовки, прийняття та імплементації закону з урахуванням необхідних рекомендацій.

Поліграфологічне дослідження (перевірка) підрозділами внутрішнього контролю, впроваджена Законом № 4560-IX містить низку ризиків тиску на слідчих, детективів та прокурорів, які мають допуск до державної таємниці. Наразі вона передбачена лише «Прикінцевими і перехідними» положеннями цього Закону і потребує нормативно-правового регулювання на підзаконному рівні. Без такого регулювання невизначеними залишається питання максимальної частоти таких перевірок, заборони проведення перевірки стосовно тої самої особи протягом певного періоду, правових наслідків перевірки тощо. Врегулювання цих обмежень необхідне для визначення чіткої правової процедури проходження поліграфологічного дослідження, що унеможливить зловживання цим інструментом з метою тиску на цих публічних службовців.

Щодо подальшого вдосконалення антикорупційного контролю в органах правопорядку Дорожня карта з питань верховенства права передбачає низку заходів, зокрема впровадження інституту доброчесності (визначення єдиних критеріїв, уніфікованих механізмів їх перевірки тощо) (IV квартал 2026 року); посилення інституційної спроможності підрозділів внутрішнього контролю органів правопорядку (IV квартал 2026 року); суттєве вдосконалення дисциплінарної процедури та інструментів внутрішнього контролю (II квартал 2026 року); впровадження типового етичного кодексу для працівників органів правопорядку (IV квартал 2026 року); забезпечення проведення щорічного соціологічного зовнішнього моніторингу діяльності органів правопорядку (протягом шести місяців після припинення або скасування воєнного стану).

Окремо варто звернути увагу на такий антикорупційний захід, як-от таємна перевірка доброчесності прокурорів. Сама декларація доброчесності прокурора є формальним запевненням, що прокурор протягом року не вчиняв дій, які порушують законодавство (антикорупційне, службову дисципліну, етичні правила тощо). Ідея такої перевірки полягала в тому, що після її опублікування (не відбувається в умовах воєнного стану) свідомі громадяни могли б надіслати в ОГП інформацію про те, що прокурор нещиро відповів на питання, і на підставі цих даних надалі його можна було б притягнути до дисциплінарної відповідальності. Якщо ж такої інформації немає, то застосовується презумпція доброчесності прокурора. Тобто, за відсутності доказів зворотного, зібраних під час службового розслідування, представлені прокурором у декларації доброчесності відомості вважаються достовірними.

За словами прокурора, «наявний формалізм у проведенні таємної перевірки доброчесності». Так, прокурор щороку зобов'язаний проходити таємну перевірку доброчесності, що являє собою заповнення анкети з кількох питань, на які декларант має відповісти «підтверджую»/«не підтверджую». Контроль ОГП зведений винятково до контролю за своєчасністю, принаймні скарги, що подавались інспекцією переважно стосуються своєчасності подання декларацій прокурорами, а не суті перевірок»³⁵⁴⁵.

Зважаючи, що обізнаність громадян про наявність таких декларацій у публічному доступі мінімальна, а в умовах воєнного стану вони не публікуються

3545 Позиція надана прокурором Офісу Генерального прокурора 21.03.2025 у письмовому вигляді.

взагалі, то ефективність цього інструменту видається вкрай низькою. Тож він потребує суттєвої трансформації.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає у IV кварталі 2027 року низку заходів щодо вдосконалення роботи Генеральної інспекції (основного підрозділу внутрішнього контролю в прокуратурі). Серед іншого планується розширити перелік інформації, що перевіряється під час проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів. У той самий час органи прокурорського самоврядування мають затвердити єдині критерії доброчесності, які могли б для цього застосовуватися (для цього варто врахувати досвід суддів, які затвердили такі критерії у 2024 році). Ці та інші заходи комплексного характеру надали б можливість трансформувати перевірку доброчесності таким чином, щоб вона була ефективною.

Щодо прокуратури також варто зазначити, що поліграфологічні дослідження, впроваджені Законом № 4560-IX щодо прокурорів можуть бути інструментом тиску. Нещодавно Венеційська комісія зазначила, що ідея застосування поліграфа до судді є недоречною, а статус прокурора, відповідно до європейських стандартів, має бути наближений до статусу судді. З огляду на гарантії незалежності прокурора застосування поліграфа до прокурорів має містити вищі гарантії від зловживань, ніж стосовно слідчих і детективів органів правопорядку.

Добір на керівні посади в НПУ та ДБР

Добір на посади в НПУ у визначених випадках здійснюється на конкурсних засадах. Такий конкурс обов'язково проводиться щодо осіб, які вперше приймаються на службу в поліцію з призначенням на посади молодшого складу поліції³⁵⁴⁶. З цією метою створюються поліцейські комісії³⁵⁴⁷.

Водночас комплектуванню в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади, може передувати або проведення конкурсу, або проведення атестації³⁵⁴⁸. Тобто **конкурс у процесі просування по службі можливий за рішенням керівника відповідного рівня, проте не є обов'язковим.**

Керівники територіальних органів поліції призначаються на посади та звільняються з посад керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України³⁵⁴⁹. Перший заступник та заступники керівника поліції призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України за поданням керівника поліції³⁵⁵⁰.

Призначення та звільнення керівника поліції (Голови НПУ) здійснює Уряд за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ

3546 Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII, ст. 52.

3547 Там само, ст. 51.

3548 Там само, ч. 4 ст. 52.

3549 Там само, ч. 5 ст. 15.

3550 Там само, ч. 4 ст. 21.

України³⁵⁵¹. Законодавством не передбачено жодних обов'язкових³⁵⁵² конкурсних процедур. Натомість коаліція громадських організацій та аналітичних центрів наполягає на якнайшвидшому впровадженні конкурсу на цю посаду, адже «тільки незалежний головний поліцейський країни зможе далі рухати зміни у відомстві, від конкурсів на керівників територіальних підрозділів до перевірок на доброчесність та підвищення ефективності»³⁵⁵³.

Призначення на посади в **ДБР** здійснюється за результатом конкурсу³⁵⁵⁴. Директори територіальних управлінь, керівники підрозділів центрального апарату ДБР та їхні заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Директором ДБР. Такі особи призначаються на посади Директором ДБР *за поданням конкурсних комісій*, що проводять конкурс на зайняття посад працівників ДБР³⁵⁵⁵. Виняток з цього правила — керівник підрозділу внутрішнього контролю центрального рівня та керівники підрозділів внутрішнього контролю територіальних управлінь ДБР, а також Директор ДБР³⁵⁵⁶.

Директор ДБР призначається на посаду Президентом за поданням комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора ДБР³⁵⁵⁷. До складу зазначеної комісії входять дев'ять осіб (по три особи, визначені Президентом; Верховною Радою за поданням її комітету, до предмета відання якого належать організація та діяльність органів досудового розслідування; Урядом — на підставі пропозицій міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання і протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України)³⁵⁵⁸.

Прогрес і проблеми

У Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року³⁵⁵⁹ Європейська комісія зазначила, що правила призначення вищих посадових осіб поліції мають забезпечувати незалежні та підзвітні процедури. Україна має запровадити прозорі та засновані на заслугах (merit-based) процедури набору та добору на керівні посади в НПУ та ДБР, зокрема зі зваженим (meaningful) залученням незалежних експертів до цього процесу.

Наразі в законодавстві України відсутня вимога щодо обов'язковості проведення конкурсу під час просування поліцейських по службі в НПУ. Аналіз діяльності полі-

3551 Там само, ч. 2 ст. 21.

3552 Передбаченої законодавством можливості також немає. Проте є досвід конкурсних процедур. У 2016 році відбувся «консультативний» конкурс на посаду голови НПУ, не передбачений на рівні законодавства. Надалі керівник НПУ призначався двічі (у 2019 та 2022 роках) без оголошення жодних конкурсів. Докладніше про умови «консультативного» конкурсу див.: «Оголошення про конкурс на посаду керівника Національної поліції України» Українська правда, 2016.

3553 Як без конкурсу хочуть призначити керівника поліції. Українська правда, 2023.

3554 Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII, ч. 3 ст. 14.

3555 Там само, ч. 1 ст. 13.

3556 Там само, ч. 3 ст. 14.

3557 Там само, ст. 11.

3558 Там само, ч. 3 ст. 11.

3559 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

цейських комісій за період з їх утворення (2016 рік) до лютого 2022 року (впровадження воєнного стану, яке зупинило їхню діяльність) показав³⁵⁶⁰, що серед поліцейських, які перебувають на посадах (чинних поліцейських) проведено 394 конкурси під час просування по службі. З них:

- 577 конкурсів на посади середнього³⁵⁶¹ складу поліції (водночас 277 та 187 конкурсів проведено в ГУНП у Дніпропетровській та ГУНП у Хмельницькій області відповідно, що свідчить більше про регіональну, аніж загальну практику);
- 21 конкурс на посади молодшого³⁵⁶² складу поліції (водночас більшість — 20 конкурсів — проведено у Департаменті поліції охорони та органах поліції охорони).

Водночас конкурси на посади вищого³⁵⁶³ складу поліції серед чинних поліцейських не проводилися³⁵⁶⁴.

Наведені статистичні дані свідчать про те, що, оскільки конкурс може проводитися лише за бажанням (рішенням) керівника, на практиці така процедура не є поширеною у використанні.

Залишається також відкритим питанням, хто має проводити такий конкурс. **Так, поліцейські комісії не є суто формальним органом.** Аналіз статистичних даних свідчить, що шанс успіху в кандидата, який подається в межах конкурсу на визначену ним посаду, складає 72,9% проти 17,1% шансу зазнати поразки. Такий розподіл свідчить про реальність здійснюваних конкурсів, справжнє дослідження кандидатів та відсутність формального підходу до конкурсного порядку добору до органів поліції³⁵⁶⁵. Водночас аналіз практики³⁵⁶⁶ діяльності поліцейських комісій свідчить про складний порядок їх формування (із залученням обласних рад), а відсутність матеріального забезпечення та гарантій незалежності може негативно впливати на ефективність їхньої роботи, якщо вони будуть здійснювати конкурсний добір посад вище молодшого складу поліції.

Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки (ДАП) передбачено **впровадження обов'язкового конкурсу під час призначення на вищу посаду в поліції, яка передбачає здійснення керівних функцій**³⁵⁶⁷. 28 жовтня 2024 року у Верховній Раді було зареєстровано законопроект № 12159³⁵⁶⁸, відповідно до якого

3560 Звіт за результатами аналітичного дослідження діяльності постійно діючих поліцейських комісій за весь час їхнього існування (до лютого 2022 року) (травень–вересень 2023 року). Міністерство внутрішніх справ України.

3561 Про Національну поліцію: Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII, п. 2 ч. 1 ст. 80.

3562 Про перелік посад поліцейських і відповідних їм граничних спеціальних звань : наказ Національної поліції України від 04.12.2015 № 142.

3563 Про перелік посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових і спеціальних звань за цими посадами : Указ Президента України від 05.05.2020 № 166.

3564 Звіт за результатами аналітичного дослідження діяльності постійно діючих поліцейських комісій за весь час їхнього існування (до лютого 2022 року) (травень–вересень 2023 року). Міністерство внутрішніх справ України.

3565 Там само.

3566 Поліцейській комісії в Україні: звіт за результатами дослідження. Центр політико-правових реформ, 2018.

3567 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, пп. 2.1.6.1.3 п. 2.1.6 Заходів з виконання ДАП.

3568 Про внесення змін до Закону України "Про Національну поліцію" щодо підвищення ефективності службової діяльності поліції : проект Закону України, реєстраційний № 12159 від 28.10.2024.

конкурс на посаду поліцейського обов'язково мав проводитися серед кандидатів для призначення на керівні посади згідно з переліком, який затверджується МВС.

Запропонована редакція містила ризики її тлумачення у спосіб, за якого міністр внутрішніх справ України мав визначати не перелік керівних посад у поліції як такий, а перелік керівних посад, призначення на які мало здійснюватися на умовах конкурсу. Такий підхід, на думку НАЗК³⁵⁶⁹, істотно звужував потенціал закладеної в ДАП реформи добору на керівні посади в поліції, до того ж надаючи керівнику МВС нічим не регламентовану дискрецію щодо виокремлення серед керівних посад тих, призначення на які має здійснюватися на засадах конкурсу. У липні 2025 року законопроект № 12159 було відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Дорожня карта з питань верховенства права також передбачає прийняття закону, яким запроваджується порядок конкурсного добору, за потреби із залученням незалежних експертів, на посади керівників у НПУ відповідно до критеріїв доброчесності, з дотриманням принципів гендерної рівності та недискримінації (IV квартал 2025 року).

Проблемою також є політична залежність НПУ від МВС у кадрових питаннях.

У 2015 розпочалося реформування МВС. Міністр внутрішніх справ почав відповідати за формування державної політики у сфері правоохоронної діяльності, а Голова НПУ — управляти поліцією. Це європейська модель, яка мала б максимально послабити вплив міністра на оперативне управління поліцією. Фактично це є запобіжником у вигляді використання правоохоронців у політичних цілях. На рівні публічної комунікації реформи поліції цей процес так і називався «деполітизацією поліції», ідею-юре він відбувся, однак лише частково³⁵⁷⁰.

Водночас залишається низка повноважень, що надають можливість Міністру внутрішніх справ здійснювати непряме управління поліцією. До таких повноважень належить і необхідність погодження керівником НПУ призначення та звільнення з посади свого першого заступника, заступників та керівників територіальних органів поліції.

Окремою проблемою чинного законодавства України є те, що воно досі містить положення, що дозволяють призначати **Голову НПУ без необхідності проведення конкурсних процедур**. Це не сприяє дотриманню прозорості під час обрання та призначення конкретної особи на таку посаду.

Конкурсні процедури на рівні вищого керівництва ДБР раніше зазнавали критик з огляду на свою недостатню прозорість та сталість роботи комісій, що підважувало їхню ефективність³⁵⁷¹. Натомість в умовах воєнного стану аналіз ефективності конкурсних процедур у ДБР не здійснювався.

Водночас з 2020 року функціонує Рада громадського контролю при ДБР, яка, зокрема, долучена до кадрових процесів у відповідному органі. За час існування цієї Ради

3569 НАЗК. Стан виконання заходу 2.1.6.1.3 ДАП.

3570 Біла книга деполітизації органів правопорядку та прокуратури: призначення/звільнення керівництва. Центр політико-правових реформ, 2023. С. 30.

3571 Зовнішній експертний аналіз перших років роботи Державного бюро розслідувань. Центр політико-правових реформ, 2021. С. 45–50.

оприлюднювався лише один звіт про результати її діяльності у 2021 році³⁵⁷². У грудні 2024 року сформовано новий склад Ради.

Рекомендації

1. Посилити інституційну спроможність уповноважених підрозділів органів системи кримінальної юстиції, відповідальних за запобігання та виявлення корупції, надати їм повноваження для ефективного моніторингу та підтримки впровадження антикорупційних програм.
2. Трансформувати інститут перевірки доброчесності прокурора, зокрема і таємної, а також посилити роль Генеральної інспекції ОГП. Органи прокурорського самоврядування мають затвердити єдині критерії доброчесності прокурора, ґрунтуючись на досвіді суддів.
3. Затвердити спільний порядок проходження поліграфологічного дослідження органами правопорядку і прокуратури, згідно з переліком, визначеним Законом № 4560-IX, визначивши частоту таких перевірок, заборону повторної перевірки тої самої особи протягом певного періоду та правові наслідки таких перевірок.
4. Впровадити обов'язковий конкурсний добір кандидатів на посади керівника поліції (Голови НПУ), вищі керівні посади та окремі посади середньої ланки в органах поліції. У частині конкурсного відбору Голови НПУ, зокрема формування конкурсної комісії, доцільно брати за основу відповідну практику БЕБ.
5. Розглянути можливість зменшення впливу Міністра внутрішніх справ у кадрових питаннях НПУ (щодо призначення/звільнення першого заступника та заступників керівника поліції; погодження призначення/звільнення керівників територіальних органів поліції).
6. За умови розширення конкурсних процедур у ДБР потребуватимуть аналізу питання щодо шляхів забезпечення стабільності роботи конкурсних комісій, їх підзвітність суспільству, зокрема через належне формування Ради громадського контролю при ДБР, а також її незалежність від керівництва цього органу.

Міжнародне співробітництво поліції та прокуратури з європейськими інституціями

Європол, SIENA та SIENA-CT

Європол³⁵⁷³ створено для підтримки та зміцнення дій компетентних органів держав-членів ЄС та їх взаємної співпраці у запобіганні та боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами серйозної злочинності, що зачіпає дві або

3572 Звіти про діяльність РГК при ДБР. Державне бюро розслідувань.

3573 Попередня назва — Європейський поліцейський офіс.

більше державчленів³⁵⁷⁴ (злочинами, які зачіпають спільні інтереси, охоплені політикою Союзу³⁵⁷⁵).

У 2023 році прийнята Стратегія Європолу «Забезпечення безпеки в партнерстві», яка відображає зміни в європейському кримінальному ландшафті та політичному контексті з моменту прийняття попередньої стратегії Європолу у 2019 році у відповідь, зокрема, на війну в Україні³⁵⁷⁶.

Україна співпрацює з Європолем з моменту ратифікації у 2010 році першої Угоди про стратегічне співробітництво³⁵⁷⁷. У 2015 році Україна та Європол підписали Меморандум про взаєморозуміння щодо встановлення захищеної лінії зв'язку³⁵⁷⁸, метою якого є врегулювання порядку встановлення, введення в дію та експлуатації захищеної лінії зв'язку для обміну інформацією між зазначеними сторонами³⁵⁷⁹. Передача інформації з обмеженим доступом захищеною лінією зв'язку обмежена ступенем доступу до інформації RESTREINT UE/EU RESTRICTED (для службового користування) та її еквівалентом в Україні.

Згодом у зв'язку зі збільшенням обсягу співробітництва з Європолем у грудні 2016 року було підписано другу **Угоду про співробітництво між Україною та Європолем про оперативне та стратегічне співробітництво** (ратифіковано у 2017 році)³⁵⁸⁰. Згідно з цією Угодою співробітництво містить як обмін інформацією, так і обмін спеціальними знаннями, загальними зведеннями, результатами стратегічного аналізу, інформацією щодо процедур кримінальних розслідувань, інформацією про методи запобігання злочинності, участь у навчальних заходах, а також надання консультацій та підтримки в окремих кримінальних розслідуваннях³⁵⁸¹.

Національним контактним пунктом для України, який діє як центральний контактний пункт між іншими компетентними органами України та Європолем, визначено відділ по взаємодії з Європолем НПУ³⁵⁸². Наразі це **Департамент міжнародного поліцейського співробітництва НПУ³⁵⁸³**.

3574 У 2016 році прийнято Регламент (ЄС) про Агентство Європейського Союзу зі співробітництва органів правопорядку (Європол) («початковий» регламент).

3575 У 2022 році був ще Регламент (ЄС) про внесення змін до попереднього Регламенту («змінений» Регламент).

3576 Europol Strategy — Delivering Security in Partnership. Europol, 2023.

3577 Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво : Закон України від 05.10.2010 № 2576-VI.

3578 Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку : Закон України 04.06.2015 № 507-VIII.

3579 Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку від 11.03.2015.

3580 Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво : Закон України від 12.07.2017 № 2129-VIII.

3581 Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво від 14.12.2016.

3582 Там само.

3583 Департамент міжнародного поліцейського співробітництва. Національна поліція України.

З метою забезпечення співробітництва в межах зазначеної Угоди до Європолу направляються поліцейські для виконання функцій офіцерів зв'язку України³⁵⁸⁴. Постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 році № 494 встановлено, що до Європолу можуть направлятися не більше трьох поліцейських³⁵⁸⁵. Строк такого направлення становить до трьох років³⁵⁸⁶.

У 2021 році Верховною Радою ратифіковано **Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо конфіденційності та забезпечення збереження інформації**³⁵⁸⁷, метою якого є врегулювання процедури захисту інформації, обмін якою здійснюється між сторонами через реалізацію принципів безпеки та конфіденційності.

Одним із основних завдань Європолу під час обміну інформацією є безпечна та швидка передача конфіденційної інформації, зокрема персональних даних³⁵⁸⁸. Серед основних каналів обміну інформацією³⁵⁸⁹ між Європолом, державами-членами ЄС, країнами, що не входять до ЄС, і третіми сторонами є мережевий додаток безпечного обміну інформацією — Secure Information Exchange Network Application (платформа SIENA³⁵⁹⁰).

Ця платформа працює з 2009 року, а впродовж останніх років доступ до неї також надано спеціалізованим підрозділам правоохоронних органів та різним ініціативам, зокрема таким, як-от служби з повернення активів (AROs), центри поліцейської митної співпраці (PCCCs), підрозділи фінансових розслідувань (FIUs), групи активного пошуку втікачів (ENFAST), спеціальні тактичні підрозділи (ATLAS), підрозділи Об'єднаної оперативної групи з боротьби з кіберзлочинністю (J-CAT)³⁵⁹¹.

Стратегія Європолу 2020+³⁵⁹² передбачає подальший розвиток платформи SIENA через вдосконалення обміну інформацією Європолу з іншими правоохоронними підрозділами інших країн³⁵⁹³. У 2024 році до платформи SIENA під'єднано понад три тисячі органів правопорядку з понад 70 країн і міжнародних організацій³⁵⁹⁴. Станом на лютий 2025 року їх кількість зросла до 3,5 тис³⁵⁹⁵.

3584 Про затвердження Порядку направлення офіцерів зв'язку до Європейського поліцейського офісу : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.10.2019 № 905.

3585 Про направлення офіцерів зв'язку до Європейського поліцейського офісу : постанова Кабінет Міністрів України від 22.05.2019 № 494.

3586 Там само.

3587 Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом стосовно конфіденційності та забезпечення збереження інформації : Закон України від 21.10.2021 № 1823-IX.

3588 Information Exchange. Europol, 2021.

3589 Там само.

3590 Secure Information Exchange Network Application (SIENA). Europol, 2025.

3591 Там само.

3592 Europol Strategy 2020+. Europol, 2018.

3593 Secure Information Exchange Network Application (SIENA). Europol, 2025.

3594 More than 3 000 law enforcement authorities now connected to Europol. Europol, 2024.

3595 Casting a wider net: 3 500 authorities now linked via Europol. Europol, 2025.

Крім того, у 2023 році була прийнята Директива 2023/977 Європейського Парламенту та Ради про обмін інформацією між правоохоронними органами держав-членів³⁵⁹⁶, яка удосконалила міжнародну поліцейську діяльність, зробивши SIENA «каналом за замовчуванням» співпраці для європейських органів правопорядку.

Україна приєдналася до SIENA у 2015 році³⁵⁹⁷. У 2023–2024 українські органи влади також отримали доступ до SIENA у своїй профільній галузі діяльності. Наприклад, у 2023 році до платформи SIENA під'єднано ДБР та АРМА³⁵⁹⁸. Водночас ДБР — єдиний з українських органів правопорядку, який визначив порядок використання вказаної платформи у своєму органі на рівні власного наказу³⁵⁹⁹.

У 2023 році СБУ отримала розширений рівень доступу до SIENA (найвищий рівень доступу, який надає можливість безпосередньо надсилати та отримувати повідомлення від країн-членів Європолу, а також оперативних та стратегічних партнерів Європолу)³⁶⁰⁰. Такий крок був необхідний для координації України з ЄС в питаннях боротьби з тероризмом. Також у **червні 2024 року Україна отримала доступ до спеціалізованого додатка SIENA-CT**³⁶⁰¹.

У 2024 році до платформи SIENA приєдналося НАЗК³⁶⁰².

Агентство Європейського Союзу з підготовки співробітників органів правопорядку

Агентство Європейського Союзу з підготовки співробітників органів правопорядку (CEPOL)³⁶⁰³ — це агенція ЄС, яка об'єднує мережу навчальних інститутів для працівників органів правопорядку держав-членів ЄС та підтримує їх у проведенні першочергового навчання з пріоритетів безпеки, співпраці органів правопорядку та обміну інформацією. CEPOL також співпрацює з органами ЄС, міжнародними організаціями та третіми країнами, щоб забезпечити колективне реагування на найсерйозніші загрози безпеці³⁶⁰⁴.

У 2020 році підписано **Робочу домовленість** між МВС та CEPOL³⁶⁰⁵, що є правовою основою співробітництва, зокрема в частині взаємної участі в організованих тренін-

3596 Directive (EU) 2023/977 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 on the exchange of information between the law enforcement authorities of Member States and repealing Council Framework Decision 2006/960/JHA. European Union.

3597 Співробітництво з ЄС. Міністерство внутрішніх справ України.

3598 Агентство з розшуку та менеджменту активів. Агентство з розшуку та менеджменту активів.

3599 Про затвердження Інструкції про порядок використання Мережевого додатка безпечного обміну інформацією Європейського поліцейського офісу (SIENA) у Державному бюро розслідувань : наказ Державного бюро розслідувань від 10.03.2023 № 149.

3600 Інформація озвучена представниками Служби безпеки України під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

3601 SIENA-Counter-terrorism.

3602 Виявляти сховані за кордоном активи стане простіше: НАЗК приєдналось до мережевої платформи Європолу SIENA. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

3603 European Union Agency for Law Enforcement Training.

3604 The Agency. European Union Agency for Law Enforcement Training, 2023.

3605 Робоча домовленість між Міністерством внутрішніх справ України та Агентством Європейського Союзу з підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL) від 05.02.2020.

гах та заходах, а також подальшої гармонізації стандартів підготовки співробітників правоохоронних органів у контексті транскордонного співробітництва³⁶⁰⁶. На підставі домовленості визначено контактний пункт для взаємодії, а також оператора E-Net мережі (якими є відповідні структурні підрозділи МВС)³⁶⁰⁷.

Протягом 2020–2022 років проведено низку спільних заходів МВС та СЕPOL з підвищення професіоналізму поліцейських та обміну досвідом³⁶⁰⁸. У 2023 році також проведено офлайн навчальні заходи за участі українських поліцейських, працівників ДБП та СБУ щодо розслідування із використанням даних OSINT³⁶⁰⁹ та розслідування воєнних злочинів³⁶¹⁰.

У 2024 році представники підрозділів МВС та НПУ провели робочу зустріч із делегацією Представництва ЄС та СЕPOL щодо співпраці та підтримки правоохоронних органів у реалізації євроінтеграційних заходів. Під час цієї зустрічі обговорювалися потреби МВС та НПУ в межах адаптації українського законодавства до стандартів ЄС, а також можливість співробітництва у галузі ІТ та цифрових технологій, реформуванні правоохоронних органів, судочинстві, розкритті воєнних злочинів, розмінуванні українських територій³⁶¹¹.

Спільні слідчі групи (JIT)

Спільні слідчі групи (JIT) як інструмент міжнародного співробітництва, заснований на угоді між компетентними органами двох або більше держав, створюються на обмежений строк і з конкретною метою для проведення кримінальних розслідувань в одній або кількох залучених державах³⁶¹². Умови, відповідно до яких працює JIT, варіюються від випадку до випадку, але вони базуються на типовій угоді про створення JIT, що міститься в додатку до Резолюції Ради ЄС (2017/C 18/01)³⁶¹³.

JIT зазвичай утворюються в різних категоріях кримінальних правопорушень. Наприклад, у сфері організованої злочинності, відмивання коштів і шахрайства. За своїм змістом діяльність спільних слідчих груп є міжнародним співробітництвом оперативного рівня, тож відкритої інформації про їх чисельність та результати роботи бракує.

Водночас найбільша увага привернута до спільних слідчих груп з питань переслідування за міжнародні злочини. У цьому разі JIT є об'єднаними силами національних держав з розслідування міжнародних злочинів у межах універсальної юрисдикції

3606 Там само.

3607 Співробітництво з ЄС. Міністерство внутрішніх справ України.

3608 Партнерство Україна-ЄС у безпековій сфері: сучасний стан і перспективи. Центр Разумкова, 2021. С. 38.; Webinar 3078/2022: Border guard management in the context of the Ukrainian refugee crisis. CEPOL, 2022.

3609 Ukrainian investigators and prosecutors strengthen their skills on open-source intelligence. CEPOL, 2023.

3610 CEPOL delivers training on war crime investigations to Ukrainian and Moldovan officials. CEPOL, 2023.

3611 У МВС відбулася зустріч з делегацією Представництва ЄС в Україні та СЕPOL. Міністерство внутрішніх справ України, 2024.

3612 Joint Investigation Teams (JIT). Europol.

3613 Official Journal of the European Union, C 18, 19 January 2017. Document C:2017:018:TOC.

(незалежно від принципу територіальності та громадянства понад 150 країн можуть переслідувати винних осіб за міжнародні злочини за власною ініціативою)³⁶¹⁴.

У березні 2022 року Євроюст³⁶¹⁵ підтримав створення спільної слідчої групи (JIT) щодо розслідування тяжких міжнародних злочинів в Україні³⁶¹⁶, учасниками якої є: Україна, шість країн-членів ЄС, Міжнародний кримінальний суд³⁶¹⁷, Європол³⁶¹⁸, Сполучені Штати Америки (на підставі Меморандуму про взаєморозуміння зі США)³⁶¹⁹. Діяльність цієї JIT продовжено в лютому 2024 року ще на два роки (до 25 березня 2026 року)³⁶²⁰.

Євроюст надає групі JIT юридичну та аналітичну експертну підтримку, а також матеріально-технічне й фінансове забезпечення. Також Євроюст підтримує координацію та співпрацю між усіма національними слідчими й прокурорськими органами, які розпочали розслідування окремих злочинів³⁶²¹, зокрема з адмініструванням Баз даних доказів основних міжнародних злочинів (CICED)³⁶²² і Міжнародним центром з переслідування за злочин агресії проти України (ICPA)³⁶²³.

У квітні 2023 року члени JIT уклали угоду про розширення мандату розслідування, яке, окрім воєнних злочинів, також містить розслідування злочину геноциду³⁶²⁴. Надалі у вересні 2024 року знову внесено зміни до Угоди про JIT з метою розширення можливості членів JIT здійснювати розслідування щодо злочинів катування та жорстокого поводження з цивільними особами та військовими³⁶²⁵.

У березні 2025 року США повідомили Євроюст про те, що завершують свою участь в ICPA³⁶²⁶. Ймовірно, відповідне рішення стосується і JIT, проте офіційної інформації наразі немає. За наявною в іноземних медіа інформацією, у квітні США звільнили з посади координатора, уповноваженого збирати дані про воєнні злочини, скоєні Росією проти України³⁶²⁷.

3614 Докладно — у підрозділі «Особливості міжнародного співробітництва» розділу «Реформа прокуратури» Тіньового звіту до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 149–150.

3615 Європейське агентство, що співпрацює з судовими та поліцейськими органами країн-членів ЄС (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation).

3616 Joint investigation team into alleged crimes committed in Ukraine. Eurojust.

3617 Там само.

3618 Europol participates in joint investigation team into alleged core international crimes in Ukraine. Europol, 2023.

3619 США та країни-члени JIT підписали Меморандум про взаєморозуміння. Офіс Генерального прокурора, 2023.

3620 Робота JIT буде продовжена на 2 роки — спільна заява учасників міжнародної слідчої групи, яка розслідує найтяжчі воєнні злочини РФ в Україні. Офіс Генерального прокурора, 2024.

3621 Agreement to extend the joint investigation team into alleged core international crimes in Ukraine for two years. European Union, 2024.

3622 Core International Crimes Evidence Database. Eurojust.

3623 International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine. Eurojust.

3624 Міжнародне співробітництво Офісу Генерального прокурора. Ключові напрями та результати. Офіс Генерального прокурора, 2024.

3625 Учасники JIT підписали зміни до Угоди, які розширюють можливості членів Групи щодо розслідування злочинів катувань та жорстокого поводження з цивільними і військовими. Офіс Генерального прокурора, 2024.

3626 U.S. to Withdraw From Group Investigating Responsibility for Ukraine Invasion. The New York Times, 2025.

3627 Trump administration unwinds efforts to investigate Russian war crimes. The Washington Post, 2025.

Прогрес і проблеми

Протягом останніх років спостерігається активізація процесів у сфері міжнародного співробітництва національних органів правопорядку з різними міжнародними інституціями за напрямками спільних розслідувань щодо вчинених злочинів, обміну інформацією, посилення інституційної спроможності таких органів, наприклад, завдяки участі у навчаннях.

З огляду на повномасштабне вторгнення Російської Федерації особливий фокус уваги такого співробітництва зосереджений на воєнних злочинах та протидії диверсіям. Водночас Україна активно співпрацює у двосторонньому³⁶²⁸ та багатосторонньому форматі з іншими країнами та інституціями щодо протидії організованій злочинності, зокрема торгівлі людьми, незаконному обігу зброї, контрабанди культурних цінностей³⁶²⁹ тощо.

Водночас з огляду на безпекові ризики та загрози витоку даних до завершення розслідувань інформації про результати спільної діяльності органів правопорядку України та інших країн чи міжнародних організацій у публічному просторі вкрай мало. Тому складно оцінювати рівень ефективності такого співробітництва.

Окремо треба зазначити прогрес у приєднанні окремих органів державної влади та органів правопорядку до системи SIENA. Однак лише ДБР регламентувало на рівні власного акта процедуру внутрішньої взаємодії його структурних підрозділів під час використання мережевого додатка SIENA.

Дорожня карта з питань верховенства права також передбачає впровадження у IV кварталі 2026 року механізму для забезпечення відшкодування Євроюстом витрат державних органів влади (ОГП, СБУ, НПУ, НАБУ, ДБР, БЕБ), пов'язаних з участю в діяльності спільних слідчих груп.

Рекомендації

1. Розробити підзаконні нормативно-правові акти щодо користування платформою SIENA органами правопорядку, які підключені до цієї системи.
2. Продовжити розширювати сфери/питання взаємодії між органами правопорядку і прокуратури України та Європолем і Євроюстом. Впровадити механізм відшкодування витрат органів державної влади, пов'язаних з участю в діяльності спільних слідчих груп.
3. Налагодити систему регулярного обміну досвідом між правоохоронними органами України та ЄС, зокрема у форматі проведення тренінгів та реалізації проєктів на базі CEPOL.

³⁶²⁸ Наприклад, Українські та австрійські поліцейські обговорили шляхи співпраці з протидії злочинності. Міністерство внутрішніх справ України, 2025; Українська поліцейська делегація на Security & Policing 2025: нові технології та міжнародна співпраця. Міністерство внутрішніх справ України, 2025.

³⁶²⁹ Як застосунок Інтерполу допомагає поліцейським перевіряти, чи знаходяться цінні об'єкти у міжнародному розшуку. Міністерство внутрішніх справ України, 2025.

4. Періодично публікувати інформацію про результати міжнародного співробітництва, насамперед про результати роботи спільних слідчих груп (JIT) (за умови, що це не матиме негативного впливу на діяльність конкретної JIT).

Протидія торгівлі людьми

Законодавство України у сфері протидії торгівлі людьми

Стан справ

Законодавство України з питань протидії торгівлі людьми має низку прогалин та неузгодженостей з міжнародними стандартами.

Україна долучена до міжнародних механізмів моніторингу ситуації з торгівлею людьми. Наразі Група експертів із заходів щодо протидії торгівлі людьми (ГРЕТА), моніторинговий орган Конвенції Ради Європи про протидію торгівлі людьми, стороною якої є Україна, здійснює третій раунд оцінювання стану виконання Конвенції. У травні 2024 року ГРЕТА здійснила моніторинговий візит до України, і у 2025 році опубліковано фінальний звіт за підсумками третього раунду моніторингу³⁶³⁰. Фокусом третього раунду моніторингу став доступ постраждалих до правосуддя та ефективних засобів захисту³⁶³¹. Серед основних зауважень, відмічених ГРЕТА щодо України, були:

- недостатнє забезпечення постраждалих кваліфікованою правовою допомогою з боку держави;
- недостатня увага до питання заявлення та отримання постраждалими компенсацій у процесі судового розгляду, а також відсутність державного компенсаційного механізму, якщо постраждалі не можуть отримати компенсацію від обвинуваченого;
- обмежені повноваження інспекторів праці та відсутність ліцензування та моніторингу агенцій із працевлаштування за кордоном, недостатня залученість приватного сектору до запобігання та протидії торгівлі людьми;
- необхідність посилення заходів боротьби з корупцією в контексті протидії торгівлі людьми;
- недостатня ідентифікація та надання допомоги постраждалим дітям.

За результатами моніторингу Державного департаменту США, Україна була віднесена до другої групи, що означає, що **державна не повністю відповідає мінімальним стандартам, проте докладає значних зусиль у боротьбі з торгівлею людьми**. Серед найбільш суттєвих досягнень зазначено прийняття Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на 2023–2025 роки³⁶³², відновлення

3630 Action against Trafficking in Human Beings. GRETA carries out third evaluation visit to Ukraine.

3631 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Evaluations report: Ukraine. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, GRETA(2025)08, 12 June 2025.

3632 Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.06.2023 № 496.

трудових інспекцій, а також співпрацю з європейськими колегами у розслідуванні випадків торгівлі людьми, попри зменшення ресурсів та спроможності через повномасштабне вторгнення Росії в Україну³⁶³³. Найбільш проблемними аспектами, за висновком Державного департаменту США, було **винесення суддями занадто м'яких вироків**, які не передбачали позбавлення волі для винних у торгівлі людьми злочинців, що послаблювало стримувальний ефект покарання; **недостатня ідентифікація постраждалих серед іноземців; недоліки в державному нагляді за евакуйованими з українських інтернатних закладів дітьми**³⁶³⁴.

Прогрес і проблеми

Протягом 2023–2024 років законодавство у сфері протидії торгівлі людьми не зазнало суттєвих оновлень, хоча відповідні законопроекти розробляються. Серед **найбільш значних законодавчих прогалин станом на липень 2025 року**: відсутність положення щодо кримінальної відповідальності юридичних осіб, залучених до вчинення злочинів торгівлі людьми³⁶³⁵; відсутність чіткого визначення поняття «періоду відновлення та обдумування» в законодавстві та переліку необхідних заходів допомоги та захисту постраждалої особи протягом цього часу³⁶³⁶; відсутність положення щодо незастосування покарання за залучення до злочинної діяльності постраждалої особи, яка була примушена до вчинення такої діяльності³⁶³⁷.

Також, беручи до уваги положення Директиви 2011/36/ЄС щодо запобігання та боротьби з торгівлею людьми та захисту її жертв, особливо у світлі змін, внесених до Директиви 13 червня 2024 року³⁶³⁸, є **необхідність подальшого вдосконалення законодавства України** щодо:

- » запровадження такої обтяжувальної обставини торгівлі людьми, як-от «застосування інформаційних та комунікаційних технологій для поширення фото/відео чи інших схожих матеріалів сексуального характеру, що стосуються постраждалої особи, з метою вчинення чи полегшення вчинення злочину»³⁶³⁹;

3633 2024 Trafficking in Persons Report: Ukraine. US Department of State.

3634 Там само.

3635 Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Recommendation CP(2018)29 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Ukraine.; Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Art. 22.; Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Art. 5.

3636 Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Recommendation CP(2018)29 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Ukraine.; Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Art. 13.; Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Art. 11.

3637 Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Recommendation CP(2018)29 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Ukraine.; Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Art. 26.; Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, para. 14.

3638 Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, para. 6, Art. 2(3).

3639 Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Art. 4(3)(b).

- » обчислення строків давності щодо злочину торгівлі людьми в разі, якщо постраждала дитина з моменту, коли постраждала особа, досягла повноліття³⁶⁴⁰;
- » криміналізація умисного використання послуг, які надаються постраждалими від торгівлі людьми, коли такі особи експлуатуються для надання послуг, а користувач знає, що надавач послуг — жертва торгівлі людьми³⁶⁴¹.

Наразі в Україні визначено орган — **Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики), який виступає координатором у сфері протидії торгівлі людьми**³⁶⁴², як це вимагається, зокрема, у ст. 29(2) Конвенції Ради Європи про заходи з протидії торгівлі людьми³⁶⁴³ та Директиві 2011/36/ЄС³⁶⁴⁴. Однак в обох цих документах також рекомендується **створення незалежних органів (доповідачів)**, завданням яких є моніторинг імплементації політики з питань торгівлі людьми, подання звітів зі спеціальних питань та аналіз причин та тенденцій у сфері торгівлі людьми³⁶⁴⁵. Попри актуальність та обговорення цього питання протягом багатьох років, **в Україні такий механізм досі не створено**.

Потребує змін законодавство в частині віднесення органів місцевого самоврядування до переліку суб'єктів, які здійснюють заходи з протидії торгівлі людьми, щоб вони могли функціонувати як частина Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми. Це пов'язано з тим, що **органи місцевого самоврядування не залучені до механізму ідентифікації та надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми**, а тому доступ до підтримки на місцевому рівні, зокрема на рівні територіальних громад, де перебуває значна частина постраждалих, практично відсутній. Наразі для отримання відповідних послуг постраждалі мають своїм коштом їхати до районних та обласних центрів, де функціонують місцеві органи виконавчої влади.

Наразі Мінсоцполітики продовжує працювати над відповідним законопроектом³⁶⁴⁶. Також напроцьовуються зміни до Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми³⁶⁴⁷, з метою забезпечення можливості подання заяви на отримання статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, в електронному вигляді³⁶⁴⁸. Можливість подання заяви в електронному вигляді полегшить доступ до відповідних послуг постраждалих, які перебувають за кордоном.

3640 Там само, Art. 9(2).

3641 Там само, Art. 18a.

3642 Про національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми : Указ Президента України від 05.08.2020 № 306/2020.

3643 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

3644 Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Art. 19(1).

3645 Там само, Art. 19(3); Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Art. 29(4).

3646 Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про протидію торгівлі людьми» щодо вдосконалення окремих положень, які регулюють питання у сфері протидії торгівлі людьми». Міністерство соціальної політики.

3647 Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми : постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 № 417.

3648 Підсумковий документ за результатами виконання Імплементаційного плану на виконання Рамкової програми співробітництва між Урядом України та Організацією Об'єднаних Націй щодо запобігання та протидії сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом. Період звітування: 01.01.2024–31.12.2024. С. 27.

Є проблема налагодження взаємодії між правоохоронними органами та службами, які надають допомогу постраждалим, а також між самими службами, зокрема, коли **постраждалу особу опитують багато разів щодо обставин події, чим призводять до повторної травматизації**³⁶⁴⁹.

Варто звернути увагу на певні законодавчі нововведення щодо реєстрації шкоди, завданої постраждалим від торгівлі людьми, пов'язаної зі збройною агресією Росії. 20 листопада 2024 року прийнято Закон України «Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України»³⁶⁵⁰. **Торгівля людьми передбачена як один із видів шкоди, завданої особистим немайновим правам постраждалих осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України**, що вноситься до Системи обліку інформації про шкоду, зокрема з метою її майбутнього відшкодування з міжнародних компенсаційних механізмів. Крім того, наразі в міжнародному Реєстрі збитків для України, створеному під егідою Ради Європи, є принаймні дві категорії заяв, під які можуть потрапляти випадки торгівлі людьми, а саме: A2.4 (сексуальне насильство) та A2.7 (примусова праця або служба)³⁶⁵¹.

Сурогатне материнство

Стан справ

Проблемним залишається питання експлуатації сурогатного материнства в Україні. **Регулювання сурогатного материнства на законодавчому рівні в Україні є обмеженим**, що створює фактично «сіру зону» і сприяє підвищеним ризикам експлуатації в цій сфері, зокрема з боку клінік репродуктивної медицини. Наразі в законодавстві відсутнє визначення поняття сурогатного материнства, регулюванню цих відносин присвячене лише одне положення Сімейного кодексу України³⁶⁵² та один підзаконний акт³⁶⁵³. Однак ці документи закріплюють лише процедуру і не передбачають переліку прав сурогатних матерів, народжених ними дітей чи гарантій захисту цих прав.

Експлуатація сурогатного материнства не визначена як окрема форма експлуатації в ст. 149 КК України³⁶⁵⁴, хоча перелік є відкритим і статистика за цією формою експлуатації ведеться правоохоронними органами. Зважаючи на те, що експлуатація сурогатного материнства була безпосередньо включена як форма експлуатації до Директиви 2011/36/ЄС щодо запобігання та боротьби з торгівлею людьми та захисту її жертв через внесення змін відповідно до Директиви 2024/1712 Європейського

3649 Інформація надана представником ГО «Чистий аркуш» під час інтерв'ю (01.04.2025).

3650 Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України : Закон України від 20.11.2024 № 4071-ІХ.

3651 Реєстр збитків для України, «Подати заяву».

3652 Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-ІІІ, ч. 2 ст. 123.

3653 Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.09.2013 № 787.

3654 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-ІІІ.

Парламенту та Ради від 13 червня 2024³⁶⁵⁵, відповідні зміни мають бути внесені й до КК України.

Законопроекти, покликані врегулювати питання сурогатного материнства, неодноразово вносилися на розгляд Верховної Ради³⁶⁵⁶. Останній раз два альтернативні проекти законів щодо врегулювання відносин сурогатного материнства були подані до Парламенту в січні 2022 року³⁶⁵⁷. З-поміж іншого, пропонувалися відповідні зміни до КК України³⁶⁵⁸ і КУпАП³⁶⁵⁹, зокрема в частині встановлення відповідальності за застосування допоміжних репродуктивних технологій без спеціального дозволу. Жоден із цих законопроектів не був прийнятий.

Прогрес і проблеми

Відсутність докладного законодавчого регулювання питання сурогатного материнства в Україні та неузгодженість із законодавством інших країн призводить до **юридичного вакууму, що сприяє зловживанням і посилює ризики для сурогатних матерів та народжених ними дітей**. Так, за законодавством деяких європейських держав, сурогатне материнство заборонене, через що дитина, народжена від сурогатної матері в Україні, не може бути автоматично визнана дитиною батьків-іноземців, зокрема в країнах їхнього громадянства³⁶⁶⁰. Одним із варіантів подолання цієї проблеми є встановлення факту батьківства в українських судах³⁶⁶¹. Попри відсутність прямого регулювання даного питання в законодавстві України, **українські суди переважно йдуть назустріч та встановлюють факт батьківства**, діючи в найкращих інтересах дитини та посилаючись, зокрема, на норми міжнародних договорів, як-от Конвенція ООН про права дитини та ст. 8 Європейської конвенції з прав людини³⁶⁶². Однак якщо ця процедура з якоїсь причини не спрацює, зокрема, якщо відповідного судового рішення, винесеного в Україні, виявиться недостатньо для легалізації родинних зв'язків у країні громадянства генетичних батьків, дитина зрештою може залишитися без батьківського піклування.

Трапляються також **непоодинокі випадки торгівлі дітьми, пов'язані із використанням сурогатного материнства**. Так, у 2023 році правоохоронні органи викрили злочинну схему, організовану керівниками медичних клінік репродуктивної медицини. Під прикриттям програми сурогатного материнства злочинці підшуковували

3655 Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, para. 6, Art. 2(3).

3656 Сурогатне материнство: проблеми правового регулювання та судової практики. Юридична газета, 2020.

3657 Про застосування допоміжних репродуктивних технологій : проект Закону України, реєстраційний № 6475-1 від 11.01.2022; Про застосування допоміжних репродуктивних технологій та замінке материнство : проект Закону України, реєстраційний № 6475-2 від 13.01.2022.

3658 Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо правопорушень у сфері застосування допоміжних репродуктивних технологій : проект Закону України, реєстраційний № 6517 від 13.01.2022.

3659 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо відповідальності за правопорушення у сфері застосування допоміжних репродуктивних технологій : проект Закону України, реєстраційний № 6517-1 від 24.01.2022.

3660 Сурогатне материнство: проблеми правового регулювання та судової практики. Юридична газета онлайн. № 13 (719), 2020.

3661 Дитина на продаж, або як Україні не стати дешевим інкубатором для Європи. Перший, 2019.

3662 Рішення Макарівського районного суду Київської області від 27.02.2025 у справі № 370/327/25.

жінок-донорів яйцеклітин та жінок, які погоджувалися стати сурогатними матерями. Після народження таких дітей переправляли за кордон, усього було виявлено орієнтовно 40 таких фактів³⁶⁶³. Для цієї схеми вербували жінок, які проживали на території Харківської області, тобто поблизу зони бойових дій, і погоджувалися на участь в програмі через свій уразливий стан та матеріальну скруту. Крім того, жінок залякували та погрожували в разі незгоди на окремі умови, а сума, що їм виплачувалася, була значно менша за обіцяну³⁶⁶⁴.

Варто звернути увагу також на той факт, що відсутність законодавчого регулювання договорів про сурогатне материнство сприяє тому, що такі договори містять положення, які покладають **непропорційно високі зобов'язання на сурогатних матерів, а в деяких випадках по суті є обмеженням гарантованих законодавством прав та свобод людини, зокрема свободи пересування**. Порушення цих умов, навіть найбільш незначні, призводять до штрафів та суттєвого зменшення суми винагороди. Однак суди під час розгляду цивільних позовів про порушення таких договорів (найчастіше такі позови подаються якраз проти сурогатних матерів) часто не звертають на це належної уваги³⁶⁶⁵. Також нерідко в жінок, які стають сурогатними матерями, спостерігаються проблеми зі здоров'ям внаслідок процедури запліднення, процесу виношування та народження дитини. Відповідні наслідки не беруться до уваги в договорах сурогатного материнства, щодо них не передбачене страхування, і відповідно жінки змушені проходити лікування власним коштом³⁶⁶⁶.

Кримінальне переслідування злочину торгівлі людьми

Стан справ

З початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну **ефективність переслідування злочину торгівлі людьми (ст. 149 КК України) залишається недостатньою**, що відбувалося і до 2022 року³⁶⁶⁷.

За повідомленням Департаменту міграційної поліції НПУ, у 2023 році поліція виявила 148 фактів торгівлі людьми, у 2024 році — 104 факти. За видами експлуатації у 2023 році найпоширенішими формами була трудова експлуатація (61 випадок), сексуальна (51), втягнення в злочинну діяльність (13), сурогатне материнство (10), втягнення в жебрацтво (6), торгівля дітьми (7). У 2024 році найпоширенішими формами експлуатації були: сексуальна експлуатація (46), трудова (23), сурогатне материнство (9), втягнення в злочинну діяльність (7), втягнення в жебрацтво (14), торгівля дітьми (5)³⁶⁶⁸.

3663 Торгівля дітьми — викрито масштабну схему переправлення новонароджених дітей за кордон під прикриттям сурогатного материнства. Офіс Генерального прокурора України, 2023.

3664 Там само.

3665 Постанова Верховного Суду від 23.10.2019 у справі № 150/628/16-Ц.

3666 Інформація надана представником ГО «Чистий аркуш» під час інтерв'ю (01.04.2025).

3667 Пекін +25, Паралельний звіт Україна 2014–2019. С. 61.

3668 Інформація надана Національною поліцією України (лист від 25.03.2025 № 44129/012025) у відповідь на запит на отримання публічної інформації, надісланий ГО «Ла Страда-Україна». Статистика щодо такої форми експлуатації, як використання у збройних конфліктах, у відповіді на запит була відсутня. Найбільш вірогідним поясненням є те, що, ймовірно, ця форма була включена до іншої категорії, наприклад, трудової експлуатації в умовах збройного конфлікту. Для порівняння, Національна соціальна сервісна служба України фіксує найбільше випадків торгівлі людьми саме за цією формою експлуатації.

Прогрес і проблеми

За даними НПУ, статус потерпілого в кримінальному провадженні відповідно до ст. 55 КПК України у 2023 році надано 164 особам, у 2024 — 107 особам³⁶⁶⁹. Загалом кількість виявлених правопорушень та потерпілих у 2024 році зменшилася майже на третину, як порівняти з 2023 роком. Дані ОГП фактично ідентичні даним НПУ за кількістю облікованих правопорушень за ст. 149 КК України (торгівля людьми), однак суттєво відрізняються за кількістю потерпілих: у 2023 році був зареєстрований 91 потерпілий, у 2024 — 55³⁶⁷⁰. Таке розходження може свідчити про вихід потерпілих з процесу з різних причин на пізніших стадіях досудового розслідування і є важливим сигналом для правоохоронних органів, аби звернути увагу та дослідити причини цього явища більш предметно.

За даними ОГП, з облікованих у 2023 році 148 кримінальних проваджень за ст. 149 КК України лише 82 були направлені до суду з обвинувальним актом, 18 було закрито. У 2024 році зі 104 проваджень менше половини, а саме 49, направлені до суду з обвинувальним актом, 10 було закрито³⁶⁷¹. Щодо правопорушників, то у 2023 році про підозру було повідомлено 42 особам, у направлених до суду провадженнях було 26 обвинувачених. У 2024 році відповідні показники становили: 22 підозрюваних та 15 обвинувачених відповідно³⁶⁷². З цих даних можна побачити **суттєве відсіювання проваджень на шляху від моменту реєстрації до надходження до суду**.

Водночас у процесі проходження через судову систему ще більше справ відсіюється, і, як результат, лише **незначна кількість обвинувачених отримують реальне покарання**. Так, у 2023 році в судах України перебувало 167 проваджень за ст. 149 КК України, 33 провадження були розглянуті, з постановленням 30 вироків. 37 осіб було засуджено, зокрема вісім — до позбавлення волі, 20 — звільнено від відбування покарання з випробуванням; лише у двох випадках застосовано конфіскацію майна. У 2024 році на розгляді в судах перебувало 173 провадження щодо торгівлі людьми, 28 було розглянуто з постановленням 18 вироків. Засуджено 12 осіб, зокрема три — до позбавлення волі, дев'ять звільнено від відбування покарання з випробуванням, конфіскацію майна застосовано щодо двох осіб³⁶⁷³. Якщо порівнювати кількість виявлених за рік фактів торгівлі людьми та кількість постановлених вироків, то можна зробити висновок, що **лише одне з п'яти зареєстрованих проваджень проходить усі стадії та завершується винесенням вироку**.

Також проблемою залишається питання відшкодування шкоди, заподіяної злочином торгівлі людьми. Загалом постраждалі не заявляють або заявляють мінімальні суми відшкодування, заявляючи цивільний позов у кримінальному провадженні. Так, у 2024 році потерпілими сукупно була заявлена шкода в розмірі всього 70 000 грн³⁶⁷⁴. Причиною цього може бути той факт, що на практиці **важко домогтися реального відшко-**

3669 Там само.

3670 Там само.

3671 Статистика, Офіс Генерального прокурора.

3672 Там само.

3673 Судова статистика, Судова влада України.

3674 Там само.

дування шкоди від злочинців, тим паче, що конфіскація майна застосовується в одиничних випадках. Виправленню цієї проблеми могло б сприяти **створення спеціального компенсаційного фонду**, як це передбачено ст. 15(4) Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми³⁶⁷⁵ та ст. 17 Директиви 2011/36/ЄС³⁶⁷⁶.

Хоча Держприкордонслужба у співпраці з НПУ та правоохоронними органами України та інших держав³⁶⁷⁷ активно долучена до розслідувань випадків торгівлі людьми, особливо транскордонної, складно оцінити та проаналізувати результативність такої роботи через відсутність належних статистичних даних.

Встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та надання спеціалізованої допомоги

Стан справ

Статистика Національної соціальної сервісної служби (НССС) щодо встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, дещо розходиться зі статистикою правоохоронних органів, як щодо кількості постраждалих, так і переважання певних форм експлуатації, а також загальних тенденцій. Наприклад, спостерігалось збільшення кількості осіб, які звернулися за встановленням статусу у 2024 році, порівнюючи з 2023 роком. Загалом така **неузгодженість в статистиці є одним із наслідків відсутності належної уніфікації статистичних даних між різними органами державної влади**. Також бракує статистичних деталей щодо особливого статусу особи. Наприклад, чи має особа інвалідність, є внутрішньо переміщеною особою (ВПО), належить до певної етнічної меншини тощо³⁶⁷⁸. Збір усіх цих даних допоможе не лише з поліпшенням оцінки ситуації з торгівлею людьми в Україні, але також з оцінкою потреб постраждалих та з запровадженням підходу, орієнтованого на постраждалих та наданням їм якіснішої та індивідуалізованої допомоги.

У 2023 році НССС було надано статус постраждалого від торгівлі людьми 118 особам (47 жінок, 53 чоловіки, 9 дівчат, 9 хлопчиків) зі 134 звернень. Усі постраждалі — громадяни України. Зафіксовано 89 випадків внутрішньої торгівлі людьми, 29 — транскордонної. Країнами призначення поза межами України найчастіше були: РФ(12), Франція (5), Німеччина (4), Польща (3), Румунія (2), Туреччина (2), Єгипет (1). За формами експлуатації: використання у збройних конфліктах (55), трудова експлуатація (22), втягнення у злочинну діяльність (17), сексуальна експлуатація (11), продаж дитини (2), жебрацтво (1), інші види (10). У 2024 році було надано 182 статуси (105 чоловіків, 67

3675 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

3676 Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims.

3677 Прикордонники в Одесі затримали зловмисницю, яка вербувала жінок за кордон для сексуальної експлуатації. Державна прикордонна служба України, 2025; Тернополянин втягував українців у протиправну діяльність з перевезення нелегалів до країн ЄС. Державна прикордонна служба України, 2025; Правоохоронці з кількох континентів об'єднали зусилля для боротьби зі злочинністю. Державна прикордонна служба України, 2024.

3678 Згідно з повідомленнями представників громадських організацій, які працюють з постраждалими від торгівлі людьми в Україні, внутрішньо переміщені особи та особи з інвалідністю складають значну частину звернень, а отже, важливо мати статистику, яка враховує відповідні категорії постраждалих. Інформація надана представниками коаліції з протидії торгівлі людьми та ГО «Чистий аркуш» під час інтерв'ю (01.04.2025).

жінок, 5 дівчат, 5 хлопчиків) з 208 поданих звернень. Усі постраждалі — громадяни України. Зафіксовано 105 випадків внутрішньої торгівлі людьми, 74 — транскордонної, три — змішаної. Країнами призначення поза межами України найчастіше були: РФ (70), Польща (4), Білорусь (2), Італія (1). За формами експлуатації: використання у збройних конфліктах (19), трудова (15), сексуальна (13), жебрацтво (7), втягнення у злочинну діяльність (4), продаж дитини (1), інші види (123)³⁶⁷⁹.

Прогрес і проблеми

Ані у 2023, ані у 2024 році не було жодного іноземця, який би звернувся чи отримав статус особи, що постраждала від торгівлі людьми. Це свідчить не про відсутність таких постраждалих, а найімовірніше те, що вони недостатньо ідентифіковані, бояться звертатися за допомогою або ж зіштовхуються з перешкодами під час подання³⁶⁸⁰.

За формами експлуатації, згідно зі статистикою НССС, **найбільше ідентифіковано випадків використання у збройних конфліктах**. Хоча це автоматично не означає, що випадків традиційно найбільш поширених форм, як-от трудова чи сексуальна експлуатація, стало менше. Так, наприклад, згідно з даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), **випадки трудової експлуатації становили 73%** від всіх 186 ідентифікованих постраждалих від торгівлі людьми, що звернулися до цієї організації в період з 1 січня по 30 червня 2024 року³⁶⁸¹. Ці дані підтверджують й інші організації, до яких звертаються постраждалі³⁶⁸². Поясненням може бути те, що, ймовірно, постраждалим від використання у збройних конфліктах було легше отримати статус постраждалих, адже велика частина таких осіб уже були визнані потерпілими у відповідному кримінальному провадженні, а отже, мали достатньо документів, що підтверджували потрапляння в ситуацію торгівлі людьми під час звернення до НССС. Так, згідно з даними ОГП, Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків ОГП здійснює супровід 20 потерпілих у кримінальних провадженнях, внесених до ЄРДР за ст. 438 КК України (воєнні злочини), яким НССС було надано статус постраждалих від торгівлі людьми³⁶⁸³.

Щодо постраждалих від інших видів експлуатації, зокрема трудової, постає питання недостатньої ідентифікації та ймовірних перешкод у процесі подання заяви та отримання такого статусу. Однією з таких перешкод може бути вимога обов'язкової участі в кримінальному процесі як потерпілого від торгівлі людьми. Водночас за чинним законодавством отримання статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, не залежить від звернення постраждалої особи до правоохоронних органів та участі в кримінальному процесі³⁶⁸⁴.

3679 Інформація надана Національною соціальною сервісною службою України (лист від 24.03.2025 № 0000-04.1-5/ГО/151/2025/3595) у відповідь на запит на отримання публічної інформації, надісланий ГО «Ла Страда-Україна». Для порівняння з попередніми роками.

3680 Інформація надана представниками коаліції з протидії торгівлі людьми під час інтерв'ю (31.03.2025).

3681 Trafficking in persons: IOM Ukraine caseload (January–June 2024), International Organization for Migration.

3682 Інформація надана представниками коаліції з протидії торгівлі людьми під час інтерв'ю (31.03.2025).

3683 Інформація надана Офісом Генерального прокурора (лист від 25.03.2025 № 27/3-526вих25) у відповідь на запит на отримання публічної інформації, надісланий ГО «Ла Страда-Україна». Ідентифіковані постраждалі під час окупації територій їх проживання у Донецькій, Херсонській, Київській та Запорізькій областях були позбавлені свободи та залучалися до примусової праці.

3684 Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 № 3739-VI, ч. 6 ст. 16.

Також в умовах загальної мобілізації велика частина чоловіків, які не можуть бути заброньовані, офіційно не працевлаштовані й погоджуються на сумнівну роботу з високими ризиками трудової експлуатації. Постраждали в таких випадках бояться мобілізації й тому не повідомляють органи влади та не можуть отримати послуг, яких потребують³⁶⁸⁵. З іншого боку, випадкам трудової експлуатації в умовах викликів повномасштабного вторгнення, ймовірно, приділяється менша увага державними органами, включно з НПУ та Держприкордонслужбою³⁶⁸⁶. Через усі ці фактори **може скластися помилкове уявлення, що випадків трудової експлуатації стало менше.**

Щодо надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми, то у 2024 році, порівнюючи з 2023 роком, як і з кількістю встановлених статусів, спостерігалася загалом позитивна динаміка. За даними НССС за 2023 рік за допомогою звернулися 88 осіб, постраждалих від торгівлі людьми (51 чоловік та 37 жінок). З цієї кількості осіб шість отримали послугу з надання притулку, матеріальну допомогу отримали 23 особи, юридичну та медичну — 13 осіб, та 37 особам була надана психологічна допомога. За 2024 рік за допомогою звернулися 130 осіб (68 чоловіків та 62 жінки). 77 особам здійснено виплати з надання одноразової матеріальної допомоги. 22 особи отримали послугу з надання притулку. Матеріальну допомогу отримали 34 особи, юридичну — 41, медичну — 30, а 77 особам була надана психологічна допомога³⁶⁸⁷.

У серпні 2023 році прийнято зміни до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу»³⁶⁸⁸, згідно з якими **право на вторинну правничу допомогу, що містить представництво в суді, отримали особи, які постраждали від торгівлі людьми.** Однак досі дуже незначна частина постраждалих користується такою опцією. Так, згідно з даними Координаційного центру з надання правничої допомоги, у 2023–2024 роках всього ухвалено 10 рішень про надання безоплатної вторинної правничої допомоги особам, постраждалим від торгівлі людьми, з них вісім прийнято у 2023 році, а два — у 2024 році³⁶⁸⁹.

Представники організацій, які працюють з постраждалими від торгівлі людьми, зазначають збільшення попиту на послуги, пов'язані зі статусом внутрішнього переміщення таких осіб (запити на допомогу з оплатою оренди житла, комунальних послуг, працевлаштуванням; створення шелтерів для постраждалих чоловіків, зокрема тих, які були залучені до трудової експлуатації через використання у збройних конфліктах на окупованих територіях тощо). Наявна проблема з доступом до послуг у територіальних громадах, де не вистачає спеціалістів, а також належного забезпечення вузькопрофільної медичної допомоги, психіатричної допомоги³⁶⁹⁰. З початком повно-

3685 Інформація надана представниками коаліції з протидії торгівлі людьми під час інтерв'ю (31.03.2025).

3686 Human Trafficking in the Ukraine Crisis: Regional Anti-Trafficking Task Force — March 2023. P. 23–24. International Organization for Migration.

3687 Інформація надана Національною соціальною сервісною службою України (лист від 24.03.2025 № 0000-04.1-5/ГО/151/2025/3595) у відповідь на запит на отримання публічної інформації, надісланий ГО «Ла Страда-Україна».

3688 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги : Закон України від 10.04.2023 № 3022-IX.

3689 Інформація надана Національною соціальною сервісною службою України (лист від 24.03.2025 № 0000-04.1-5/ГО/151/2025/3595) у відповідь на запит на отримання публічної інформації, надісланий ГО «Ла Страда-Україна».

3690 Інформація надана представниками коаліції з протидії торгівлі людьми під час інтерв'ю (31.03.2025).

масштабного вторгнення 2022 року багато спеціалістів соціальних служб місцевого рівня звільнилися, їхні місця зайняли нові фахівці, які ще не проходили належного навчання щодо ідентифікації та допомоги постраждалим від торгівлі людьми³⁶⁹¹.

Запобігання і протидія випадкам торгівлі людьми, пов'язаним з вимушеним переміщенням за кордон

Стан справ

За підрахунками ООН, у результаті повномасштабного вторгнення орієнтовно 7 млн українців були вимушено переміщені за кордон, із них майже 6,4 млн — у країни ЄС³⁶⁹². Активація Директиви ЄС про тимчасовий захист³⁶⁹³ створила передумови для отримання належного юридичного статусу, а отже, кращої захищеності таких осіб, зокрема завдяки отриманню дозволу на проживання та роботу, доступу до соціальних, освітніх, медичних послуг³⁶⁹⁴. Однак на практиці українці в ЄС зіштовхуються зі складнощами, пов'язаними з соціальною та культурною інтеграцією до країн, що приймають, опануванням мови країни перебування, пошуком роботи та житла, доступом до освіти тощо³⁶⁹⁵. Також особливо вразливими залишаються переміщені особи, які з тих чи інших причин не отримали статусу тимчасового захисту, та діти, які виїхали до країн ЄС, особливо на початку повномасштабного вторгнення, без батьківського супроводу (зокрема, під час евакуації дітей з інтернатних закладів чи в супроводі віддалених родичів, знайомих тощо) та належної реєстрації, яка допомогла б відстежити їх переміщення та влаштування всередині ЄС³⁶⁹⁶. Ці фактори призводять до підвищеного ризику потрапляння в ситуації торгівлі людьми.

Прогрес і проблеми

Статистика щодо поширеності ситуацій торгівлі людьми, у які потрапляють громадяни України за кордоном, залишається дуже обмеженою. Так, у аналітичному звіті за результатами моніторингових візитів Офісу Уповноваженого Верховної Ради з прав людини до держав-членів ЄС згадується про 0,5% постраждалих від торгівлі людьми серед понад 4 тис. опитаних українців, які виїхали до країн ЄС³⁶⁹⁷. Насправді такі показники можуть бути значно більшими з огляду на латентний характер даного злочину та складнощі, що можуть виникнути з повідомленням про злочин та ідентифікацією постраждалих в іноземній юрисдикції.

Теоретично законодавство передбачає механізм реагування на випадки торгівлі людьми, коли громадяни України стають жертвами цього злочину за кордоном.

3691 Там само.

3692 Ukraine Refugee Situation, UNHCR.

3693 Temporary Protection, European Commission.

3694 Дослідження UNODC щодо торгівлі людьми та незаконного ввезення мігрантів у контексті переміщення, спричиненого війною в Україні. UNODC.

3695 Forced Displacement Abroad: Analytical Report. Council of Europe, 2025.

3696 Human Trafficking in the Ukraine Crisis: Regional Anti-Trafficking Task Force — March 2023. P. 22. International Organization for Migration.

3697 Forced Displacement Abroad: Analytical Report. Council of Europe, 2025. P. 106.

Зокрема, вони можуть звернутися до дипломатичних установ України в державах перебування, які за законом віднесені до Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми³⁶⁹⁸ та мають повідомити про такі звернення органи НПУ для ініціювання досудового розслідування і потенційноміжнародного співробітництва з правоохоронними органами інших держав у процесі розслідування. Однак, за інформацією НПУ, упродовж 2023–2024 років таких звернень до них не надходило³⁶⁹⁹. Це означає, що **на практиці цей механізм не використовується**.

За даними UNODC, у 2022–2024 роках понад 24 тис. українців, переважно чоловічої статі, намагалися нелегально в'їхати на територію ЄС³⁷⁰⁰. 11 тис. чоловіків, які намагалися нелегально перетнути кордон, затримані органами української влади. Часто такі спроби здійснюються за сприяння злочинних груп, які вимагають від 2 до 10 тис. доларів США за свої «послуги»³⁷⁰¹. Порівнюючи з випадками вимушеного переміщення за кордон з отриманням юридичного статусу тимчасового захисту, **нелегальне переміщення в рази посилює ризики торгівлі людьми та зменшує ймовірність ідентифікації**, адже постраждалі можуть переховуватися та відмовлятися співпрацювати з правоохоронними органами в країнах призначення.

Наразі **відсутня статистика щодо кількості постраждалих від торгівлі людьми українців, зареєстрованих у ЄС протягом 2023–2024 років**. Однак, якщо порівнювати 2021 та 2022 роки, кількість постраждалих зросла більш ніж у 6 разів (65 постраждалих у 2023 році проти 402 — у 2024 році)³⁷⁰². **Найбільш поширеною формою експлуатації українців у ЄС залишається трудова**³⁷⁰³. З початком повномасштабного вторгнення повідомляється про **збільшення попиту на сексуальні послуги та порнографію, зокрема з боку українських біженок**³⁷⁰⁴.

Підвищення спроможностей та міжнародна співпраця правоохоронних органів, що здійснюють протидію торгівлі людьми

Стан справ

Правоохоронні органи, залучені до запобігання та протидії торгівлі людьми, проходять тренінги та досить активно залучені до міжнародної співпраці.

3698 Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 № 3739-VI, ст. 5, 13.

3699 Інформація надана Національною поліцією України (лист від 25.03.2025 № 44129/012025) у відповідь на запит на отримання публічної інформації, надісланий ГО «Ла Страда-Україна».

3700 Дослідження UNODC щодо торгівлі людьми та незаконного ввезення мігрантів у контексті переміщення, спричиненого війною в Україні, UNODC.

3701 Там само.

3702 Там само.

3703 Там само.

3704 Ukrainian refugees increasingly targeted for sexual exploitation, research finds. The Guardian, 2023.; Дослідження UNODC щодо торгівлі людьми та незаконного ввезення мігрантів у контексті переміщення, спричиненого війною в Україні. UNODC; Human Trafficking in the Ukraine Crisis: Regional Anti-Trafficking Task Force — March 2023. P. 23. International Organization for Migration.

Зокрема, протягом 2024 року 42 представники Держприкордонслужби взяли участь у чотирьох навчальних заходах з розвитку потенціалу щодо запобігання та протидії торгівлі людьми³⁷⁰⁵. Працівники Департаменту міграційної поліції НПУ долучилися до участі в семінарі з протидії торгівлі людьми осіб, які належать до національних меншин, а також спільно з МОМ організували проведення онлайн-тренінгу з використання розвідки відкритих джерел (OSINT) під час документування злочинної діяльності, пов'язаної з торгівлею людьми. Тренінговий центр прокурорів України взяв участь у розробленні та проведенні чотирьох регіональних симуляційних вправ «Посилення взаємодії суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми» (у партнерстві з Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)). Навчання у симуляційних вправах пройшли 24 прокурори обласних прокуратур разом зі 100 іншими учасниками, серед яких — слідчі, представники міграційної поліції, центрів соціальних служб, центрів соціально-психологічної допомоги, підрозділів соціального захисту населення, громадських організацій та інспектори праці (усього охоплено 124 фахівці).

Також було розроблено та проведено дводенний тренінг «Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень, пов'язаних із торгівлею людьми» (очна форма навчання) у партнерстві з Програмним офісом Управління ООН з наркотиків і злочинності в Україні (UNODC). Навчання пройшли 15 прокурорів. UNODC у партнерстві з ОГП, Координаційним центром підтримки потерпілих і свідків, Тренінговим центром прокурорів України, Держфінмоніторингом, НПУ провела цикл підвищення кваліфікації, який охопив 50 спеціалізованих регіональних прокурорів з питань торгівлі людьми та регіональних слідчих НПУ та оперативників Департаменту міграційної поліції з 11 областей.

У травні 2024 року прокурори за участю заступників керівників обласних прокуратур, які відповідають за організацію нагляду за додержанням законів органами НПУ та підтримання публічного обвинувачення в суді, начальників відповідних самостійних структурних підрозділів цих прокуратур (96 учасників) провели семінар на тему: «Особливості організації процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях, пов'язаних з торгівлею людьми»³⁷⁰⁶.

Через потребу в налагодженні належної взаємодії між правоохоронними органами та уповноваженими суб'єктами, які надають допомогу постраждалим, фахівці визначають симуляційні вправи та тренінги, побудовані на практичних кейсах, найбільш перспективним та дієвим видом підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, залучених до протидії торгівлі людьми³⁷⁰⁷.

За інформацією Департаменту міграційної поліції НПУ, цей орган активно долучений до міжнародної співпраці. Зокрема, бере участь в імплементації Оперативних планів ЕМРАСТ по боротьбі з торгівлею людьми, нелегальною міграцією та сексуальною експлуатацією дітей; долучений до створення міжнародних оперативних груп під

3705 Підсумковий документ за результатами виконання Імплементаційного плану на виконання Рамкової програми співробітництва між Урядом України та Організацією Об'єднаних Націй щодо запобігання та протидії сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом. Період звітування: 01.01.2024–31.12.2024. С. 27.

3706 Там само

3707 Інформація надана представником програми підтримки ОБСЄ для України під час інтерв'ю (31.03.2025).

керівництвом Європолу; бере участь у щомісячних засіданнях оперативної групи UATF, створеної у 2022 році на базі Європолу з метою протидії торгівлі людьми щодо громадян України, які евакуювалися до Європи у зв'язку з повномасштабним війсьним вторгненням РФ. Упродовж 2024 року здійснювалася двостороння взаємодія з Департаментом розслідувань внутрішньої безпеки імміграційної та митної правоохоронної служби Сполучених Штатів Америки (Homeland Security Investigations (HSI)) щодо боротьби з торгівлею людьми в країнах ЄС та обміну кращих міжнародних практик у цьому напрямі. У 2023 році започатковано взаємодію із міжнародною неурядовою громадською організацією International Justice Mission, а наприкінці 2024 року відбулося підписання Меморандуму про співпрацю НПУ з цією організацією³⁷⁰⁸.

У нещодавньому моніторинговому звіті щодо України ГРЕТА загалом позитивно оцінила відповідні зусилля держави щодо навчання та підвищення спроможностей правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії торгівлі людьми. Водночас ГРЕТА рекомендувала приділити особливу увагу підвищенню рівня знань та спеціалізації суддів щодо злочину торгівлі людьми³⁷⁰⁹, навчання представників правоохоронних органів з питань підтримки постраждалих у зверненні за компенсацією³⁷¹⁰, а також налагодженню міжнародної співпраці щодо торгівлі людьми, що вчиняється з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема ратифікувавши Другий додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, що спрямований на посилення співпраці та розкриття електронних доказів³⁷¹¹.

Рекомендації

1. Прийняти зміни до ст. 5 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» з метою включення органів місцевого самоврядування до суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми; запровадити можливість подання заяви про встановлення статусу постраждалого від торгівлі людьми онлайн.
2. Внести зміни до КК України в частині запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб щодо злочину торгівлі людьми (розділ XIV1 КК України); додати ст. 149 КК України до переліку злочинів, щодо яких строки давності обчислюються з моменту, коли постраждала особа досягла повноліття (ч. 6 ст. 49 КК України); запровадити кримінальну відповідальність за умисне використання послуг, які надаються постраждалими від торгівлі людьми.
3. Прийняти інші зміни до законодавства України задля приведення у відповідність зі стандартами Директиви 2011/36/ЄС щодо запобігання та боротьби з торгівлею людьми та захисту її жертв та Конвенції Ради Європи про заходи з протидії торгівлі людьми. Зокрема, внести зміни до Закону України «Про проти-

3708 Інформація надана Національною поліцією України (лист від 25.03.2025 № 44129/012025) у відповідь на запит на отримання публічної інформації, надісланий ГО «Ла Страда-Україна».

3709 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Evaluations report: Ukraine. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, GRETA(2025)08, 12 June 2025, para. 138, p. 57.

3710 Там само, с. 56.

3711 Там само, с. 146.

дію торгівлі людьми», у яких чітко визначити поняття «періоду відновлення та обдумування», а також перелік необхідних гарантованих заходів допомоги та захисту постраждалої особи протягом цього часу; включити положення щодо незастосування покарання за залучення до злочинної діяльності постраждалої особи, яка була примушена до вчинення такої діяльності.

4. Створити посаду незалежного доповідача з питань торгівлі людьми.
5. Врегулювати питання правового захисту прав та інтересів учасників програм сурогатного материнства, особливо жінок, які погодилися стати сурогатними матерями, та народжених за такими програмами дітей.
6. Додати експлуатацію сурогатного материнства до переліку форм експлуатації згідно зі ст. 149 КК України.
7. Підвищити ефективність розгляду кримінальних проваджень, збільшивши кількість проваджень, які доходять до стадії судового розгляду; призначаючи покарання у вигляді позбавлення волі щодо більшої кількості винних осіб; а також покращивши доступ постраждалих до отримання компенсацій.
8. Вдосконалити та уніфікувати збір статистичних даних щодо торгівлі людьми правоохоронними органами та судами. Держприкордонслужбі варто збирати та публікувати статистичні дані щодо діяльності у сфері протидії торгівлі людьми.
9. Вивчити можливість створення державного компенсаційного фонду для постраждалих від насильницьких злочинів, включно з торгівлею людьми.
10. Вдосконалити процедуру подання заяви та отримання статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Зокрема, запровадити можливість подання заяв до органів місцевого самоврядування, створити можливість подання заяв в електронній формі.
11. Дослідити перешкоди в доступі до служб підтримки та подання заяв про встановлення статусу особи, що постраждала від торгівлі людьми, різних категорій постраждалих (осіб з інвалідністю, ВПО, іноземців, недокументованих осіб, чоловіків, які ухиляються від мобілізації, осіб, які проживають у сільській місцевості, осіб, які були переміщені за кордон тощо) та розробляти заходи, спрямовані на подолання цих перешкод. Розробити докладні інструкції щодо порядку ідентифікації постраждалих, а також прийняття та опрацювання заяв про встановлення статусу особи, що постраждала від торгівлі людьми (зокрема із наведенням прикладів документів, які можуть бути подані, обставин, що потребують встановлення, ознак та проявів різних форм торгівлі людьми тощо).
12. Вдосконалювати систему надання послуг постраждалим від торгівлі людьми із врахуванням викликів повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Зокрема, необхідно виділяти більше ресурсів на забезпечення житлом постраждалих, які втратили домівки чи доступ до них у зв'язку з окупацією, створювати спеціалізовані шелтери для постраждалих від торгівлі людьми, включно з постраждалими чоловіками, фінансувати програми надання вузькопрофільної медичної та психологічної допомоги, а також програми реабілітації постраждалих.

13. Посилювати інституційну спроможність та фінансування органів місцевого самоврядування у сфері протидії торгівлі людьми та надання соціальних послуг.
14. Розробити механізм взаємодії правоохоронних органів та дипломатичних установ України із залученням правоохоронних органів інших країн та громадських і міжнародних організацій для забезпечення належної ідентифікації, реєстрації та розслідування випадків торгівлі людьми, у яких постраждалими є громадяни України, які перебувають за кордоном.
15. Вдосконалювати механізми реєстрації українських дітей, що були вимушено переміщені за кордон, дослідити, яких послуг вони потребують, та налагодити співпрацю з уповноваженими органами та громадськими організаціями інших держав з метою забезпечення надання цих послуг (наприклад, послуг консультування на гарячих лініях, психологічної допомоги, доступу до дипломатичних установ, протидії домашньому насильству тощо).
16. Проводити спеціалізовані тренінги, посилювати інституційну спроможність та навички взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи із протидії торгівлі людьми, зокрема НПУ, органів прокуратури, Держприкордонслужби, дипломатичних установ, державних службовців місцевих держадміністрацій, посадових осіб місцевого самоврядування, спеціалістів соціальних служб, центрів безоплатної правничої допомоги.
17. Проводити навчання щодо впровадження підходів, орієнтованих на постраждалих, та травмаінформованих підходів у роботі з постраждалими від торгівлі людьми.
18. Посилювати співпрацю та обмін досвідом у сфері протидії торгівлі людьми правоохоронних органів України з європейськими колегами, зокрема в аспекті євроінтеграційних процесів України та необхідності забезпечення в майбутньому тісної міжкордонної взаємодії та координації з питань протидії торгівлі людьми відповідно до вимог законодавства ЄС.

Кіберзлочини (кібератаки на об'єкти критичної інфраструктури, превентивні заходи щодо сексуальної експлуатації дітей в інтернеті тощо)

Стан справ

У 2005 році **Україна ратифікувала** (із застереженнями та заявами)³⁷¹² **Конвенцію про кіберзлочинність** (Будапештську конвенцію)³⁷¹³, яка спрямована на боротьбу з інтернет-злочинністю та комп'ютерною злочинністю (кіберзлочинністю) через гармонізацію національних законів, удосконалення методів розслідування та розширення співпраці між державами.

3712 Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність : Закон України від 07.09.2005 № 2824-IV.

3713 Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001.

У 2006 році Україна ратифікувала (із застереженнями)³⁷¹⁴ **Додатковий протокол до вказаної Конвенції**³⁷¹⁵, який стосується криміналізації дій расистського та ксенофобного характеру, вчинених через комп'ютерні системи.

У 2017 році Верховна Рада прийняла **Закон № 2163-VIII**³⁷¹⁶, метою якого є створення національної системи кібербезпеки як сукупності політичних, соціальних, економічних та інформаційних відносин разом з організаційно-адміністративними та техніко-технологічними заходами через комплексний підхід у тісній взаємодії державного і приватного секторів та громадянського суспільства³⁷¹⁷.

Розслідування кіберзлочинів³⁷¹⁸ віднесено до підслідності НПУ³⁷¹⁹, у якій утворено спеціалізований підрозділ — Департамент кіберполіції³⁷²⁰. У СБУ, яка наразі протидіє кіберзагрозам ОІІ, також утворено спеціалізований підрозділ — Департамент контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки³⁷²¹.

У 2021 році затверджено **Стратегію кібербезпеки України**³⁷²², у якій окреслені загрози кіберпростору (зокрема кібератаки на інформаційні системи органів державної влади України та ОІІ), розмежування повноважень між державними органами, відповідальними за кібербезпеку, стратегічні цілі та пріоритети кібербезпеки. Того ж року прийнято План реалізації зазначеної Стратегії³⁷²³, заходи в межах якого планувалося виконати до 2024 року. Надалі Урядом приймалися деталізовані плани заходів на 2023–2024 роки³⁷²⁴ та 2025 рік³⁷²⁵.

У 2021 році затверджено **Організаційно-технічну модель кіберзахисту**³⁷²⁶ — комплекс заходів, суб'єктів і дій, які спрямовані на розвиток спроможностей національної системи кібербезпеки в оперативному реагуванні на кібератаки (зокрема на ОІІ) та кіберінциденти.

3714 Про ратифікацію Додаткового протоколу Конвенції про кіберзлочинність, який стосується криміналізації дій расистського та ксенофобського характеру, вчинених через комп'ютерні системи : Закон України від 21.07.2006 № 23-V.

3715 Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, який стосується криміналізації дій расистського та ксенофобного характеру, вчинених через комп'ютерні системи від 28.01.2003.

3716 Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII.

3717 Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : проект Закону України від 19.06.2015 № 2126а (пояснювальна записка).

3718 Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII.

3719 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216.

3720 Про утворення територіального органу Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 831.

3721 Про внесення змін до Указу Президента України від 27 грудня 2005 року № 1860 : Указ Президента України від 25.01.2012 № 34.

3722 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 26.08.2021 № 447.

3723 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про План реалізації Стратегії кібербезпеки України» : Указ Президента України від 01.02.2022 № 37.

3724 Про затвердження плану заходів на 2023–2024 роки з реалізації Стратегії кібербезпеки України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.12.2023 № 1163.

3725 Про затвердження плану заходів на 2025 рік з реалізації Стратегії кібербезпеки України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.03.2025 № 204.

3726 Про затвердження Положення про організаційно-технічну модель кіберзахисту : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1426.

У грудні 2024 року затверджено нові **Рекомендації та форму плану захисту від кіберзагроз для ОКИ**³⁷²⁷. Вказані документи встановлюють сучасні стандарти кібербезпеки, а також містять оновлені шаблони планів захисту ОКИ, обов'язкову оцінку ризиків, врахування залежностей між об'єктами інфраструктури та адаптацію до нових загроз.

Електронні (цифрові) докази

Питання електронних (цифрових) доказів у кримінальному провадженні перебуває на порядку денному протягом тривалого часу. У 2017 році до Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України були внесені зміни, які розширили поняття доказів, до яких включили поняття «електронні докази»³⁷²⁸. **Водночас КПК України і Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) унормування інституту електронних доказів не отримали.** У Звіті щодо України³⁷²⁹ зазначається про те, що варто було б визначити таке явище, як електронні докази, через внесення до КПК України спеціальної дефініції поняття електронних доказів або внесення таких змін до загального визначення доказу, які надади б можливість з належною точністю та передбачуваністю стверджувати, що сфера застосування нового визначення охоплює докази в електронній формі.

На практиці відсутність правил застосування електронних доказів у нормативних актах, для яких їх наявність була б природною та необхідною, призводить до того, що фактичне існування правового інституту не збігається з юридичною частиною. Фактично електронні докази використовуються в будь-якій категорії справ — від дорожньо-транспортних пригод до захисту інтелектуальної власності³⁷³⁰. **Верховний Суд у 2023 році**³⁷³¹ **визначив, що електронні докази можуть подаватися, зокрема, у цифровому вигляді з електронним підписом. Водночас, якщо учасник процесу ставить під сумнів достовірність доказу, він має обґрунтувати свої сумніви, а суд може витребувати оригінал**³⁷³².

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає розроблення та прийняття у IV кварталі 2026 року законів щодо удосконалення процедури використання електронних (цифрових) доказів у кримінальному провадженні, часткового розкриття даних про рух інформації та застосування термінового збереження інформації, спрямованих на повну імплементацію Конвенції про кіберзлочинність.

3727 Деякі питання розробки, затвердження та погодження планів захисту об'єктів критичної інфраструктури за проектною загрозою національного рівня «кібератака/кіберінцидент»: наказ Служби безпеки України та Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 19.12.2024 № 627/772.

3728 Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII.

3729 Звіт щодо України про чинне законодавство і проекти законів, що доповнюють різні питання, пов'язані з кіберзлочинністю та електронними доказами та вносять зміни до них, від 03.11.2016 № 2016/DGI/JP/3608. Council of Europe.

3730 Електронні докази в судовій практиці. Судово-юридична газета, 2019.

3731 Постанова Верховного Суду від 21.06.2023 у справі № 916/3027/21.

3732 Суддя ВС проаналізувала критерії допустимості й достовірності електронних доказів у кримінальному процесі. Верховний Суд, 2025.

Кібернасильство в мережі інтернет

Дослідницька служба Європейського парламенту у 2021 році оцінила загальні втрати від кібердомогань та кіберпереслідування у 49–89,3 млрд євро³⁷³³.

Дослідження Economist Intelligence Unit, яке охопило 45 країн світу (включно з Україною), показало, що 85% опитаних жінок зазнавали або були свідками насильства в інтернеті, водночас 38% жінок повідомили про особистий досвід такого насильства. Про досвід онлайн-насилюства, свій чи інших жінок, зазначили 74% опитаних у європейських країнах³⁷³⁴.

Європейський Комітет Конвенції про кіберзлочинність розрізняє шість основних груп насильства: кібердомогання; кіберзлочини; порушення права на недоторканність приватності; злочини на ґрунті ненависті; прямі погрози або фізичне насильство, що має наслідки в цифровому середовищі; онлайн сексуальна експлуатація та сексуальний аб'юз щодо дітей³⁷³⁵.

Важливими міжнародно-правовими актами, окрім Конвенції про кіберзлочинність, у цьому контексті є:

- Стамбульська конвенція³⁷³⁶. У 2021 році GREVIO (незалежна група експертів) опублікувала Загальні рекомендації № 1³⁷³⁷, у яких зазначається, що насильство щодо жінок та дівчат у цифровому вимірі є проявом гендерно зумовленого насильства та підпадає під сферу дії Стамбульської конвенції.
- Лансаротська конвенція³⁷³⁸ — зобов'язує криміналізувати всі форми жорстокого поводження з дітьми, включно з формами насильства у цифровому вимірі, які стосуються сексуальної експлуатації та сексуального насильства в інтернеті.

У 2024 році набрав чинності ще один документ ЄС — Акт європейської цифрової стратегії — DSA (Акт про цифрові послуги)³⁷³⁹, що регулює, зокрема, протидію гендерно зумовленому насильству онлайн. Документ зобов'язує постачальників великих онлайн-платформ дотримуватися всіх норм щодо протидії поширенню незаконного контенту, яке становить кібернасильство.

Для реагування на кібернасильство сексуального характеру у 2024 році ЄС ухвалено Директиву 2024/1385, яка передбачає криміналізацію переслідування (сталкінгу), домогань, підбурювання до насильства чи ненависті в онлайн-просторі³⁷⁴⁰. Документ зобов'язує усі країни-члени ЄС криміналізувати кібернасильство.

3733 Як кібернасильство регулюється в Європейському Союзі? Міністерство юстиції України, 2024.

3734 Там само.

3735 Як кібернасильство регулюється в Європейському Союзі? Публікація Міністерства юстиції України в соціальній мережі Facebook, 2024.

3736 Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами від 11.05.2011 (ратифікована Україною 20.06.2022, набрала чинності для України 01.11.2022).

3737 Загальна рекомендація GREVIO № 1 щодо цифрового виміру насильства стосовно жінок. Council of Europe, 2021.

3738 Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (ратифікована Україною 20.06.2012, набрала чинності для України 01.12.2012).

3739 Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC. European Union, 2020.

3740 Directive (EU) 2024/1385 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on combating violence against women and domestic violence. European Union, 2024.; Український переклад (неофіційний).

Кібератаки на об'єкти критичної інфраструктури

У процесі оцінювання рівня кіберзагроз для України треба брати до уваги недосконалість національної системи захисту критичної інфраструктури, відсутність єдиного державного органу, що здійснює координацію дій у цій сфері. Кібератаки активно застосовуються в сучасному кіберпросторі з протиправною метою не лише приватними особами, але й спецслужбами іноземних держав, а також підконтрольними їм групами та організаціями.

З метою підвищення ефективності протидії кібертероризму СБУ створила платформу для обміну індикаторами загроз, відому як MISP-UA³⁷⁴¹. З 2023 року, інтеграція IT-компаній та операторів ОКИ інфраструктури у цю платформу суттєво підвищила рівень безпеки української критичної інфраструктури та державних інформаційних ресурсів, як порівняти з 2022 роком. Такий прогрес свідчить про успішне залучення сучасних технологій у зміцнення національної кібербезпеки, що забезпечує більш ефективну координацію зусиль у виявленні та нейтралізації загроз³⁷⁴².

Фахівці з кібербезпеки СБУ також забезпечили інтеграцію низки критично важливих об'єктів до Єдиної системи управління інформаційною безпекою SIEM³⁷⁴³, яка здійснює моніторинг подій у режимі реального часу та забезпечує можливість глибокого аналізу стану інформаційної безпеки³⁷⁴⁴. Потенційно критичні події, ідентифіковані системою, підлягають аналізу кваліфікованими аналітиками, що дає змогу своєчасно виявляти, реагувати та запобігати загрозам.

СБУ протидіє кіберзлочинності, наслідки якої можуть створити загрозу життєво важливим інтересам держави, розслідує кіберінциденти та кібератаки на ОКИ інфраструктуру та державні електронні інформаційні ресурси, забезпечуючи реагування на кіберінциденти у сфері державної безпеки³⁷⁴⁵. До її завдань належать також контррозвідувальні та оперативно-розшукові заходи з протидії кібердиверсіям, кібертероризму і кібершпигунству, а також перевірка готовності ОКИ до можливих кібератак і кіберінцидентів. Фактично з 2024 року всі кібератаки на об'єкти критичної кіберінфраструктури розслідує СБУ.

У квітні 2025 року набрав чинності Закон № 4336-IX³⁷⁴⁶, який передбачає створення та забезпечення кібербезпеки, функціонування національних систем реагування на інциденти кібератаки, кіберзагрози та обміну інформацією про інциденти кібербезпеки щодо інформаційних, електронних комунікаційних інформаційно-

3741 MISP (Malware Information Sharing Platform) — це спеціалізована платформа для збору та обміну інформацією про кіберзагрози (Threat Intelligence). Платформа базується на Open Source коді, нею користуються професіонали з моніторингу та реагування на кіберінциденти: SOC, CIRC, CIRT, CSIRT, CERT тощо.

3742 Актуальні питання забезпечення кібербезпеки об'єктів критичної інфраструктури. Юридичний науковий електронний журнал. № 10/2024.

3743 Security Information and Event Management.

3744 З початку року СБУ нейтралізувала майже 4 тис. кібератак на органи влади та критичну інфраструктуру України. Служба безпеки України, 2023.

3745 Скіцько О. І., Ширшов Р. А. Актуальні питання забезпечення кібербезпеки об'єктів критичної інфраструктури. Юридичний науковий електронний журнал. № 10/2024. С. 314.

3746 Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформації та кіберзахисту державних інформаційних ресурсів, об'єктів критичної інформаційної інфраструктури : Закон України від 27.03.2025 № 4336-IX.

комунікаційних та технологічних систем, у яких обробляються державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом. Забезпечувати функціонування такої системи буде Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку). Також у всіх державних органах на ОКІ буде створено профільні підрозділи з кіберзахисту.

Також Планом заходів до КСП³⁷⁴⁷ передбачено у IV кварталі 2026 року розроблення та подання до Парламенту законопроекту щодо посилення відповідальності власників та/або керівників підприємств, установ та організацій, віднесених до ОКІ, за неналежне забезпечення кіберзахисту комунікаційних і технологічних систем ОКІ та незабезпечення невідкладного інформування урядової команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події України CERT-UA, уповноваженого підрозділу у сфері інформаційної безпеки СБУ та НПУ про інциденти у сфері кібербезпеки.

ІОСТА

Для оцінювання загроз організованої злочинності в кіберпросторі Європейський центр боротьби з кіберзлочинністю (підрозділ Європолу) розробив систему оцінки ІОСТА³⁷⁴⁸. Метою цієї оцінки загроз є надання всебічного огляду поточних, а також очікуваних майбутніх загроз і тенденцій щодо злочинів, які вчиняються та/або сприяють вчиненню злочинів в інтернеті. Основна увага ІОСТА зосереджена на сферах злочинності, що належать до компетенції ЕСЗ³⁷⁴⁹: кібератаки, сексуальна експлуатація дітей, шахрайство в інтернеті та платіжні схеми³⁷⁵⁰.

Планом заходів до КСП³⁷⁵¹ передбачено у IV кварталі 2025 року розроблення та прийняття разом з Європейським центром боротьби з кіберзлочинністю Європолу нормативно-правової бази для запровадження на постійній основі в діяльність органів правопорядку та прокуратури України системи Оцінки загроз організованої злочинності в інтернеті (ІОСТА) для посилення їхніх спроможностей щодо протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам у боротьбі з кіберзлочинністю. Аналогічний захід передбачено Дорожньою картою з питань верховенства права.

Директива (ЄС) 2019/713

У квітні 2019 року ЄС прийняв Директиву 2019/713³⁷⁵² про боротьбу з шахрайством і підробкою безготівкових платіжних засобів, яка встановлює мінімальні правила

3747 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 1.3.1.

3748 Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA).

3749 European Council on Computing in Construction (EC3).

3750 Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA). Europol.

3751 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, п. 1.3.2.

3752 Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA.

щодо визначення кримінальних правопорушень і санкцій у сфері шахрайства та підробки безготівкових платіжних засобів. Це сприяє запобіганню таким правопорушенням, наданню допомоги та підтримки потерпілим.

У 2023 році Державна податкова служба України (ДПС) отримала від Національного банку України (НБУ) як регулятора дані про 728 осіб-дропів, сума доходів кожного коливалася від 28 тис. грн до 36 млн грн³⁷⁵³. НБУ з 1 жовтня 2024 року тимчасово запровадив ліміт у 150 тис. грн на місяць для переказів фізичних осіб «з карти на карту» (P2P) задля боротьби зі злочинними переказами через картки підставних фізичних осіб³⁷⁵⁴. **1 квітня 2025 року НБУ не продовжив дію цих обмежень³⁷⁵⁵, тож вони були скасовані.**

Представники Кіберполіції повідомили, що після введення обмежень на перекази коштів спостерігалася певне зменшення використання дропів, проте тепер шахраї переходять до використання фізичних осіб-підприємців. За словами представників правоохоронних органів, на ринку дропів сформувалася ціла інфраструктура, яка обслуговує не лише шахрайства, а й торгівлю наркотиками та нелегальний гемблінг³⁷⁵⁶.

Для боротьби з цією проблемою в листопаді 2024 року набрав чинності Закон № 3994-ІХ³⁷⁵⁷, який збільшив штрафи для надавачів платіжних послуг за порушення законодавства до 5% від обсягів операції, проведеної з порушенням. **Серед наступних кроків у боротьбі з дропами є створення єдиного реєстру дропів та запровадження кримінальної відповідальності за таку діяльність³⁷⁵⁸.**

Станом на 25 квітня 2025 року готується до другого читання у Парламенті законопроект № 10190³⁷⁵⁹, який криміналізує електронно-комунікаційне шахрайство; створення, керівництво електронно-комунікаційною шахрайською організацією, а також участь у ній та залучення до участі в такій організації.

Прогрес і проблеми

За оцінками фахівців, у сфері кібербезпеки переважної більшості провідних країн світу наявна стійка тенденція до значного зростання кількості та розширення спектра

3753 Боротьба з дропами: НБУ готується обмежити перекази, Нацполіція пропонує запровадити відповідальність. Юридична газета, 2024.

3754 Тимчасовий ліміт на суму переказів з «карти на карту» запобігатиме використанню платіжної інфраструктури в протиправних цілях та не вплине на діяльність волонтерів (уточнено). Національний банк України, 2024.

3755 Національний банк України не продовжив регуляторне обмеження в розмірі 150 000 грн на місяць для переказів фізичних осіб «з карти на карту». Національний банк України, 2025.

3756 Бізнес асоціації, Кіберполіція та народні депутати обговорили проблематику відмивання доходів та схеми «дропів». Українська Рада Бізнесу 2025.

3757 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій Національного банку України з державного регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 08.10.2024 № 3994-ІХ.

3758 Бізнес асоціації, Кіберполіція та народні депутати обговорили проблематику відмивання доходів та схеми «дропів». Українська Рада Бізнесу 2025.

3759 Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за електронно-комунікаційне шахрайство : проект Закону України, реєстраційний № 10190 від 25.10.2023..

кібератак з метою порушення конфіденційності, цілісності і доступності державних інформаційних ресурсів, зокрема тих, що циркулюють на ОКИ³⁷⁶⁰.

На сьогодні реальні прояви кібератак мало прогнозовані, а їх результатом є, як правило, значні фінансово-економічні збитки або непередбачувані наслідки порушень функціонування інформаційно-комунікаційних систем, які безпосередньо впливають на стан національної безпеки та оборони. У зв'язку з цим наявні загрози вимагають впровадження комплексних заходів, спрямованих на забезпечення кібербезпеки.

Конвенція про кіберзлочинність ратифікована Україною із застереженнями. Водночас чинне законодавство недостатньою мірою регламентує процедури використання електронних (цифрових) доказів у кримінальному провадженні, часткового розкриття даних про рух інформації та застосування термінового збереження інформації.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає у IV кварталі 2027 року ухвалення законів щодо посилення співробітництва постачальників електронних комунікаційних послуг України в межах ратифікації Другого додаткового протоколу до Конвенції про кіберзлочинність (CETS No. 224)³⁷⁶¹. Україна підписала його 30 листопада 2022 року³⁷⁶², а ратифікація планується до IV кварталу 2027 року.

У 2020 році народні депутати подали на розгляд Парламенту законопроект № 4004³⁷⁶³, яким у КПК України пропонувалося, зокрема, визначити поняття та види електронних доказів, порядок їх зберігання. Водночас редакція цього законопроекту потребує доопрацювання, адже в науковому середовищі лунали критичні аргументи щодо термінологічного апарату цієї законодавчої ініціативи³⁷⁶⁴. Крім того, ГНЕУ вказувало на нелогічність окремих пропозицій цієї ініціативи, передумов для можливості фальсифікації доказів та інші недоліки законопроекту³⁷⁶⁵. Комітет з питань інтеграції України з ЄС також зазначив, що законопроект потребує доопрацювання з метою врахування положень Рекомендації № R(95)4 та Конвенції про кіберзлочинність задля унеможливлення зловживань у сфері захисту персональних даних³⁷⁶⁶. Станом на липень 2025 року зазначений законопроект очікує на розгляд.

3760 CERT-UA минулого року опрацювала 4 315 кіберінцидентів. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, 2025; Огляд ринку кібербезпеки в Україні. С. 11–14. DataDriven Research&Consulting, 2025; Салій А. Я. Особливості відповідальності за кібератаки в країнах ЄС. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2024. Серія Право. Випуск 81. Частина 2. С. 331–332; Черевко К. О., Пашнев Д. В. Кібератаки на об'єкти критичної інфраструктури в умовах ведення війни: ключові поняття. Вісник Кримінологічної асоціації України. № 1(31), 2024. С. 210–211.

3761 Second Additional Protocol to the Cybercrime Convention on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence (CETS No. 224).

3762 Chart of signatures and ratifications of Treaty 224. Council of Europe.

3763 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю та використання електронних доказів : проект Закону України, реєстраційний № 4004 від 01.09.2020.

3764 Фігурський В. М. Докази в електронній формі у кримінальному провадженні. Галицькі студії: юридичні науки, 2023. № 4. С. 97–105. DOI.; Романюк В. В., Абламський С. Є. Критерії допустимості цифрових (електронних) доказів у кримінальному процесі. Право і безпека — Law and Safety, 2024. № 2 (93). С. 142.

3765 Висновок на проект Закону № 4004 від 01.09.2020. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України.

3766 Висновок на проект Закону № 4004 від 01.09.2020. Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

Кібернасильство не є самостійним складом злочину, передбаченим українським кримінальним законодавством. Прямі висловлювання, словесні, письмові чи за допомогою технічних засобів, які містять явно виражене неприязне ставлення, образу, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, можуть стати підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності³⁷⁶⁷.

Проте такий злочин є злочином приватного обвинувачення, тобто розслідування може бути розпочате лише за заявою потерпілої особи³⁷⁶⁸. Самостійним складом злочину також є доведення до самогубства³⁷⁶⁹. Тож **кримінальної відповідальності за кібернасильство як окремого складу злочину чинне законодавство України не передбачає.**

У Дорожній карті з питань верховенства права окремий підрозділ присвячено посиленню інституційної спроможності НПУ щодо протидії сексуальному насильству та сексуальній експлуатації дітей, зокрема з використанням онлайн засобів. Низка заходів передбачає розробку змін до законодавства в цій сфері, а також планується створити в структурі міграційної поліції НПУ спеціалізований підрозділ для боротьби з сексуальною експлуатацією дітей в інтернеті, що загалом має посилити протидію злочинності у цьому напрямі.

Постійно наростає залежність національної критичної інфраструктури від автоматизованих систем управління ОКИ є однією з ключових передумов для існування та подальшого розвитку кіберзлочинності та кібертероризму. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології активно використовуються кіберзлочинцями для дестабілізації функціонування автоматизованих систем управління технологічними процесами на ОКИ, паралельно із застосуванням традиційних методів здійснення диверсій та терористичних актів. Кібертероризм представляє найбільш значну загрозу для безпеки, створюючи численні кіберзагрози для ОКИ.

Питанню сексуальній експлуатації дітей не приділено увагу в чинній державній політиці з огляду на те, що в умовах війни кіберзагрози в інших сферах видаються більш вагомими. Хоча насправді належні зусилля в межах Лансаротської конвенції та криміналізації кібербулінгу могли б збалансувати цю ситуацію. Водночас ЄК у своєму Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року справедливо зазначає, що «активні заходи протидії сексуальній експлуатації дітей в інтернеті наразі тимчасово обмежені за масштабом через нестачу персоналу, пов'язану з війною»³⁷⁷⁰.

Чинне законодавство України також недостатньою мірою відповідає положенням Директиви (ЄС) 2019/713. Так, станом на сьогодні відповідальність за передання власної платіжної картки «в оренду» для вчинення злочинних дій не передбачена, а масштаби таких злочинів є значними. Водночас окремі складові не потребують

3767 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 161.

3768 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 477.

3769 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 120.

3770 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 47.

імплементатії, наприклад, чинний склад злочину «Шахрайство»³⁷⁷¹ дає підстави стверджувати, що національне законодавство України за цією позицією цілком відповідає вимогам ст. 3 вказаної Директиви.

Натомість Дорожня карта з питань верховенства права передбачає ухвалення змін до законодавства на виконання Директиви (ЄС) 2019/713, зокрема в частині оптимізації досудового розслідування в кримінальних провадженнях (IV квартал 2025 року) та встановлення кримінальної відповідальності за незаконні дії з платіжними картками чи іншими платіжними інструментами в інтересах третіх осіб (IV квартал 2027 року).

Наявна кримінальна статистика відображає дані щодо окремих складів злочину, проте зміст поняття «кіберзлочинність» визначається по-різному, тому **складно стежити за динамікою кіберзлочинності**.

9 липня 2025 року ОГП затвердив нову форму статистичної звітності про результати діяльності органів правопорядку **щодо стану запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, які вчинено у сфері кібербезпеки (кіберзлочини)** (Форма № 1-КІБ)³⁷⁷². Звітність за цією формою належить до адміністративної звітності, яка формується органами прокуратури на підставі відомостей, внесених реєстраторами до ЄРДР, щомісячно з наростальним підсумком загалом по державі та регіону розташування органу досудового розслідування. **Формування такої звітності розпочнеться в січні 2026 року за результатами 2025 року, а надалі відбуватиметься щомісяця.**

До статистичної форми віднесено різні види кіберзлочинів — від шахрайства з використанням фішингу до несанкціонованих дій з комп'ютерами. Перелік не є вичерпним і містить графу «інші», зміст якої не розкрито. Спроба окреслити перелік кіберзлочинів є позитивним кроком у моніторингу динаміки злочинності в цій сфері.

У IV кварталі 2026 року, відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права, має бути створена уніфікована статистична звітність органів правопорядку та органів прокуратури щодо протидії кримінальним правопорушенням в сфері кібербезпеки. Отже, статистична звітність і надалі буде вдосконалюватися.

Рекомендації

1. Ухвалити зміни до законодавства щодо імплементатії Конвенції про кіберзлочинність у повному обсязі, зокрема ввести в КПК України поняття електронного (цифрового) доказу (за аналогією з Господарським процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України та Кодексом адміністративного судочинства України).
2. Розробити та ухвалити закони щодо ратифікації Другого додаткового протоколу до Конвенції про кіберзлочинність та посилення співробітництва поста-

3771 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 190.

3772 Про затвердження звітності за формою № 1-КІБ «Звіт про результати діяльності органів правопорядку щодо стану запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, які вчинено у сфері кібербезпеки (кіберзлочини)»: наказ Офісу Генерального прокурора від 09.07.2025 № 177.

чальників електронних комунікаційних послуг України з уповноваженими органами держав-підписантів вказаної Конвенції.

3. Криміналізувати кібернасильство з урахуванням положень Директиви (ЄС) 2024/1385 щодо боротьби з насильством щодо жінок та домашнім насильством, яка передбачає криміналізацію переслідування (сталкінгу), домагань, підбурювання до насильства чи ненависті в онлайн-просторі.
4. Розробити та ухвалити закон щодо оптимізації досудового розслідування у кримінальних провадженнях, спрямованого на приведення законодавства України у відповідність до вимог Директиви (ЄС) 2019/713, зокрема, щодо:
 - доповнення чинних положень профільних законів термінологією на кшталт «засіб дистанційної комунікації», «захищений пристрій, об'єкт або запис» тощо;
 - уточнення такого складу злочину, як «незаконні дії із нематеріальним безготівковим платіжним засобом»;
 - збільшення розміру санкцій за незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення³⁷⁷³;
 - розширення переліку заходів кримінально-правового характеру, що можуть застосовуватися судом до юридичних осіб³⁷⁷⁴.
5. Впровадити кримінальну відповідальність за незаконні дії з платіжними картками чи іншими платіжними інструментами в інтересах третіх осіб з урахуванням положень Директиви (ЄС) 2019/713, зокрема через прийняття законопроєкту № 10190.
6. Запровадити в діяльність органів правопорядку та прокуратури України системи Оцінки загроз організованої злочинності в інтернеті (ІОСТА).
7. Вдосконалити уніфіковану статистичну звітність органів правопорядку та органів прокуратури щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері кібербезпеки за результатами оцінювання даних про стан злочинності у 2025 році та аналізу переліку злочинів, віднесених до цієї сфери.

Протидія відмиванню (легалізації) доходів

Стан справ

Система протидії відмиванню доходів в Україні визначена спеціальним законом³⁷⁷⁵, а також прийнятими на його виконання підзаконними нормативно-правовими актами і базується на трьох ключових компонентах. Перший — запобігання використанню

3773 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 200.

3774 Кримінальний кодекс України та Директива (ЄС) 2019/713 Європейського Парламенту та Ради від 17.04.2019 Про боротьбу з шахрайством і підробкою безготівкових платіжних засобів: порівняльно-правовий аналіз в контексті *acquis communautaire*. Вісник Кримінологічної асоціації України, 2024. № 2(32). С. 39–49.

3775 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX.

фінансової системи для відмивання «брудних» коштів через запровадження обов'язкової ідентифікації клієнтів та встановлення обмежень для підозрілих операцій. Другий — виявлення підозрілих фінансових операцій способом збору та аналізу інформації спеціально уповноваженим органом. Третій — встановлення кримінальної відповідальності за відмивання доходів злочинного походження, включно з можливістю заморожувати рахунки та конфіскувати кошти³⁷⁷⁶.

Превентивний компонент системи протидії відмиванню доходів забезпечується роботою Держфінмоніторингу та СПФМ. У 2024 році Держфінмоніторинг обробив та взяв на облік 1 750 940 інформацій про порогові та підозрілі фінансові операції. З відповіді ДСФМ слідує, що за результатами проведеного аналізу сформовано 6 497 досьє³⁷⁷⁷.

Важливим елементом превентивної системи є проведення національної оцінки ризиків (НОР), яка надає можливість виявляти вразливості фінансової системи та визначати пріоритетні напрями розслідувань. Останній опублікований звіт про проведення НОР оприлюднювався у 2019 році³⁷⁷⁸. Відповідно до рішення Ради з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення³⁷⁷⁹ оприлюднення Звіту про проведення НОР за 2022 рік буде здійснено протягом місяця після скасування воєнного стану³⁷⁸⁰.

НБУ 6 лютого 2024 року надав фінансовим установам рекомендації щодо застосування ризик-орієнтованого підходу в роботі з **національними політично значущими особами (РЕР)**³⁷⁸¹. Рекомендації щодо належного застосування ризик-орієнтованого підходу до обслуговування РЕР 30 січня 2024 року надала і Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР)³⁷⁸².

Протидію відмиванню доходів забезпечує також і **криміналізація діянь**. КК України у ст. 209 встановлює кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом. За даними звітності ОГП, у 2024 році розслідувалося 3 187 кримінальних проваджень за ст. 209 КК України, 496 обвинувальних актів скеровано до суду, 248 кримінальних проваджень закрито. За результатами

3776 Протидія відмиванню «брудного» майна: європейські стандарти та Кримінальний кодекс України: монографія. К.: Ваіте, 2015. 392 с. С. 11.

3777 Лист Державної служби фінансового моніторингу України від 25.03.2025 № 1318/310-11.

3778 Звіт про проведення Національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Державна служба фінансового моніторингу України, 2019 рік.

3779 Рада з питань та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення — тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України утворений для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у цій сфері. Положення про Раду затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 613.

3780 Інформація щодо оприлюднення Звіту про проведення Національної оцінки ризиків (2022 рік). Державна служба фінансового моніторингу України, 2024.

3781 Про надання роз'яснень та рекомендацій з питань фінансового моніторингу: лист Національного банку України від 06.02.2024 № 25-0005/9103.

3782 Про затвердження Рекомендацій щодо належного застосування суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, ризик-орієнтованого підходу під час обслуговування клієнтів, які є політично значущими особами, членами їх сімей та особами, пов'язаними з політично значущими особами: рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 30.01.2024 № 115.

розслідувань відмивання доходів за цією статтею встановлено вартість легалізованого майна, одержаного злочинним шляхом (за обвинувальними актами), у розмірі 2 926 636,48 тис. грн. Правоохоронним органам вдалося відшкодувати збитків на суму 8 618,00 тис. грн. На майно підозрюваних накладено арешт загальною вартістю 163 490,22 тис. грн, з яких 5 552,71 тис. грн — з метою забезпечення спеціальної конфіскації³⁷⁸³.

Водночас у 2024 році за матеріалами Держфінмоніторингу розслідувалося лише 94 кримінальні провадження, лише один обвинувальний акт скеровано до суду, а 17 кримінальних проваджень закрито. Також за матеріалами Держфінмоніторингу у розпочатих кримінальних провадженнях не встановлено матеріальних збитків. Водночас встановлена вартість легалізованого майна, одержаного злочинним шляхом (за обвинувальним актом), становила 277,83 тис. грн. Статистика демонструє, що у цих кримінальних провадженнях не відбулося відшкодування збитків, не накладалося арештів на майно, зокрема з метою забезпечення спеціальної конфіскації³⁷⁸⁴.

Якщо поглянути на статистичну звітність про стан розгляду справ про злочини щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення за 2024 рік, то на розгляді судів першої інстанції перебувало 1 111 кримінальних справ за ст. 209 КК України. З них 517 нових справ надійшло протягом звітного періоду. Загалом розглянуто 241 справу, з яких у 164 випадках постановлено вирок, у 43 — провадження закрито. Цими вироками засуджено 157 осіб, виправдано 12 осіб. Водночас 105 осіб звільнено від покарання. На кінець звітного періоду залишилося 870 нерозглянутих справ за цією категорією³⁷⁸⁵. Якщо ж поглянути на статистичну звітність про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024 рік, то за ст. 209 КК України у 2024 році постановлено 98 вироків, із них 64 — за угодою про визнання винуватості³⁷⁸⁶.

Прогрес та проблеми

Європейська комісія у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року окреслює комплекс проблем щодо боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні. Попри певний прогрес у законодавчій сфері, зокрема оновлення закону про запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, та розширення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Європейська комісія наголошує на необхідності прийняти відповідні підзаконні акти та забезпечити системне проведення фінансових розслідувань. Комісія також звертає увагу на потребу створити реєстр власників банківських рахунків, платіжних рахунків і сейфових депозитів, а також доповнити

3783 Звіт про результати розслідування кримінальних проваджень про кримінальні правопорушення щодо легалізації (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом, фінансування тероризму, розповсюдження зброї масового знищення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

3784 Там само, таблиця 1.7.

3785 № 1-лт Звіт судів про стан розгляду справ про злочини щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення за 2024 рік. Судова влада України.

3786 № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024 рік. Судова влада України.

законодавство для належної реєстрації бенефіціарних власників усіх корпоративних та інших юридичних осіб. Важливим питанням залишається нагляд за постачальниками послуг віртуальних активів та вдосконалення системи фінансових розслідувань, хоча й зазначається прогрес у відстеженні підозрілих фінансових операцій та покращення статистики щодо розслідування справ з відмивання грошей, як порівняти з попередніми роками³⁷⁸⁷.

Ризик-орієнтований підхід є фундаментальним у Законі про протидію легалізації доходів. Він передбачає визначення, оцінювання та розуміння ризиків відмивання коштів і фінансування тероризму, а також вжиття відповідних заходів для управління цими ризиками в такий спосіб, щоб забезпечити їх мінімізацію залежно від рівня загрози. СПФМ зобов'язані застосовувати цей підхід у своїй діяльності, для чого їм необхідно розуміти, виявляти та оцінювати ризики на основі затверджених критеріїв³⁷⁸⁸.

Під час визначення критеріїв ризиків СПФМ має брати до уваги типологічні дослідження у сфері запобігання та протидії, підготовлені Держфінмоніторингом та оприлюднені ним на своєму вебсайті, результати НОР, а також рекомендації суб'єктів державного фінансового моніторингу³⁷⁸⁹.

ДСФМ повідомила³⁷⁹⁰, що з метою підготовки до четвертої НОР оновлено відповідну методика: удосконалено підхід щодо визначення загроз та вразливостей, оновлено механізми оцінки ризиків фінансування розповсюдження зброї масового знищення, використання віртуальних активів, неприбуткового сектору та юридичних осіб, а також визначено нові механізми оцінювання ризиків відмивання коштів від екологічних злочинів, сучасного рабства та у сфері торгівлі. Оновлена Методика узгоджена з Міністерством фінансів України та схвалена 26 грудня 2024 року, після чого у 2025 році розпочато проведення четвертої НОР. Водночас Робоча група з питань проведення НОР 28 лютого 2025 року схвалила орієнтовний план проведення, визначила ступінь залученості учасників, і наразі здійснюється збір необхідної інформації.

Експерти зазначають³⁷⁹¹, що Методика НОР 2024 року³⁷⁹² містить суперечності та юридичні неточності, що можуть становити загрозу об'єктивному оцінюванню сектору неприбуткових організацій (НПО). Необґрунтованим є використання терміну «дилема» в тлумаченні функціонування НПО, а також застосування універсального підходу до оцінки ризику всіх НПО на всій території України як «зони конфлікту». Методика вже заздалегідь, до проведення оцінювання, визначає ризики для благодійних фондів як «використання для переказу коштів під виглядом благодійної діяльності», що суперечить логіці оцінювання. Особливо проблемними є положення, що прямо суперечать

3787 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

3788 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX, ст. 7.

3789 Там само, ч. 4 ст. 7.

3790 Лист Державної служби фінансового моніторингу України від 25.03.2025 № 1318/310-11.

3791 Експертний висновок щодо Методики Національної оцінки ризиків відмивання коштів, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення в Україні (оновлена 2024 року). CEDEM, 2025. Експертний висновок не публікувався на широкий загал, але наданий за запитом Transparency International Ukraine.

3792 Методика національної оцінки ризиків відмивання коштів, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення в Україні. Державна служба фінансового моніторингу України, 2024.

стандартам FATF, визначаючи вразливими всі НПО, що підпадають під визначення Рекомендації 8, а також хибне тлумачення відсутності даних як індикатора підвищеного ризику. Водночас документ містить і позитивні елементи: рекомендацію включити до Робочої підгрупи при ДСФМ з питань оцінки ризиків використання неприбуткового сектору з метою ВК/ФТ представників НПО та врахувати результати незалежних оцінок сектору, що дає шанс на об'єктивнішу оцінку в НОР 2025.

9 квітня 2025 року відбулося засідання Робочої підгрупи з питань проведення оцінки ризиків використання сектору НПО з метою ВК/ФТ, до якої увійшли також і представники Transparency International Ukraine. На цьому засіданні, зокрема, для уникнення хибного тлумачення положень Методики НОР з питань оцінки ризиків використання сектору НПО з метою ВК/ФТ вирішено врахувати такі уточнення механізму проведення оцінки, як-от:

- » на завершальному етапі оцінки ризиків використання сектору НПО з метою ВК/ФТ рівні ризиків встановлюються за типами НПО відповідно до переліку, схваленого Робочою підгрупою. Водночас встановлення загального рівня ризику сектору НПО не застосовується;
- » твердження про те, що відсутність даних не обов'язково означає відсутність ризику та може свідчити про підвищений ризик, якщо це вказує на вразливість сектору НПО в системі протидії ВК/ФТ, не варто застосовувати безумовно, рішення про наявність підвищеного ризику має бути ухвалене на основі належного обґрунтування;
- » для належного аналізу ризиків ВК/ФТ сектору НПО треба враховувати інформацію про порушення податкового законодавства з боку НПО, якщо такі порушення передували злочинам щодо ВК/ФТ чи пов'язані з такими злочинами;
- » положення Методики НОР щодо факторів оцінки ризиків використання сектору НПО з метою ВК/ФТ необхідно використовувати як механізм для оцінки, а не як кінцеві висновки такої оцінки. Водночас рішення щодо факторів оцінки ризиків, ознак або факторів вразливості та загроз, ухвалені із застосуванням такого механізму, мають бути винесені на основі належного обґрунтування³⁷⁹³.

Опублікований ДСФМ Огляд щодо використання неприбуткових організацій для легалізації доходів та фінансування тероризму також викликав серйозне занепокоєння³⁷⁹⁴. Експертний висновок CEDEM критикує документ за необґрунтоване визначення законної діяльності НПО як індикаторів ризику, особливо щодо організацій, які працюють з ВПО, діють у прифронтових зонах або здійснюють фінансові операції за консультаційні, юридичні та ІТ-послуги. Попри загальний тон Огляду про високу ризикованість неприбуткового сектору, його власна статистика свідчить, що лише 0,07% організацій були учасниками злочинних схем. Натомість експерти зазначають стрімке зростання дерискінгу — відмов фінансових установ від співпраці з НПО, що створює перешкоди для законної діяльності організацій, які під час війни взяли на себе важливі функції з гуманітарної допомоги населенню та підтримки ЗСУ.

3793 Протокол № 1 засідання Робочої підгрупи з питань проведення оцінки ризиків використання сектору НПО з метою ВК/ФТ від 09.04.2025.

3794 Огляд щодо використання неприбуткових організацій у цілях легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму. Державна служба фінансового моніторингу України, 2024.

Вони рекомендують Держфінмоніторингу переглянути положення документа із залученням представників громадського сектору³⁷⁹⁵.

Крім цього, типологічне дослідження Держфінмоніторингу «Ризики та загрози легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму в умовах військової агресії російської федерації — 2024» також містить суперечності в оцінці НПО, на що вказують експерти CEDEM³⁷⁹⁶. Вони зазначають, що документ демонструє повне нерозуміння особливостей діяльності сектору НПО в Україні. Абсурдним і юридично необґрунтованим є віднесення «операцій НПО» до категорії високого ризику поряд з фінансуванням тероризму та шахрайством, які є злочинами за законодавством України. Документ також безпідставно відносить до інструментів, що використовуються у протиправних схемах, надання благодійної допомоги та використання НПО, не наводячи жодних аргументів для такого висновку. Індикатори підозрілості фінансових операцій НПО, визначені в Типології, не зважають на специфіку діяльності цих організацій і часто суперечать нормальним практикам їхньої роботи, наприклад, відкриття окремих рахунків під різні проекти чи здійснення гуманітарної діяльності через надання фінансової допомоги³⁷⁹⁷.

Як елемент ризик-орієнтованого підходу нові Критерії ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення були затверджені 28 грудня 2022 року та набрали чинності 24 лютого 2023 року³⁷⁹⁸. Експерти зазначають, що документ удвічі більший та змістовніший за попередній і містить докладні інструкції щодо процедури оцінки ризику, включно з етапами оцінки ризик-профілю суб'єкта та його клієнтів. Критерії охоплюють 36 параметрів за типом клієнта, розширений перелік ризикових держав та 47 критеріїв за типом послуги та способом її надання³⁷⁹⁹. У зв'язку з цим СПФМ були зобов'язані оновити свої внутрішні документи з питань фінансового моніторингу до 24 травня 2023 року, ознайомити з ними працівників та за власним рішенням здійснити переоцінку ризиків клієнтів.

Опитані експерти підкреслюють³⁸⁰⁰, що для якісного застосування ризик-орієнтованого підходу в роботі СПФМ бракує спеціальних навчань та докладних роз'яснень щодо окремих категорій клієнтів, зокрема на рівні комунікації НБУ з Незалежною асоціацією банків України та Асоціацією українських банків. Адже в окремих випадках банки краще припинять обслуговування клієнта, аніж будуть докладно вивчати його ситуацію із тим, щоб не наражатися на ризик сплачувати значні штрафи.

3795 Експертний висновок щодо Огляду Державної служби фінансового моніторингу «Використання неприбуткових організацій у цілях легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму». CEDEM, 2025. Експертний висновок не публікувався на широкий загал, але наданий за запитом Transparency International Ukraine.

3796 Експертний висновок щодо Типологічного дослідження на тему: «Ризики та загрози легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму в умовах військової агресії російської федерації — 2024». CEDEM, 2025. Експертний висновок не публікувався на широкий загал, але наданий за запитом Transparency International Ukraine.

3797 Там само.

3798 Про затвердження Критеріїв ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення : наказ Міністерства фінансів України від 28.12.2022 № 465.

3799 Нові критерії ризику для фінмоніторингу: на що звернути увагу СПФМ. LIGA ZAKON, 2023.

3800 Інформація надана експертами CEDEM під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

Прийняття позитивно сприйнятого Закону № 3419-IX³⁸⁰¹, спрямованого на імплементацію стандартів FATF³⁸⁰² та Директиви ЄС 2015/849³⁸⁰³ як структурного маяка МВФ та частини семи вимог Європейського Союзу до початку вступних перемовин України спричинило значну публічну дискусію, у межах якої Transparency International Ukraine розвінчувала міфи та маніпуляції щодо оновленого підходу законодавця³⁸⁰⁴. Своєю чергою НБУ підкреслив, що автоматичне встановлення високого рівня ризику всім PER чи відмова у співпраці лише на підставі їхнього статусу суперечить законодавству про протидію відмиванню коштів. Банки мають розробити динамічні скорингові системи для індивідуальної оцінки ризиків кожного клієнта, беручи до уваги перелік ознак потенційного впливу PER. НБУ також акцентує на необхідності провести спеціальні навчання працівників щодо правильного застосування ризик-орієнтованого підходу під час обслуговування PER та дотримання внутрішніх процедур фінансового моніторингу³⁸⁰⁵.

Аналізуючи інформацію про обробку повідомлень про порогові та підозрілі фінансові операції, можна спостерігати зростання кількості оброблених повідомлень про порогові та підозрілі фінансові операції: з 1 429 594 у 2023 році до 1 750 940 у 2024 році, що вказує на збільшення на 22,5%. А кількість обробленої інформації про порогові та підозрілі фінансові операції на одного працівника зросла з 7 886 у 2023 році до 9 673,7 у 2024 році (збільшення на 22,7%), що свідчить про підвищення навантаження на персонал Держфінмоніторингу³⁸⁰⁶.

Звіт Держфінмоніторингу за 2023 рік демонструє, що банки виявилися найактивнішими СПФМ, надавши 1 423 311 повідомлень (99,6% від загальної кількості), тоді як небанківські установи подали 6 283 повідомлення. Серед небанківських установ найбільшу активність проявили учасники ринків капіталу та організованих товарних ринків, надавши 2 788 повідомлень (44,62% від загального обсягу повідомлень небанківського сектору), далі йдуть фінансові компанії — 1 535 повідомлень (24,56%) та суб'єкти господарювання, що проводять азартні ігри — 1 075 повідомлень (17,20%)³⁸⁰⁷.

Зі звіту Держфінмоніторингу за 2024 рік можна зробити висновок, що банки залишаються найактивнішими СПФМ, надавши 1 736 196 повідомлень, тоді як небанківські установи подали 14 744 повідомлення. Серед небанківських установ найбільшу активність проявили фінансові компанії, надавши 5 574 повідомлення (37,81% від загального обсягу повідомлень небанківського сектору), далі йдуть інші СПФМ — 3 233 повідомлення (21,93%) та учасники ринків капіталу та організованих товарних

3801 Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо політично значущих осіб : Закон України від 17.10.2023 № 3419-IX.

3802 FATF Guidance. Politically exposed persons (recommendations 12 and 22). FATF, 2013.

3803 Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing.

3804 7 міфів про PERів: розвінчуємо маніпуляції щодо закону про фінмоніторинг політично значущих осіб. Європейська правда, 2023.

3805 Фінансові установи повинні застосовувати ризик-орієнтований підхід під час роботи з PER. Національний банк України, 2024.

3806 Річний звіт Держфінмоніторингу за 2023 рік. Державна служба фінансового моніторингу України, 2024; Річний звіт Держфінмоніторингу за 2024 рік. Державна служба фінансового моніторингу України, 2025.

3807 Річний звіт Держфінмоніторингу за 2023 рік. Державна служба фінансового моніторингу України, 2024.

ринків — 2 614 повідомлень (17,73%). Суб'єкти господарювання, що проводять азартні ігри, надали 2 407 повідомлень (16,33%), а страхові установи — 638 повідомлень (4,33%). Найменшу кількість повідомлень надали суб'єкти господарювання, які проводять лотереї — 278 повідомлень (1,89%)³⁸⁰⁸.

У зв'язку з цим постає питання про те, наскільки ефективним на практиці є ризик-орієнтований підхід, а також чи надає можливість він справді виявляти фінансові операції, що пов'язані з легалізацією майна. Попри збільшення частки повідомлень, які подають небанківські установи, виникає також питання про причини, чому від них настільки мало надходить відповідних повідомлень.

Опитані під час дослідження експерти зазначають проблеми з тим, що після отримання повідомлення, наприклад, від банку, про підозрілу операцію, ДСФМ потребує додаткової інформації. На це витрачається час, критично важливий для проведення якісного фінансового розслідування³⁸⁰⁹.

Це можна також підтвердити наданою ДСФМ інформацією, адже протягом 2024 року Держфінмоніторингом до 63 банківських установ направлено 16 124 файли-запити щодо надання додаткової інформації³⁸¹⁰.

Операційні спроможності ДСФМ щодо **підготовки узагальнених матеріалів**, які надалі передаються правоохоронним органам, бажають кращого. Опитані експерти звертають увагу на те, що цей процес переобтяжений невиннованими формальностями, наприклад, необхідністю схвалення таких матеріалів з боку Експертної комісії³⁸¹¹. Крім цього, відповідно до законодавства узагальнені матеріали не можуть використовуватися як докази у кримінальних провадженнях. Це вимагає дублювати результати фінансового розслідування через виконання процесуальних дій у межах кримінального провадження — отримання тимчасових доступів та проведення слідчих дій³⁸¹².

Щодо здійснення практичних кроків для покращення проведення фінансових розслідувань, Держфінмоніторинг запланував осучаснити програмні засоби для здійснення обробки, аналізу інформації та передачі правоохоронним/розвідувальним органам аналітичних матеріалів. Це має бути спрямовано на покращення аналізу інформації (операційного та стратегічного), виявлення та оцінювання ризиків, а також складних схем легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму чи фінансування розповсюдження зброї масового знищення та підвищення ефективності проведення фінансових досліджень, зокрема через впровадження інструментів Big Data, штучного інтелекту та інших аналітичних технологій. Також планується розширити використання сучасних аналітичних систем за умови фінансування за рахунок коштів державного бюджету та програм МТД³⁸¹³.

3808 Річний звіт Держфінмоніторингу за 2024 рік. Державна служба фінансового моніторингу України, 2025.

3809 Інформація надана експерткою Г. Горбенко під час інтерв'ю, проведеного 24.03.2025.

3810 Там само.

3811 Експертна комісія — комісія Держфінмоніторингу з розгляду узагальнених матеріалів і додаткових узагальнених матеріалів, підготовлених для подання правоохоронним та розвідувальним органам.

3812 Інформація надана експерткою Г. Горбенко під час інтерв'ю, проведеного 24.03.2025.

3813 Лист Державної служби фінансового моніторингу України від 25.03.2025 № 1318/310-11.

За інформацією опитаних експертів наразі є потреба в спеціалізованих навчаннях для працівників правоохоронних органів за участю спеціалістів ДСФМ щодо методів доказування наявності в діях особи ознак складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 209 КК України³⁸¹⁴. Наразі на базі Тренінгового центру прокурорів України періодично відбуваються тренінги з цих питань³⁸¹⁵.

З публічно оприлюдненої статистичної звітності неможливо встановити частку матеріалів, які надсилаються для подальшого використання правоохоронним органам. Однак, за оприлюдненою інформацією, кількість матеріалів, переданих Держфінмоніторингом до правоохоронних органів, за 2020–2024 роки коливалася — від найвищого показника у 1 170 матеріалів у 2021 році до найнижчого у 934 матеріали у 2022 році (ймовірно, внаслідок повномасштабного вторгнення Росії в Україну), з подальшим зростанням до 1 122 матеріалів у 2023 році та незначним зниженням до 1 053 матеріалів у 2024 році³⁸¹⁶.

У 2024 році Держфінмоніторинг направив 1 053 матеріали (572 узагальнених та 481 додатковий) до правоохоронних органів, що на 69 матеріалів менше, ніж у 2023 році, коли було направлено 1 122 матеріали (608 узагальнених та 514 додаткових). Відбулися зміни в розподілі за органами: до НПУ направлено 323 матеріали (збільшення на 45), СБУ — 289 (зменшення на 59), НАБУ — 156 (зменшення на 11), ДБР — 118 (збільшення на дев'ять), БЕБ — 95 (зменшення на 24), органів прокуратури — 71 (зменшення на 30)³⁸¹⁷.

Порівнюючи матеріали Держфінмоніторингу за 2023 та 2024 роки за категоріями, спостерігаємо такі зміни: матеріали щодо корупційних діянь зменшилися з 250 до 239; матеріали, пов'язані з фінансуванням тероризму/сепаратизму та військовою агресією РФ, значно скоротилися: з 267 до 164; матеріали щодо шахрайського заволодіння коштами зросли зі 114 до 136; матеріали щодо використання коштів на гуманітарні та соціальні проекти суттєво збільшилися: з 55 до 96; матеріали щодо бюджетних активів для ЗСУ зменшилися з 88 до 76, що може відображати зміну пріоритетів у моніторингу фінансових операцій або ж зміну потенційно злочинної активності³⁸¹⁸.

Водночас ДСФМ направила у 2024 до правоохоронних органів 239 матеріалів (83 узагальнених та 156 додаткових), пов'язаних з підозрою у відмиванні коштів від корупції. Найбільше матеріалів передано до НАБУ (156), далі йдуть ДБР (36), НПУ (27), ОГП (8), СБУ (7) та БЕБ (5). Загальна сума фінансових операцій у цих матеріалах, які можуть бути пов'язані з легалізацією коштів та вчиненням інших кримінальних правопорушень, становить 14 млрд грн³⁸¹⁹.

НАБУ надало інформацію, що протягом 2024 року від Держфінмоніторингу надійшло 46 узагальнених матеріалів, за результатами розгляду яких: внесено відомості до ЄРДР або долучено до матеріалів наявних кримінальних проваджень 35 узагаль-

3814 Інформація надана експерткою Г. Горбенко під час інтерв'ю, проведеного 24.03.2025.

3815 Сторінка Тренінгового центру прокурорів України в соціальній мережі Facebook.

3816 Загальна кількість переданих Держфінмоніторингом матеріалів до правоохоронних органів.

3817 Річний звіт Держфінмоніторингу за 2023 рік. Державна служба фінансового моніторингу України, 2024; Річний звіт Держфінмоніторингу за 2024 рік. Державна служба фінансового моніторингу України.

3818 Там само.

3819 Річний звіт Держфінмоніторингу за 2024 рік. Державна служба фінансового моніторингу України.

нених матеріалів; не встановлено достатніх підстав для внесення відомостей до ЄРДР (зокрема, щодо яких триває інформаційно-аналітична робота з їх перевірки) — 11³⁸²⁰.

Відтак виникає питання щодо якості обліку інформації у річному звіті ДСФМ, а також до якості наведених матеріалів. Між іншим, серед опитаних експертів з досвідом роботи в органах прокуратури або правоохоронних органах більшість оцінює якість узагальнених матеріалів від ДСФМ на достатньо високому рівні³⁸²¹. Однак зазначають також те, що на збір додаткової інформації витрачається чимало часу³⁸²².

Порушуючи питання статистичної звітності, яка також має бути доказовою основою для формування стратегічних документів у сфері протидії легалізації доходів (зокрема для розроблення НОР та типологій) можна зазначити, що з 2020 року не збирається інформація про те, у якій сфері найбільше виявлено випадків легалізації майна. Наприклад, у Звіті про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом (форма 1-ЛВ) таблиця 4 містила статистичні дані про загальну кількість виявлених осіб, зокрема з корумпованими зв'язками в органах влади та управління, з міжрегіональними зв'язками, у бюджетній сфері, а також дані про тривалість діяльності організованих груп і злочинних організацій³⁸²³. Хоч звіти у цій сфері, які зараз готує ОГП, є повнішими, у них відсутня інформація про найбільш уражені легалізацією доходів сфери, що могла б бути далі корисною для стратегічного планування.

Важливим елементом системи фінансового моніторингу є **розкриття інформації про КБВ**. У Законі про протидію легалізації доходів удосконалено визначення КБВ та розширено вимоги щодо їх розкриття, як порівняти з попереднім законодавством, яким створено базовий механізм розкриття інформації про КБВ³⁸²⁴.

Зокрема, у вересні 2022 року Закон про протидію легалізації доходів доповнено ст. 5¹, яка визначає вимоги щодо розкриття інформації про КБВ та структуру власності юридичних осіб в Україні. Ця стаття встановлює обов'язок юридичних осіб подавати та актуалізувати інформацію про КБВ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, регламентує процедуру виявлення розбіжностей у поданій інформації та перевірки її достовірності, визначає порядок внесення відміток про можливу недостовірність даних та містить перелік юридичних осіб, на які не поширюються ці вимоги³⁸²⁵.

У вересні 2023 року НБУ затвердив Методологію визначення юридичною особою кінцевого бенефіціарного власника з метою створення ефективної системи у сфері розкриття інформації про КБВ, удосконалення процесу визначення юридичними особами КБВ³⁸²⁶.

3820 Лист Національного антикорупційного бюро України від 14.04.2025 № 112-299/10594.

3821 Інформація надана експертами під час інтерв'ю, проведеними 21.03.2025, 27.03.2025.

3822 Інформація надана експерткою Г. Горбенко під час інтерв'ю, проведеного 24.03.2025.

3823 Звіт про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом за 12 місяців 2019 року. Офіс Генерального прокурора.

3824 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14.10.2014 № 1701-VII.

3825 Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб : Закон України від 06.09.2022 № 2571-IX, пп.1 п.7 розд.I.

3826 Про затвердження Методології визначення юридичною особою кінцевого бенефіціарного власника : постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 19.09.2023 № 1011.

Експерти зазначають³⁸²⁷ про наявність проблемних питань, пов'язаних із визначенням КБВ у громадських і благодійних організаціях в Україні відповідно до нових правил. Зокрема, йдеться про відсутність уніфікованого підходу між громадським сектором, регуляторами та СПФМ, а також недостатню обізнаність неприбуткових організацій щодо цих вимог. Аналіз реєстрів виявив, що інформація про КБВ часто є недостатньою, неактуальною або недостовірною через формальний підхід до її визначення. Особливу стурбованість викликає явище дерискінгу, коли фінансові установи відмовляють неприбутковим організаціям у співпраці через потенційні ризики, пов'язані з невизначеністю щодо КБВ. Також залишається проблема адаптації міжнародних стандартів FATF до українських реалій, особливо в контексті діяльності неприбуткових організацій.

Крім цього, механізм повідомлень про виявлення розбіжностей між відомостями про КБВ та структуру власності клієнта має ще кілька проблем. По-перше, Мінфін вніс зміни в Положення про форму та зміст структури власності (наберуть чинності через 90 днів з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні)³⁸²⁸. Однак досі не затвердив нові зразки схем структури власності юридичної особи. А ось НБУ уже врегулював порядок інформування банками та небанківськими установами про розбіжності між відомостями про КБВ та структуру власності клієнта відповідно до актуальних вимог законодавства³⁸²⁹. По-друге, спроможності Мін'юсту, за позицією окремих експертів³⁸³⁰, з опрацювання відповідних повідомлень з огляду на їх значний обсяг мають бути посилені, адже наразі їх опрацьовує невеликий департамент. По-третє, вказана система повідомлень введена в експлуатацію без бета-тестування.

Особлива увага в контексті протидії легалізації доходів надається **врегулюванню питань, пов'язаних з оборотом віртуальних активів**. Закон України «Про віртуальні активи» прийнятий у лютому 2022 року, однак він набере чинності тільки після внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами³⁸³¹. Станом на сьогодні ринок віртуальних активів залишається у певному правовому вакуумі.

НКЦПФР спільно з НБУ активно працюють над створенням регуляторного середовища для ринку віртуальних активів. Як зазначив член НКЦПФР³⁸³², регулятори прагнуть уникнути непередбачуваних змін, особливо в системі оподаткування, що могли б негативно вплинути на криптобізнес.

У Меморандумі про економічну та фінансову політику МВФ від 19 червня 2025 року згадується про те, що віртуальні активи в Україні через відсутність належного правового регулювання створюють ризики для цінової стабільності, монетарної політики

3827 Відбувся навчальний семінар «Місія можлива. Визначаємо кінцевого бенефіціарного власника у громадських і благодійних організацій за новими правилами». Центр демократії та верховенства права, 2024.

3828 Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 19.03.2021 № 163 : наказ Міністерства фінансів України від 02.04.2024 № 161.

3829 Урегульовано порядок повідомлення банками та небанківськими установами про виявлені розбіжності щодо кінцевих бенефіціарних власників та структуру власності клієнта. Національний банк України, 2024.

3830 Інформація надана експертами CEDEM під час інтерв'ю, проведеного 26.03.2025.

3831 Про віртуальні активи : Закон України від 17.02.2022 № 2074-IX.

3832 НКЦПФР та НБУ працюють над створенням якісного регулювання ринку віртуальних активів. LIGA ZAKON, 2024.

та податкових надходжень. До кінця жовтня 2025 року НБУ та НКЦПФР з допомогою МВФ підготують відповідні законодавчі зміни, узгоджені з міжнародними практиками, водночас регуляторні ролі будуть визначені після консультацій з Радою з фінансової стабільності³⁸³³, а до кінця вересня 2025 року буде підготовлено Меморандум про домовленості щодо механізмів координації між регуляторами³⁸³⁴.

Для розв'язання проблеми правового регулювання обороту віртуальних активів у Верховній Раді зареєстровано два законопроекти: № 10225, який пропонує легалізувати ринок криптовалют та визначити правила їх оподаткування, та альтернативний законопроект № 10225-1³⁸³⁵. Наразі ці законопроекти опрацьовані комітетами Верховної Ради та очікується їх розгляд Парламентом.

Експерти CEDEM, проаналізувавши законопроекти № 10225 і № 10225-1 зазначають, що законопроект № 10225 має суттєві недоліки, які можуть негативно вплинути на діяльність організацій громадянського суспільства (ОГС). Його визначення віртуальних активів не містить криптовалют (Біткоїн, Ethereum тощо), що робить його неактуальним для ОГС, які використовують ці активи, але створює ризики для організацій, що працюють із токенами. Особливо проблематичним є широке визначення «маркетингу», яке потенційно може охопити просвітницьку та адвокаційну діяльність ОГС у сфері віртуальних активів, що загрожує втратою статусу неприбутковості. Також відсутність спеціальних положень для неприбуткових організацій може призвести до автоматичного утримання 18% податку податковим агентом під час здійснення операцій з віртуальними активами.

Альтернативний законопроект № 10225-1, хоча й краще сформульований, ніж попередній законопроект, але має власні недоліки. Він не обмежує визначення віртуальних активів лише токенами, а містить усі наявні види віртуальних активів, що розширює сферу його впливу на всі ОГС, які використовують будь-які цифрові активи. Він також не містить спеціальних положень щодо оподаткування для неприбуткових організацій, проте інвестиційний прибуток ОГС не підлягатиме оподаткуванню, якщо використовуватиметься для фінансування видатків на утримання організації та реалізації її статутних цілей. Варто зазначити, що цей законопроект зосереджений переважно на операціях фізичних осіб, а не юридичних, що не сприяє розвитку практики власності віртуальних активів організаціями³⁸³⁶.

24 квітня 2025 року Комітет Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики, визначений головним з розгляду зазначених законопроектів, надав свій

3833 Рада з фінансової стабільності є міжвідомчим органом завданнями якого є: обмін інформацією та своєчасне виявлення поточних та потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз та системних ризиків для забезпечення фінансової стабільності й мінімізації їх негативного впливу на фінансову систему держави; узгодження упереджувальних заходів та заходів швидкого реагування (антикризовий менеджмент) за наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, а також обставин, які загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи держави. Положення про Раду затверджено Указом Президента України від 24.03.2015 № 170.

3834 Лист про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику від 19.06.2025.

3835 Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні : проект Закону України, реєстраційний № 10225 від 07.11.2023; Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні : проект Закону України, реєстраційний № 10225-1 від 17.11.2023.

3836 Експертний висновок щодо проекту ЗУ № 10225 від 07.11.2023 від 22 листопада 2023 року, основні висновки аналізу проекту акту. CEDEM. Експертний висновок щодо проекту ЗУ № 10225-1 від 17.11.2023 від 27 листопада 2023 року, пропозиції та рекомендації. CEDEM. Експертний висновок не публікувався на широкий загал, але наданий за запитом Transparency International Ukraine.

висновок, у якому підтримав доопрацьовану Комітетом редакцію проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні» (реєстраційний № 10225-д) та рекомендував Парламенту прийняти його за основу³⁸³⁷.

Виконання рекомендацій ЄС щодо створення **Єдиного реєстру рахунків в Україні** набуває конкретних форм завдяки розробленому Урядом законопроект. Рекомендація про створення такого реєстру, зазначена у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року, знайшла відображення у «Матриці реформ», представленій Мінфіном на початку 2024 року³⁸³⁸.

30 квітня 2025 року Уряд вніс до Парламенту законопроект № 13233³⁸³⁹, яким пропонувалося: створити два нові реєстри під управлінням ДПС — реєстр рахунків та банківських сейфів фізичних осіб і реєстр кінцевих бенефіціарів трастів; встановити обов'язок банків повідомляти ДПС про відкриття/закриття рахунків громадян; надавати викривачам безоплатну правничу допомогу та додатковий захист; розширити перелік суб'єктів фінансового моніторингу внаслідок включення суб'єктів господарювання, які зберігають або здійснюють торгівельну діяльність культурними цінностями через вільні порти (операції від 400 тис. грн) та довірчих власників трастів-резидентів; запровадити вимогу про затвердження внутрішніх правил фінансового моніторингу керівництвом організацій; встановити обов'язки щодо перевірки розбіжностей у реєстрах бенефіціарів та обміну інформацією про правопорушення між державними органами; заборонити доступ до управління фінансовими установами осіб з судимістю за злочини проти нацбезпеки; впровадити ефективні санкції за порушення вимог законодавства відповідно до стандартів FATF та директив ЄС.

10 липня Комітет Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики провів публічне обговорення законопроект № 13233³⁸⁴⁰. Проте вже 17 липня 2025 року цей законопроект було відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Експерти CEDEM вказували на стратегічну важливість цього законопроект для приєднання України до SEPA та фінансової інтеграції з ЄС, проте висловлювали застереження щодо низки положень, які потребували доопрацювання. Основні занепокоєння стосувалися можливості внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відміток про «можливу недостовірність» інформації про КБВ на підставі неперевірених повідомлень про розбіжності. Це могло призвести до призупинення донорського фінансування або банківського обслуговування ОГС, обмеження доступу до реєстрів КБВ лише громадськими об'єднаннями замість усіх організацій громадянського суспільства відповідно

3837 Висновок Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики до проектів законів України про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні : реєстр. № 10225 від 07.11.2023 та про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні реєстр. № 10225-1 від 17.11.2023.

3838 В Україні створять реєстр власників банківських рахунків та сейфів. Мінфін, 2024.

3839 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідності актам права Європейського Союзу та відповідним критеріям, встановленим Європейською платіжною радою, з метою приєднання України до Єдиної зони платежів у євро (SEPA) : проект Закону України, реєстраційний № 13233 від 30.04.2025.

3840 Україна приєднується до SEPA (єдина зона платежів у євро). CEDEM, 2025.

до Директиви ЄС 2024/1640. Також відсутні норми про безоплатний доступ ОГС до інформації з реєстру бенефіціарних власників трастів і недоцільно визначати ДПС держателем та адміністратором Реєстру рахунків та банківських сейфів фізичних осіб через ризики неправомірного розкриття банківської таємниці. Експерти підкреслювали необхідність залучати представників громадянського суспільства до процесу доопрацювання законопроекту, взяти до уваги міжнародну експертизу та забезпечити ефективну міжвідомчу координацію для уникнення негативних наслідків для прозорих і доброчесних учасників процесу³⁸⁴¹.

14 травня 2025 року група народних депутатів зареєструвала альтернативний до законопроекту № 13233 законопроект за № 13233-1³⁸⁴², який наразі очікує на розгляд Парламентом. З-поміж іншого цей законопроект містить обмеження в нарахуванні заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб органів державної влади, інших державних органів та бюджетних установ тощо. Мінфін, Мінюст та Держфінмоніторинг висловили свої зауваження³⁸⁴³ до законопроекту, зокрема, щодо відсутності положень про Реєстр рахунків та індивідуальних банківських сейфів фізичних осіб, що не бере до уваги зобов'язання у сфері європейської інтеграції.

Аналізуючи **результати розгляду справ судами щодо ст. 209 КК України** у динаміці, згідно з профільними звітами Державної судової адміністрації України можна простежити, що за два роки кількість справ у провадженні зросла вдвічі, кількість розглянутих справ — у 4,6 раза, а кількість засуджених осіб — майже в 10 разів³⁸⁴⁴.

На перший погляд, статистика судового розгляду справ за ст. 209 КК України демонструє значні позитивні зрушення протягом 2022–2024 років, що могло б бути позитивною тенденцією щодо покращення якості доказової бази, і свідчить про активізацію органів досудового розслідування. Проте проблема накопичення нерозглянутих справ залишається гострою — їх кількість збільшилася на 377 одиниць за два роки.

Також спостерігається тенденція до збільшення кількості осіб, звільнених від покарання за ст. 209 КК України: у 2022 році від покарання звільнено 10 осіб, у 2023 році цей показник зріс до 51 особи, а у 2024 році кількість звільнених від покарання сягнула вже 105 осіб, що становить понад дві третини від загальної кількості засуджених (157) за цей період³⁸⁴⁵.

3841 Законодавчі зміни для приєднання до Єдиної зони платежів у євро (SEPA): що маємо станом на сьогодні. CEDEM, 2025.

3842 Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо імплементації актів права Європейського Союзу і відповідних критеріїв, встановлених Європейською платіжною радою, та забезпечення сталого функціонування української економіки під час війни та повоєнного відновлення: проект Закону України, реєстраційний № 13233-1 від 14.05.2025.

3843 Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо імплементації актів права Європейського Союзу і відповідних критеріїв, встановлених Європейською платіжною радою, та забезпечення сталого функціонування української економіки під час війни та повоєнного відновлення. Урядовий портал.

3844 № 1-лт Звіт судів про стан розгляду справ про злочини щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення за 2022 рік. Судова влада України; № 1-лт Звіт судів про стан розгляду справ про злочини щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення за 2023 рік. Судова влада України; № 1-лт Звіт судів про стан розгляду справ про злочини щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення за 2024 рік. Судова влада України.

3845 Там само.

Така тенденція, особливо у поєднанні з інформацією про те, що у 2024 році з 98 вироків за ст. 209 КК України 64 постановлені за угодою про визнання винуватості³⁸⁴⁶, дає підстави припускати, що значна частина справ розглядається за спрощеною процедурою без ретельного дослідження доказів. Це породжує сумніви щодо якості правосуддя та може свідчити про **формальний підхід до кримінального переслідування за відмивання коштів, коли основна мета полягає у формуванні статистичних показників, а не в реальній протидії легалізації злочинних доходів**. Така практика також може вказувати на системні проблеми в доказуванні ст. 209 КК України, що змушує прокуратуру пропонувати фігурантам справ угоди зі звільненням від покарання, аби хоча б формально забезпечити обвинувальний вирок.

Якщо порівнювати статистичні звіти форми 1-лт (звіт судів про стан розгляду справ про злочини щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення) та 1-к (звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження), то є невідповідності щодо загальної кількості справ, які перебували на розгляді за ст. 209 КК України. У різних формах звітності за 2024 рік фігурують показники 1 111 і 524, за 2023 рік — 735 і 334, що є значними розбіжностями.

З іншого боку, навіть розбіжність у статистичних даних надає можливість стверджувати, що більшість вироків за ст. 209 КК України постановляється на підставі угод про визнання винуватості із подальшим звільненням від відбування покарання. У 2022 році з 26 розглянутих проваджень постановлено 11 вироків, із яких 2 — із затвердженням угоди про визнання винуватості, що становить 18,2% від загальної кількості вироків³⁸⁴⁷. У 2023 році із 56 розглянутих проваджень постановлено 33 вироків, з яких 18 — із затвердженням угоди про визнання винуватості³⁸⁴⁸. Отже, частка вироків на підставі угод складає 54,5% від загальної кількості вироків. У 2024 році зі 134 розглянутих проваджень постановлено 98 вироків, з яких 64 — із затвердженням угоди про визнання винуватості, що становить 65,3% від усіх вироків³⁸⁴⁹. Отже, спостерігається чітка тенденція збільшення як абсолютної кількості, так і відносної частки вироків на підставі угод про визнання винуватості: з 18,2% у 2022 році до 65,3% у 2024 році.

Отже, аналізуючи кореляцію з кількістю звільнених від покарання, можна простежити чіткий зв'язок зі зростанням кількості угод, що підтверджує гіпотезу про те, що більшість вироків за ст. 209 КК України постановляється на підставі угод про визнання винуватості із подальшим звільненням від покарання.

Якщо поглянути на результати статистичної звітності щодо кримінальних правопорушень, які органи досудового розслідування вважають предикатними злочинами, що передували легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, то з 1 489 про-

3846 № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024. Судова влада України.

3847 № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2022. Судова влада України.

3848 № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2023. Судова влада України.

3849 № 1-к Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024. Судова влада України.

ваджень, скерованих до суду у 2024 році, найпоширенішими були: шахрайство (ст. 190 КК України) — 381 провадження; незаконне виробництво та збут наркотичних засобів (ст. 307 КК України) — 238 проваджень; привласнення, розтрата майна або заволодіння шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) — 174 провадження. Це демонструє переважання майнових злочинів та злочинів у сфері обігу наркотиків як основних джерел коштів, що підлягають подальшому відмиванню. Кількість злочинів у сфері службової діяльності становила всього 119 кримінальних правопорушень, водночас більшість із них складала службове підроблення (ст. 366 КК України) — 85 проваджень³⁸⁵⁰.

Викликає питання велика кількість справ, скерованих до суду, де йшлося про предикатні шахрайства до легалізації доходів. Це може підтверджувати викладені вище гіпотези щодо того, що більшість справ з відмивання доходів розслідуються формально, а прокурори укладають угоди про визнання винуватості з обвинуваченими з метою покращення статистичних показників. Також привертає увагу достатньо низький рівень службових злочинів як предикатних до легалізації доходів, попри те, що справи за ст. 191 КК України все ж складають істотну частку від загальної кількості справ про легалізацію коштів.

Аналіз судової статистики за 2024 рік щодо предикатних злочинів до легалізації (відмивання) доходів як це встановлено у вироках судів показує подібні тенденції з окремими відмінностями, порівнюючи з кількістю скерованих до суду проваджень. Лідером є шахрайство (ст. 190 КК України) з 44 вирокami, далі йдуть незаконні дії з платіжними картками та документами на переказ (ст. 200 КК України) — 30 вироків, наркозлочини (ст. 307 КК України) — 29 вироків, крадіжки (ст. 185 КК України) — 20 вироків та привласнення майна шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) — 16 вироків. Водночас злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, є предикатними у доволі невеликій кількості вироків — лише у 2,2% справ³⁸⁵¹.

Аналізуючи **правову підставу для притягнення до кримінальної відповідальності за легалізацію доходів**, науковці зазначають, що нова редакція ст. 209 КК України, чинна з 2020 року, містить як позитивні зміни, так і певні проблемні аспекти. До позитивних змін належить уніфікація термінології щодо предмета злочину. Якщо раніше в статті використовувалися три різні поняття («доходи», «кошти», «майно»), то нова редакція застосовує єдиний термін «майно», що спрощує тлумачення норми. Також важливим удосконаленням є розширення суб'єктивної сторони складу злочину — тепер кримінальна відповідальність настає не лише коли особа знала про злочинне походження майна, але й коли вона «повинна була знати» про це. Така зміна відповідає міжнародним стандартам та полегшує доказування вини, беручи до уваги високий рівень латентності цієї категорії злочинів.

Водночас аналіз виявляє низку недоліків нової редакції. Зокрема, використання формулювання «майно, щодо якого фактичні обставини свідчать про його одержання

3850 Звіт про результати розслідування кримінальних проваджень про кримінальні правопорушення щодо легалізації (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом, фінансування тероризму, розповсюдження зброї масового знищення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

3851 № 1-лт Звіт судів про стан розгляду справ про злочини щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення за 2024 рік. Судова влада України.

злочинним шляхом» є надто розмитим і не визначає, які саме обставини треба вважати достатніми. Також у новій редакції відсутня примітка, яка раніше чітко визначала, що предикатними злочинами можуть вважатися також діяння, вчинені за межами України. Хоча це питання можна вирішити через тлумачення норм міжнародного права, відсутність прямої норми створює правову невизначеність³⁸⁵².

У КК України використовується поняття «майно», а в спеціальному антилегалізаційному законодавстві — «доходи». На думку деяких науковців, це унеможливорює визнання предметом відмивання нематеріальних активів, зокрема криптовалют, які стають популярним інструментом для легалізації злочинних коштів. Також механічне запозичення міжнародного формулювання про суб'єктивну сторону («знала або повинна була знати») є невдалим, оскільки воно неповністю зважає на національні правові традиції, тому пропонується більш вдале формулювання з проекту Кримінального кодексу («не знала, але повинна була і могла знати»)³⁸⁵³.

Видається, що ці недоліки кримінального закону, про які ведуть мову науковці у своїх публікаціях, негативно впливають на практику застосування положень ст. 209 КК України. Ба більше, відсутні затверджені методичні рекомендації для органів досудового розслідування про розслідування такої категорії справ, а також актуальні роз'яснення Верховного Суду.

Наприклад, останній документ роз'яснювального характеру про застосування ст. 209 КК України від найвищої судової інстанції датується 15 квітня 2005 року³⁸⁵⁴. У ньому йдеться про правила застосування ст. 209 КК України ще в попередній редакції, яка, безумовно, відрізняється від чинної, наприклад, вимогами щодо наявності мети як елемента суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення.

У базі правових позицій Верховного Суду наявні два більш-менш сучасні рішення за аналізованою статтею, проте й вони стосуються застосування попередньої редакції ст. 209 КК України, а також у них йдеться про справи з обвинуваченням у легалізації доходів у сукупності з обвинуваченням у «предикатних» злочинах, а не про «безпредикатну» легалізацію³⁸⁵⁵.

У вересні 2021 року експерт Ради Європи в межах проекту «Посилення заходів щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в Україні» підготував аналітичний документ, присвячений аналізу ст. 209 КК України. Цей документ розміщений на сайті Національної школи суддів України та містить докладний аналіз складу злочину, передбаченого ст. 209 КК України, а також розкриває проблематику «непрямих доказів» у справах про відмивання коштів й розглядає практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо подібних справ. Водночас експерт вказує на певні проблемні аспекти, які можуть потребувати додаткового судового тлумачення або

3852 Айдинян А. В. Легалізація (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом (ст. 209 Кримінального кодексу України): аналіз нової редакції (відповідно до Закону України № 361-IX від 06 грудня 2019 р.). Юридичний науковий електронний журнал, 2020.

3853 Дудоров О. О. Легалізація (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом: порівняльний аналіз положень чинного і перспективного кримінального закону. Юридичний науковий електронний журнал, 2023.

3854 Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : постанова Пленуму Верховного Суду України від 15.04.2005 № 5.

3855 Постанова Верховного Суду від 13.02.2020 у справі № 667/5470/14-к; Постанова Верховного Суду від 04.08.2021 у справі № 390/934/13-к.

законодавчих уточнень³⁸⁵⁶. Тобто цей документ не може замінити авторитетного судового тлумачення та методичних вказівок правоохоронним органам.

У жовтні 2024 року затверджено Порядок організації та забезпечення досудового розслідування злочинів, у результаті вчинення яких одержано майно (доходи)³⁸⁵⁷, який встановлює процедури для слідчих та прокурорів щодо забезпечення повноти кримінально-правової кваліфікації, проведення фінансових розслідувань, виявлення та відстежування майна, одержаного злочинним шляхом, його арешту та конфіскації, визначає методи фінансового аналізу та координації між правоохоронними органами у боротьбі з легалізацією (відмиванням) коштів відповідно до міжнародних зобов'язань України та рекомендацій FATF.

Цей порядок містить базову інформацію, зокрема дає визначення поняттю «фінансове розслідування», а також скеровує слідчих на ефективну міжвідомчу та навіть міжнародну взаємодію.

14 травня 2025 року Уряд затвердив Дорожню карту з питань верховенства права, яка містить заходи, спрямовані на покращення координації та обміну інформацією у сфері запобігання та протидії відмиванню коштів між Держфінмоніторингом та органами правопорядку, зокрема шляхом реалізації пілотного проєкту з НАБУ щодо обміну інформацією за допомогою електронних засобів передачі. Також передбачено заходи щодо проведення ефективних досудових розслідувань та забезпечення розумних строків судового розгляду в справах про відмивання грошей, що має призвести до надійного обліку остаточних вироків³⁸⁵⁸.

Проте деякі важливі аспекти є недостатньо висвітленими. Зокрема, немає конкретизації щодо забезпечення практичних механізмів виявлення та розслідування складних схем відмивання грошей, особливо в умовах використання сучасних фінансових технологій та криптовалют. Також не деталізовано заходи щодо посилення міжнародного співробітництва у сфері протидії транскордонному відмиванню коштів. Варто зазначити, що значна частина заходів запланована на 2026–2027 роки, що може відтермінувати їх практичне впровадження³⁸⁵⁹.

Рекомендації

1. Парламенту треба удосконалити законодавчу базу у сфері протидії відмиванню доходів, зокрема щодо правового статусу віртуальних активів, створення Єдиного реєстру рахунків та надання доказової сили матеріалам фінансових розслідувань.
2. Уряду варто забезпечити стратегічне планування та належне ресурсне забезпечення системи протидії легалізації доходів, зокрема регулярне оновлення

3856 Аналіз і коментар щодо статті 209 Кримінального кодексу України (зі змінами, внесеними Законом № 361 від 28 квітня 2020 року), 2021.

3857 Порядок організації та забезпечення досудового розслідування злочинів, у результаті вчинення яких одержано майно (доходи) : наказ Офісу Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України від 28.10.2024 № 254/724/520/401/177/185.

3858 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за клас-тером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

3859 Аналіз Дорожньої карти з верховенства права: антикорупційні аспекти. Transparency International Ukraine, 2025.

Національної оцінки ризиків та впровадження сучасних технологічних рішень у діяльності ДСФМ.

3. Держфінмоніторингу необхідно підвищити ефективність аналітичної роботи та якість узагальнених матеріалів через спрощення внутрішніх процедур, оптимізацію взаємодії з СПФМ та оновлення методології оцінки ризиків з урахуванням особливостей діяльності неприбуткових організацій.
4. НБУ та іншим регуляторам треба продовжувати розроблення та впровадження збалансованого підходу до регулювання ризиків у фінансовій системі, який би забезпечував належну протидію легалізації доходів без не виправданих обмежень для законотворчих учасників фінансового ринку.
5. Органам правопорядку та прокуратури доцільно підвищити результативність розслідування справ про легалізацію доходів через впровадження спеціалізації, підвищення рівня знань та практичних навичок, удосконалення методології розслідування та відмову від формального підходу до кримінального переслідування з акцентом на реальній конфіскації злочинних активів.
6. Органам судової влади варто сформулювати сучасну та послідовну судову практику застосування законодавства про протидію легалізації доходів, забезпечивши єдність методології формування судової статистики та підвищення кваліфікації суддів щодо розгляду таких справ.

Система захисту свідків

Стан справ

Основні європейські стандарти у зазначеній сфері переважно сконцентровані в Резолюції (1995)³⁸⁶⁰, Рекомендації Rec (2005) 9 Комітету міністрів Ради Європи³⁸⁶¹ і Рекомендації CM/Rec (2022) 9³⁸⁶². Також варто взяти до уваги Директиву 2012/29/EU Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу (2012)³⁸⁶³.

Захист свідків — це процес, у якому свідкам, які дають свідчення в кримінальних процесах, забезпечуються спеціальні процесуальні та непроцесуальні заходи захисту, спрямовані на ефективне забезпечення їхньої — іноді включно з їхніми родичами — безпеки до, під час і після їхніх показань³⁸⁶⁴. Рада ЄС розробила кілька резолюцій

3860 Resolution of the Council of 23 November 1995 on the protection of witnesses in the fight against international organized crime. European Union.

3861 Rec. (2005) 9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of witnesses and collaborators of justice. Council of Europe.

3862 Recommendation CM/Rec(2022)9 of the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice. Council of Europe.

3863 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. European Union.

3864 Commission working document on the feasibility of EU legislation in the area of protection of witnesses and collaborators with justice. European Union.

(вторинне законодавство) щодо захисту свідків. Зокрема, у боротьбі з організованою злочинністю та тероризмом³⁸⁶⁵.

Є багато форм захисту свідків. Рівень та засоби захисту залежать від загрози, яка існує для свідка³⁸⁶⁶. Ці заходи захисту можуть містити, наприклад, електронне спостереження та охорону житла свідка, тимчасову зміну особистих даних свідка, заходи особистої охорони свідка, а також переселення та зміну особи свідка назавжди. У такому разі свідок має будувати своє життя з нуля у віддаленому і часто незнайомому середовищі за кордоном. Це є найбільш комплексною формою захисту свідків, а саме включення до програми захисту свідків, у межах якої свідок переходить під контроль членів підрозділу захисту свідків³⁸⁶⁷.

У 1993 році прийнято Закон № 3782-XII³⁸⁶⁸, дія якого поширюється на низку учасників кримінального судочинства, насамперед потерпілого, свідка, підозрюваного. Ним передбачено підстави, приводи та порядок здійснення уповноваженими органами України заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, житло і майно осіб, які беруть участь у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні злочинів чи в судовому розгляді кримінальних справ. Метою цих заходів є створення необхідних умов для належного здійснення правосуддя.

Положення, які стосуються заходів безпеки в кримінальному провадженні, передбачено в нормах КПК України³⁸⁶⁹. Важливою гарантією забезпечення безпеки учасників кримінального провадження є наявність у КК України відповідальності за невжиття заходів безпеки щодо осіб, узятих під захист³⁸⁷⁰, розголошення відомостей про заходи безпеки щодо такої особи³⁸⁷¹, а також перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку³⁸⁷².

Підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їхньому життю, здоров'ю, житлу і майну³⁸⁷³.

3865 Council Resolution of 23 November 1995 on the protection of witnesses in the fight against international organized crime, OJ C 327, 07/12/1995.; Council Resolution of 20 December 1996 on individuals who cooperate with the judicial process in the fight against international organized crime, OJ C 010, 11/01/1997.

3866 Dr. Yvon Dandurand, Kristin Farr. A Review of Selected Witness Protection Programs. Report No. 001, 2010 Canada: University of the Fraser Valley, 2010. P. 17–18.

3867 Yorik van Lent. Legal Regulation of witness protection in the European Union. Mykolo Romerio Universitetas, Public Security and Public Order, 2018 (21), 141.

3868 Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII.

3869 Положення, які стосуються заходів безпеки в кримінальному провадженні, передбачено в нормах, які містяться в главах 1–3, 18–21, 24, 26–28, 43 КПК України.

3870 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 380.

3871 Там само, ст. 381.

3872 Там само, ст. 386.

3873 Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII, ст. 20.

До органів, які забезпечують безпеку осіб, які мають право на забезпечення такої безпеки, належать державні органи, які³⁸⁷⁴:

- ухвалюють рішення про застосування заходів безпеки (слідчий, дізнавач, прокурор, суд, слідчий суддя³⁸⁷⁵, орган (підрозділ), що здійснює ОРД);
- здійснюють заходи безпеки — за підслідністю покладається на СБУ, ДБР, органи внутрішніх справ, органи НПУ, НАБУ, у складі структур яких з цією метою створюються спеціальні підрозділи.

Прогрес і проблеми

Як порівняти зі стандартами ЄС, в Україні наявні такі проблеми щодо захисту свідків:

- 1) заходи безпеки наразі застосовуються у будь-якому кримінальному провадженні, а не щодо справ щодо тяжких, особливо тяжких злочинів (передусім справ про тероризм, організовану злочинність);
- 2) оцінювання загроз свідку та важливість його показань для розслідування кримінального провадження не проводиться. Натомість основою для включення до програми захисту свідків є високий рівень загрози та критична «вага» показань свідка для розслідування справи. Закріплена в чинній редакції Закону № 3782-XII³⁸⁷⁶ система перевірки інформації про загрози, прийняття та виконання рішення про застосування (припинення виконання) заходів із забезпечення безпеки є вкрай недосконалою та не зважає на низку критеріїв, за якими мають ухвалюватися зазначені рішення;
- 3) фактично широкий перелік заходів безпеки зведений до фізичної безпеки — охорони особи та сповіщення її про небезпеку.

Беручи до уваги, що ці проблеми є незмінними протягом тривалого часу, актуальною є критика системи захисту свідків з боку КМЄС в Україні³⁸⁷⁷ та Європейського комітету запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню³⁸⁷⁸.

Оцінюючи процес відправлення правосуддя, необхідно також брати до уваги низку загальних проблем у системі, пов'язаних із нестачею кадрів, неналежним матеріальним забезпеченням судів тощо, які опосередковано впливають на кримінальні провадження. Загальний аналіз системи правосуддя в Україні дає розуміння, які

3874 Там само, ст. 3.

3875 У разі застосування загальних обов'язків щодо захисту прав людини в порядку ст. 206 КПК України.

3876 Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII.

3877 Захист свідків: ефективний інструмент для боротьби із організованою злочинністю. Консультативна місія ЄС в Україні, 24 квітня 2017.

3878 Звіт до українського Уряду за підсумками візиту в Україну, здійсненого Європейським комітетом з попередження тортур і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ЄКПТ) у період з 18–24 лютого 2013 року. Рада Європи.

проблемні питання можуть виникати під час реалізації програми захисту свідків на різних етапах провадження³⁸⁷⁹.

Крім загальних питань захисту свідків у кримінальному провадженні, з огляду на виклики воєнного часу також звертається увага на необхідність забезпечення системи захисту свідків у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту. Поряд із загальними проблемами актуальним є належний захист персональних даних свідків, зокрема з огляду на створення міжнародних реєстрів, співпрацю з Міжнародним кримінальним судом тощо; тривалість проваджень та необхідність реальної оцінки строку застосування заходів безпеки; перебування свідків на непідконтрольних Україні територіях³⁸⁸⁰.

У 2021 році на розгляд Верховної Ради внесено законопроект № 5751³⁸⁸¹, у якому зазначається, що чинна система забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, є застарілою і не забезпечує необхідні умови для належного відправлення правосуддя. Ним пропонується забезпечити:

- належні безпекові та соціальні гарантії для особи, взятої під захист;
- вдосконалення порядку ухвалення рішення про застосування заходів забезпечення безпеки, а також їх скасування, припинення, продовження строку здійснення;
- вдосконалення системи захисту забезпечення безпеки та порядок їх застосування;
- розроблення та затвердження Національної стратегії забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства.

Також зазначений законопроект передбачає створення дворівневої системи забезпечення безпеки та нового органу такої системи — Національного агентства з питань забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства. Станом на липень 2025 року законопроект опрацьовується в комітетах Верховної Ради.

КСП³⁸⁸² передбачає розбудову інституту забезпечення учасників кримінального провадження, насамперед заявників, викривачів, потерпілих і свідків (III квартал 2025 року). Планом заходів до КСП³⁸⁸³ передбачено розроблення та подання до Парламенту законопроектів щодо забезпечення безпеки учасників кримінального провадження, а також створення національної служби гарантування безпеки учасників кримінального провадження.

3879 Побудова ефективної програми захисту свідків у кримінальних провадженнях, пов'язаних зі збройним конфліктом. ULAG, 2024. С. 9.

3880 Там само, с. 5–10.

3881 Про забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та інших осіб в інтересах правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 5751 від 12.07.2021.

3882 Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023, напрям 3.6.

3883 Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 3.6.1, 3.6.2.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає ухвалення також у III кварталі 2027 року закону про забезпечення органами правопорядку заходів безпеки учасників кримінального провадження з метою побудови ефективної системи їх державного захисту, передусім заявників, викривачів, потерпілих і свідків, з урахуванням найкращої міжнародної практики та вимог *acquis* ЄС. Проте на відміну від КСП, Дорожня карта не передбачає створення національної служби гарантування безпеки учасників кримінального провадження, а покладає ці функції винятково на органи правопорядку, що може негативно вплинути на ефективність реалізації цього інституту.

Нереформований майже 30 років чинний інститут забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства сьогодні втратив свою ефективність і довіру в суспільстві. Свідки та потерпілі в кримінальних провадженнях щодо фактів вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів, яким загрожує реальна небезпека, часто свідомо відмовляються від давання викривальних показань та співпраці зі слідством, розуміючи, що, по-перше, держава не спроможна захистити їх від цієї небезпеки, а по-друге, будь-який державний захист фактично завершиться із закінченням кримінального провадження, ухваленням вироку і незалежно від актуальності загроз³⁸⁸⁴. Як наслідок, переважно непокараними залишаються організатори, а часом і виконавці злочинів, що належать до організованої, транснаціональної злочинності, тероризму, воєнних та інших міжнародних злочинів, торгівлі людьми, незаконного обігу зброї та наркотичних засобів, замовних вбивств з політичних мотивів та корупції в особливо великих розмірах тощо³⁸⁸⁵.

Ситуація у цій сфері наразі ускладнюється тим, що постраждалі від торгівлі людьми використовуються в збройних конфліктах, трудовій та сексуальній експлуатації, залучаються в злочинну діяльність³⁸⁸⁶. Проблема набула нових викликів і потребує належного реагування, зокрема шляхом гарантування безпеки учасників кримінального провадження за фактами таких кримінальних правопорушень. Дорожня карта з питань верховенства права передбачає низку заходів щодо посилення протидії торгівлі людьми, зокрема впровадження у II кварталі 2026 року інституту Національного доповідача з питань торгівлі людьми, функції якого виконуватиме незалежний орган, співпрацю якого з системою захисту свідків та інших учасників кримінального провадження необхідно буде розбудовувати.

У чинному національному законодавстві не передбачено вчинення проактивних дій органами правопорядку, спрямованих на своєчасне індивідуальне з'ясування ризиків і потреб жертви у захисті для визначення необхідних спеціальних заходів. Наявні лише загальні положення про те, що підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їхньому життю, здоров'ю, житлу та майну³⁸⁸⁷. Водночас, крім погроз і конкретних посягань на життя, здоров'я, житло та майно, про наявність реальної

3884 Там само, пояснювальна записка.

3885 Там само.

3886 Гриньків О.О. Проблемні питання протидії торгівлі людьми. Часопис Київського університету права. 2024/2. – С. 121-122.

3887 Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII, ст. 20.

загрози можуть свідчити характер злочину, характеристика особи, яка становить потенційну загрозу, та її зв'язки, важливість свідчень особи, якій загрожує небезпека.

Процедура індивідуалізації рішення про обрання конкретних заходів захисту законом не регламентована. Передбачається лише, що орган, якому доручено здійснення заходів безпеки, встановлює перелік необхідних заходів і способів їх реалізації, керуючись при цьому конкретними обставинами справи та необхідністю усунення існуючої наявної загрози³⁸⁸⁸.

Правоохоронці, які одержали повідомлення про загрозу безпеці, зокрема свідку, зобов'язані перевірити його і в строк не більш ніж трьох діб, а у невідкладних випадках — негайно, ухвалити рішення про застосування чи про відмову в застосуванні заходів безпеки³⁸⁸⁹. Практики вказують, що на місцевому рівні застосування заходів безпеки є проблематичним, оскільки органи правопорядку не мають відповідного фінансового та матеріального забезпечення³⁸⁹⁰. З огляду на зазначене застосування заходів безпеки ускладнюється.

За оцінками фахівців це і є найбільшим викликом для застосування заходів безпеки — виклики економічного характеру, а саме проблеми неналежного фінансування процесу забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства³⁸⁹¹. Так, оскільки самі підрозділи органів правопорядку забезпечують безпеку учасників кримінального провадження, то основні витрати йдуть на грошове забезпечення їхніх працівників, а також забезпечення конспіративним житлом, автомобілям, засобами особистого захисту тощо. Інформація щодо витрат на таку діяльність чи такі засоби не публікується, а дані навіть про кількість застосованих заходів безпеки не підлягає оприлюдненню. З огляду на це складно обрахувати, у якому розмірі недостатнім є фінансування системи захисту безпеки учасників кримінального провадження.

За експертними оцінками, станом на 2017 рік захист одного свідка коштував державі щонайменше 1,5 млн грн на рік. Водночас за тими ж оцінками у 2017 році в Україні здійснювалися довготривалі заходи захисту щодо орієнтовно 300 осіб (понад чверть із них не є свідками, а є працівниками суду або правоохоронних органів)³⁸⁹². Можливість порівняти з витратами в інших країнах наразі відсутня³⁸⁹³. Таке порівняння надало б можливість зробити висновки щодо інституційного забезпечення системи захисту учасників кримінального провадження і достатності коштів для ефективного функціонування системи захисту та пропорційності з майбутніми відшкодуваннями, пов'язаними з покращанням криміногенної обстановки в державі або більш ефективним правосуддям.

3888 Там само, ч. 3 ст. 22.

3889 Там само, ч. 2 ст. 22.

3890 Права потерпілих від насильницьких злочинів в Україні: міжнародні стандарти та національні практики. Експертний центр з прав людини, 2020. С. 128.

3891 Права потерпілих від насильницьких злочинів в Україні: міжнародні стандарти та національні практики, 2020. С. 128–129; Ромців О. І. Особливості забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, в Україні. Правові горизонти, 2020. С. 70.

3892 Захист свідків в Україні: UIF презентував концепцію нового закону. Монастирський Д. Український інститут майбутнього, 2017.

3893 Ромців О. І. Особливості забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, в Україні. Правові горизонти, 2020. С. 70.

Захист свідка/іншого учасника кримінального судочинства здійснюється через надання йому фізичної особистої охорони — чотирьох-шести спецпризначенців, які почергово супроводжують свідка (його близьких родичів та членів сім'ї). Така охорона однієї особи державі обходиться щороку до 500 млн грн (не враховуючи вартість охорони майна осіб). Водночас на практиці особиста охорона не забезпечує від збройних нападів у людних місцях, підривів автомобіля чи місця проживання особи, взятої під захист. Розуміючи це, держави-члени ЄС та США замість особистої охорони переважно застосовують переселення в інше місце тимчасового або постійного проживання (зокрема за кордон), а також зміну особистих даних (заміну документів). Водночас особі, взятій під захист, надається психологічна, матеріальна, організаційна допомога (переїзд, опанування нової професії тощо)³⁸⁹⁴.

Як ефективна модель забезпечення безпеки особливо важливих учасників кримінального судочинства у вказаних державах діє спеціалізований орган, оперативні співробітники якого часто використовують документи прикриття для належного забезпечення діяльності з виявлення, попередження, усунення загроз життю, здоров'ю особи, взятої під захист³⁸⁹⁵.

Наразі під координацією МВС функціонує Міжвідомча робоча група, яка напрацьовує новий законопроект щодо захисту учасників кримінального провадження. За інформацією МВС³⁸⁹⁶, представники згаданої міжвідомчої робочої групи схилиються до того, що основним напрямом реформування має стати посилення чинних підрозділів органів правопорядку, а не створення дворівневої системи з новим спеціалізованим органом. Адже не всі органи готові довірити захист свідків та інших учасників кримінального провадження іншим суб'єктам, наприклад, НАБУ з топкорупційними злочинами чи НПУ з організованими злочинними групами. До того ж формування нового органу є доволі дорогим і тривалим у часі заходом. Досвід проведення конкурсів на посади в новостворені органи правопорядку складний, тож простішим способом є підвищення кваліфікації та перепрофілювання працівників чинних підрозділів органів правопорядку.

Така позиція МВС розбіжна з основною законодавчою ініціативою в цій сфері, проте остаточне рішення — за Верховною Радою, і ризики, на які вказує МВС, справді заслуговують уваги.

Рекомендації

1. На виконання Плану заходів до КСП:

- прийняти новий Закон України «Про забезпечення безпеки учасників кримінального провадження», що розв'яже проблеми чинного Закону, а також відповідатиме стандартам ЄС та Ради Європи;

3894 Про забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та інших осіб в інтересах правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 5751 від 12.07.2021, пояснювальна записка.

3895 Там само.

3896 Інформація надана представниками Міністерства внутрішніх справ України під час інтерв'ю, проведеного 02.04.2025.

- створити національну службу гарантування безпеки учасників кримінального провадження із забезпеченням його автономності від органів правопорядку та прокуратури.
- 2. Розробити, прийняти та впровадити Методичні рекомендації щодо оцінювання ризиків для безпеки учасників кримінального провадження в діяльність органів правопорядку та прокуратури.
- 3. Забезпечити належне фінансування новоствореної служби з урахуванням обґрунтованості розрахунків ефективного забезпечення заходів безпеки.

Співпраця у сфері боротьби з наркотиками

ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив



Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України функціонує з 2015 року. З 2019 року офіційно здійснюється моніторинг наркотичної ситуації за стандартами Європейського агентства з наркотиків. З 2023 року цей моніторинг поступово повністю переходить до завдань Державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України».

1 квітня 2025 року Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ) повідомило про оприлюднення для громадського обговорення проекту Державної стратегії наркополітики на період до 2030 року. Водночас такий проект уже публікувався у 2021 та 2023 роках, проте громадське обговорення не було завершено. Кримінальна відповідальність за наркозлочини неповною мірою відповідає Рамковому рішенню Ради від 25 жовтня 2004 № 2004/757/JHA.

Наркозлочинність залишається значним викликом для України, особливо в умовах воєнного стану. В НПУ діє спеціалізований підрозділ — Департамент протидії наркозлочинності, а до ліквідації нарколабораторій також залучається СБУ. Останні роки зафіксовано певний прогрес щодо розв'язання такої проблеми для української системи правопорядку, як-от переслідування наркоспоживача замість наркодилера (особи, яка збуває наркотичні засоби). Україна співпрацює з відповідними органами ЄС. У 2024 році відбулася масштабна співпраця з правоохоронцями Польщі із залученням Європолу, у результаті якої ліквідували місця виробництва наркотичних засобів та психотропів. Орієнтовна вартість вилученого за цінами чорного ринку склала понад 600 млн грн (орієнтовно 1 млн 270 тис. євро).

Діяльність Центру громадського здоров'я МОЗ України

Стан справ

Державна установа «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» (ЦГЗ МОЗ) — це заклад охорони здоров'я, що відповідає за збереження і зміцнення здоров'я населення, соціально-гігієнічний моніторинг захворювань, епідеміологічний нагляд і біологічну безпеку, групову та популяційну профілактику захворюваності, боротьбу з епідеміями та стратегічне управління у сфері громадського здоров'я. **ЦГЗ МОЗ утворений МОЗ у 2015 році**³⁸⁹⁷ на виконання рішення Уряду³⁸⁹⁸ та діє на підставі Статуту³⁸⁹⁹.

ЦГЗ МОЗ виконує функції головної установи МОЗ у галузі громадського здоров'я та протидії небезпечним, особливо небезпечним, інфекційним та неінфекційним хворобам, біологічного захисту та біологічної безпеки, імунопрофілактики, лабораторної діагностики інфекційних хвороб, гігієнічних та мікробіологічних аспектів здоров'я

3897 Про утворення державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України»: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18.09.2015 № 604.

3898 Питання Міністерства охорони здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 909.

3899 Статут Державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» (нова редакція), затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 09.02.2024 № 224.

людини, пов'язаних із довкіллям, національного координатора Міжнародних медико-санітарних правил, координації реагування на надзвичайні ситуації у секторі громадського здоров'я.

До сфери ЦГЗ МОЗ належать питання протидії наркозалежності, зокрема моніторинг наркотичної ситуації в Україні та впровадження програми замісної підтримувальної терапії.

ЦГЗ МОЗ керується в своїй роботі законами України «Про систему громадського здоров'я»³⁹⁰⁰, «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними»³⁹⁰¹, «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори»³⁹⁰².

У 2004 році на Науково-методичний та клініко-реабілітаційний центр з проблем хімічних залежностей МОЗ покладено функції **Національної обсерваторії з питань моніторингу незаконного вживання наркотичних засобів та психотропних речовин**³⁹⁰³.

Моніторинг наркотичної ситуації в Україні запроваджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року № 689 «Питання проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні»³⁹⁰⁴. Відповідно до затвердженого Порядку проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації передбачено подання та збір інформації/даних, які розкривають стан наркотичної та алкогольної ситуацій за показниками, визначеними Європейським моніторинговим центром з наркотиків та наркотичної залежності (EMCDDA)³⁹⁰⁵, та визначено коло суб'єктів моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації, які мають надавати таку інформацію/дані для їх аналізу.

За результатами моніторингу щороку готуються **аналітичні звіти «Наркотична ситуація в Україні»**. Звіти ґрунтуються на аналізі узагальнених даних, наданих ключовими суб'єктами моніторингу наркотичної ситуації в Україні, та, серед іншого, охоплюють такі питання, як-от громадська безпека (злочинність пов'язана з наркотиками) та діяльність органів правопорядку. Останній звіт за 2024 рік опубліковано в січні 2025 року³⁹⁰⁶.

У період з 2015 року до прийняття постанови Кабінету Міністрів України № 689 моніторинг наркотичної ситуації здійснювався на підставі Меморандуму про взаєморозуміння між МОЗ та Європейським моніторинговим центром з наркотиків та наркозалежності.

3900 Про систему громадського здоров'я: Закон України від 06.09.2022 № 2573-IX.

3901 Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15.02.1995 № 62/95-ВР.

3902 Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України від 15.02.1995 № 60/95-ВР.

3903 Про Національну обсерваторію з питань моніторингу незаконного вживання наркотичних засобів та психотропних речовин : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 04.08.2004 № 392.

3904 Питання проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 689.

3905 У зв'язку з завершенням діяльності EMCDDA та початком функціонування EUDA у 2023 році показники визначаються EUDA.

3906 Звіт 2024 «Наркотична ситуація в Україні».

Первинно виконання функцій моніторингу було покладено на Державну установу «Центр психічного здоров'я і моніторингу наркотиків та алкоголю МОЗ України», яку згодом було реорганізовано, а функції моніторингу наркотичної ситуації в Україні передано до Державної установи «Інститут психіатрії, судово-психіатричної експертизи та моніторингу наркотиків МОЗ України»³⁹⁰⁷. **3 8 вересня 2023 року функції моніторингу наркотичної ситуації в Україні перебувають в процесі передачі до ЦГЗ МОЗ**³⁹⁰⁸. Відтак наразі щорічні звіти готує ЦГЗ МОЗ.

Регламентом (ЄС) 2023/1322 Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2023 року створено Агентство Європейського Союзу з наркотиків (EUDA), яке є правонаступником Європейського центру з моніторингу наркотиків та наркозалежності (EMCDDA). Метою EUDA є зміцнення готовності Європейського Союзу до вирішення нових викликів у сфері охорони здоров'я та безпеки, спричинених проблемою поширення та вживання наркотиків.

4–5 липня 2024 року EUDA провело перше засідання Правління, під час якого представниця України³⁹⁰⁹ виступила з промовою про вплив російського вторгнення на різні аспекти ситуації з наркотичними речовинами в Україні з лютого 2022 року. Вона також озвучила плани щодо подальшого розвитку співпраці ЦГЗ МОЗ та EUDA. Зокрема, планується: передача моніторингових функцій щодо ситуації з алкоголем і наркотиками до ЦГЗ МОЗ, **впровадження системи раннього оповіщення про появу нових психоактивних речовин, посилення міжвідомчої співпраці з усіма ключовими заінтересованими сторонами.**

Прогрес і проблеми

Передача функцій моніторингу наркотичної ситуації від Центру психічного здоров'я і моніторингу наркотиків та алкоголю МОЗ до ЦГЗ МОЗ залишається незавершеним, хоча і триває з середини 2023 року.

До того ж, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 689, якою врегульовано порядок здійснення такого моніторингу, єдиним відповідальним суб'єктом моніторингу залишається Центр психічного здоров'я і моніторингу наркотиків та алкоголю МОЗ. Хоча ЦГЗ МОЗ і зазначає, що з метою врегулювання передачі зазначених функцій було підготовлено проєкт рішення Уряду про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 689, проте станом на січень 2025 року цей проєкт ще проходив процедуру узгодження із заінтересованими сторонами³⁹¹⁰. Тобто на рівні підзаконного нормативно-правового акта, який визначає порядок проведення моніторингу наркотичної ситуації, ЦГЗ МОЗ досі не є відповідальним за проведення такого моніторингу.

Востаннє зміни до постанови Уряду № 689 вносилися у 2021 році, тож її норми не повною мірою відображають реальний стан справ у цій сфері. Насамперед у

3907 Національні звіти щодо наркотичної ситуації (2015–2023).

3908 Моніторинг наркотичної ситуації в Україні. Державна установа інститут судової психіатрії Міністерства охорони здоров'я.

3909 В.о. заступника генерального директора Центру громадського здоров'я МОЗ Ольга Гвоздецька.

3910 Звіт 2024 «Наркотична ситуація в Україні». С. 4.

зв'язку зі зміною Європейського моніторингового центру з наркотиків та наркотичної залежності на EUDA. Водночас Дорожня карта з питань верховенства права³⁹¹¹ передбачає посилення спроможності Національної обсерваторії з наркотиків у IV кварталі 2026 року.

Крім моніторингу наркотичної ситуації, у ЄС також застосовується *система раннього оповіщення про нові психоактивні речовини*, що передбачено Регламентом (ЄС) 2023/1322 Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2023 року про EUDA³⁹¹². Україна отримала відповідну рекомендацію щодо необхідності впровадження системи раннього оповіщення у Звіті Європейської комісії щодо України у 2023 році³⁹¹³.

Наявність такої системи надає можливість завчасно інформувати громадян про шкідливий вплив нових психоактивних речовин на людський організм до моменту їх включення у перелік заборонених речовин. Раннє оповіщення здійснюється установами, функції та призначення яких аналогічні до ЦГЗ МОЗ в Україні.

Проектом Стратегії наркополітики в період до 2030 року передбачається впровадження системи раннього оповіщення появи в незаконному обігу на території України наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та розроблення механізму збирання інформації про такі речовини, щодо яких не застосовано заходи державного контролю, включно з інформацією про їхній хімічний склад, форми зловживання, канали збуту, торгові найменування та походження (операційна ціль № 2)³⁹¹⁴. Також наміри щодо впровадження Україною системи раннього оповіщення про появу нових психоактивних речовин були офіційно заявлені під час першого засідання Правління EUDA у 2024 році. Згодом такі ініціативи були закріплені у Дорожній карті з питань верховенства права.

Рекомендації

1. Завершити передачу функцій моніторингу стану наркотичної ситуації в Україні до ЦГЗ МОЗ.
2. Внести зміни до Порядку проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 689, у частині приведення його у відповідність до реального стану справ, зокрема щодо покладення функцій проведення моніторингу наркотичної ситуації на ЦГЗ МОЗ, відображення серед показників, що використовуються для моніторингу, показників EUDA тощо.
3. Впровадити систему раннього оповіщення появи в незаконному обігу на території України наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та розроблення механізму збирання інформації про такі речовини.

3911 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

3912 Regulation (EU) 2023/1322 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2023 on the European Union Drugs Agency (EUDA) and repealing Regulation (EC) No 1920/2006.

3913 Ukraine 2023 Report. P 62.

3914 Стратегія наркополітики на період до 2030 року: проект розпорядження Кабінету Міністрів України. Міністерство охорони здоров'я України, 2025.

Законодавство щодо контролю за наркотичними та психотропними речовинами

Стан справ

У 1995 році прийнято Закон № 62/95-ВР³⁹¹⁵, яким передбачено як заходи протидії злочинам, пов'язаним із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, так і заходи примусового і добровільного лікування, запобігання культивуванню нарковмісних рослин тощо.

Координація діяльності у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів здійснюється органами виконавчої влади, уповноваженими на вирішення завдань у сфері протидії їх незаконному обігу. Так, формування державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу забезпечує МОЗ. Основним органом, який реалізує державну політику у цій сфері, є Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками³⁹¹⁶, у складі якої діє **Управління державного регулювання та контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів і протидії їх незаконному обігу**.

У 2013 році затверджено Стратегію державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року³⁹¹⁷. На виконання Стратегії затверджувалися Плани заходів з її реалізації на 2015 рік³⁹¹⁸ та на 2019–2020 роки³⁹¹⁹ (у 2017 році розроблено проект Плану заходів³⁹²⁰, проте він так і не був затверджений). Після цього стратегічні документи у сфері державної політики щодо наркотиків не затверджувалися.

У 2019 році на державному рівні запроваджено систему моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні³⁹²¹ (водночас, як зазначалося вище, фактично моніторинг здійснювався з 2015 року). Зокрема, моніторинг здійснюється за показником «Незаконний обіг психоактивних речовин та пов'язана з ним злочинність». У межах цього напрямку суб'єкти моніторингу (органи правопорядку) надають інфор-

3915 Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15.02.1995 № 62/95-ВР.

3916 Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 647.

3917 Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 735.

3918 Про затвердження плану заходів на 2015 рік з реалізації Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 514.

3919 Про затвердження плану заходів на 2019–2020 роки з реалізації Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 56.

3920 Про затвердження плану заходів на 2017 рік з реалізації Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року: проект розпорядження Кабінету Міністрів України. Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

3921 Питання проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 689.

мацію/дані про обсяги вилучення/виявлення в поточному році наркотичних засобів та психотропних речовин (за класом, видом та ціною), наявність і джерела їх надходження, злочинність, пов'язану з їх незаконним обігом, ліквідацію незаконних лабораторій і посівів нарковмісних рослин.

1 квітня 2025 року МОЗ повідомило про оприлюднення для громадського обговорення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Державної стратегії наркополітики на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2025–2027 роки»³⁹²². Проектом розпорядження Уряду також доручається МОЗ подати до 1 грудня 2027 року проект операційного плану з реалізації Стратегії на 2028–2030 роки. Цей проект Державної стратегії вже оприлюднювався раніше (у 2021 та 2023 роках).

Прогрес і проблеми

Україна не в повному обсязі імплементувала Рамкове рішення Ради від 25 жовтня 2004 року № 2004/757/JHA³⁹²³, яким на рівні ЄС визначено загальний підхід до боротьби з незаконним обігом наркотиків у національному законодавстві. Зокрема, усе ще залишаються неврегульованими питання щодо:

- визначення поняття та регулювання порядку обігу нових психоактивних речовин (психостимулятор alfa-PvP та інші);
- включення у диспозиції статей, що передбачають відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів³⁹²⁴ кваліфікуючої ознаки «завдання шкоди здоров'ю кількох осіб»;
- впровадження в повному обсязі кримінальної відповідальності юридичних осіб за кримінальні правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів (відповідальність наразі передбачена лише за використання коштів, отриманих внаслідок таких злочинів³⁹²⁵);
- санкції статей національного законодавства не відповідають розміру санкцій, визначених у Рамковому рішенні Ради³⁹²⁶.

Спосіб імплементції Рамкового рішення ЄС визначений у низці документів ЄС, а саме: у звіті Європейської комісії³⁹²⁷ щодо імплементції Рамкового рішення 2004/

3922 Громадське обговорення державної стратегії наркополітики до 2030 р. Український медичний часопис, 2025.

3923 Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking. European Union.

3924 Наприклад, ст. 307, 309, 311 та інші статті КК України передбачають відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів містять лише такі кваліфікуючі ознаки, як-от: вчинення групою осіб; вчинення повторно протягом року; вчинення із залученням неповнолітнього; великий розмір наркотичних речовин.

3925 Наприклад, ст. 306 КК України, передбачає відповідальність, зокрема юридичних осіб, за використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів.

3926 Рамковому рішенню Ради не відповідають й деякі санкції статей кримінального закону, які визначають відповідальність за незаконний обіг наркотичних речовин. Наприклад, національний кримінальний закон не встановлює відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк понад 10 років за діяння, згадані у п.п. 3 та 4 ст. 4 Рамкового рішення 2004/757/JHA.

3927 Report from the Commission on the implementation of Framework Decision 2004/757/JHA laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking.

757/JHA, у якому оцінюється ступінь вжиття державами-членами необхідних заходів задля гармонізації національного законодавства з положеннями рамкового рішення; тлумаченні, здійсненому Судом справедливості ЄС щодо положень Рамкового рішення³⁹²⁸; Дорожній карті ЄС щодо боротьби з незаконним обігом наркотиків та організованою злочинністю³⁹²⁹.

Також Дорожня карта з питань верховенства права передбачає імплементацію у III кварталі 2026 року галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я для лікування захворювань, пов'язаних зі вживанням психоактивних речовин, відповідно до рекомендацій Ради 2003/488³⁹³⁰, а у IV кварталі 2026 року — ухвалення змін до законодавства щодо визначення та регулювання порядку обігу нових психоактивних речовин, відповідно до цих же рекомендацій Ради.

Станом на сьогодні в Україні відсутні чинні документи державної політики у сфері наркотиків (зокрема наркозлочинності). Дія останнього документа у цій сфері — *Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року* — вичерпалась із закінченням передбаченого строку її дії.

У 2021 році МОЗ повідомило³⁹³¹, що розроблено проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2030 року». Проєкт розпорядження опубліковано 18 травня 2021 року на офіційному вебсайті МОЗ. За результатами наданих пропозицій та зауважень проєкт розпорядження було доопрацьовано та закріплено протокольним рішенням³⁹³². Проте проєкт Стратегії так і не було затверджено.

31 липня 2023 року МОЗ повторно оприлюднило проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Державної стратегії наркополітики на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2023–2025 роки»³⁹³³. У проєкті Стратегії визначалася стратегічна парадигма наркополітики — потреба у всебічному переході від карального, кримінально-правового спрямування антинаркотичних заходів до лікувально-профілактичних як найбільш плідних у контексті подолання наркозалежності.

Ряд громадських організацій, які входять до відкритого громадського об'єднання DRUGPOLICY.UA висловили низку застережень³⁹³⁴ до проєкту Стратегії, зокрема:

3928 Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking – Document information – Affected by case.

3929 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU roadmap to fight drug trafficking and organised crime (COM/2023/641).

3930 Рекомендація Ради 2003/488/ЄС «Про запобігання та зменшення шкоди здоров'ю, пов'язаної із наркотичною залежністю» від 18.06.2003.

3931 Проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2030 року». Міністерство охорони здоров'я України, 2021.

3932 Звіт про громадське обговорення Проєкту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2030 року». Міністерство охорони здоров'я України, 2021.

3933 Повідомлення про оприлюднення проєкту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Державної стратегії наркополітики на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2023–2025 роки». Міністерство охорони здоров'я України.

3934 Державна стратегія наркополітики: підсумки громадського обговорення. УКРІНФОРМ, 2023.

1. Ухвалення нової Стратегії доцільно здійснювати лише за результатами аналізу стану реалізації попереднього стратегічного документа.
2. Затвердження операційного плану з реалізації Стратегії має здійснюватися після ухвалення Стратегії.
3. Стратегія має містити чіткі індикатори оцінки ефективності її виконання, відповідати кваліфікаційним критеріям вступу України до Європейського Союзу та зважати на реалії воєнного стану та повномасштабної війни з Росією.

У новій Стратегії має бути впроваджено баланс між правоохоронною системою та охороною здоров'я — НПУ має боротися з наркобізнесом (наркодилерами), а МОЗ — дбати про постраждалих від впливу наркотичних речовин (наркоспоживачами). З огляду на євроінтеграційний процес нова Стратегія також має узгоджуватися зі Стратегією наркополітики Європейського Союзу та Планом заходів з його реалізації на 2021–2025 роки³⁹³⁵.

Наразі очікується, що втретє оприлюднений МОЗ 1 квітня 2025 року проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Державної стратегії наркополітики на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2025–2027 роки»³⁹³⁶ буде схвалений Урядом. Це сприятиме зниженню попиту на психоактивні речовини, забезпеченню протидії їх незаконному обігу, покращенню стану дотримання прав людини та соціального, медичного, психологічного та економічного добробуту населення країни.

Одним із завдань, визначених у проєкті Стратегії, є підвищення ефективності боротьби з кримінальними правопорушеннями у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидія діяльності організованих груп та злочинних організацій у цій сфері. **На стратегічному рівні планується здійснити перехід від рутинного моніторингу до системи формування та постійного оновлення стратегічної інформації, її поширення і використання під час формування та впровадження заходів з протидії наркозлочинності.**

У червні 2025 року МОЗ опрацювало пропозиції громадськості до проєкту Стратегії та операційного плану з її реалізації, надані в межах громадського обговорення, і частково врахувало їх³⁹³⁷. Станом на липень в публічному просторі немає інформації щодо наступних кроків зі схвалення Державної стратегії наркополітики на період до 2030 року. Водночас Дорожня карта з питань верховенства права передбачає ухвалення Стратегії та операційного плану заходів на 2025–2027 роки до неї у II кварталі 2025 року.

Рекомендації

1. Імплементувати в повному обсязі Рамкове рішення Ради від 25 жовтня 2004 року № 2004/757/JHA в національне законодавство, зокрема щодо визначення

3935 EU Drugs Strategy 2021–2025.

3936 Громадське обговорення державної стратегії наркополітики до 2030 р. Український медичний часопис, 2025.

3937 Повідомлення про оприлюднення проєкту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Державної стратегії наркополітики на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2025–2027 роки». Міністерство охорони здоров'я України, 2025.

поняття нових психоактивних речовин, впровадження кваліфікуючої ознаки «завдання шкоди здоров'ю кількох осіб» для кримінальних правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів і вдосконалення кримінальної відповідальності юридичних осіб за вчинення таких кримінальних правопорушень. Імплементувати зміни до законодавства на виконання рекомендацій Ради 2003/488/ЄС.

2. Схвалити проєкт *Стратегії державної наркополітики на період до 2030 року*, що має на меті популяризацію здорового способу життя, зменшення незаконного попиту на наркотичні засоби, протидію незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, ефективний епідеміологічний нагляд, а також надання якісних медичних та соціальних послуг особам, які їх вживають, вдосконалення порядку знищення наркотиків, узгодження системи передачі зразків контрольованих речовин.
3. Затвердити операційний План заходів на 2025–2027 роки до Стратегії державної наркополітики на період до 2030 року з урахуванням результатів широкого, зокрема, публічного обговорення в колі фахівців.

Діяльність органів правопорядку та міжнародна взаємодія щодо протидії незаконному обігу наркотичних речовин

Стан справ

Широкомасштабна збройна агресія Росії та запроваджений воєнний стан в Україні значною мірою вплинули на криміногенну обстановку у сфері незаконного обігу наркотиків протягом 2022–2023 років.

До 2022 року Україна переважно виконувала транзитну функцію для наркотичних засобів, як-от героїн і кокаїн. Після закриття аеропортів і частини морських портів обсяги транзиту скоротилися. Водночас, як і в інших країнах Східної Європи, в Україні зросли масштаби виробництва синтетичних наркотичних засобів, зокрема метадону та катіонів. Ця тенденція тривала недовго: наразі спостерігається помітне зменшення обсягів їх виробництва через обмеження доступу до прекурсорів. Проте масштаби шахрайства та кібершахрайства значні, а попит на синтетичні наркотики, зокрема метадон, зберігається³⁹³⁸.

Відповідно до даних останнього Національного звіту щодо наркотичної ситуації в Україні за 2024 рік (за даними 2023 року), у 2023 році спостерігалися такі тенденції наркозлочинності, як-от:

- збільшення кількості адміністративних справ за правопорушення у сфері обігу наркотиків або вчинені в стані наркотичного сп'яніння, зокрема:
 - на 20,7% збільшення кількості адміністративних справ, що перебувають на розгляді в судах;

3938 UNODC, Ukraine: Organized Crime Dynamics in the Context of War, July 2025.

- на 11% збільшилася кількість адміністративних протоколів за вчинення адміністративних правопорушень у стані наркотичного або алкогольного сп'яніння;
- на 22,5% збільшення кількості адміністративних протоколів за вчинення домашнього насильства в стані наркотичного або алкогольного сп'яніння;
- збільшення кількості кримінальних справ за правопорушення у сфері обігу наркотиків та кількості засуджених за такі злочини, зокрема:
 - на 35,6% збільшення кількості кримінальних справ, що перебувають на розгляді в судах (з 21 816 у 2022 році до 29 581 у 2023 році);
 - на 48,5% збільшення кількості жінок, засуджених за вчинення правопорушень у кримінальних справах (з 645 у 2022 році до 958 у 2023 році);
 - на 40,7% збільшення кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень у сфері незаконного обігу наркотиків з метою збуту (з 10 162 у 2022 році до 14 302 у 2023 році);
 - на 55,9% збільшення кількості осіб, засуджених за кримінальні правопорушення у сфері обігу наркотиків (з 7 948 у 2022 році до 12 388 у 2023 році);
 - на 67% збільшилася кількість виявлених в Україні нарколабораторій³⁹³⁹.

У 2024 році зареєстровано 48 233 кримінальних правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, з них 41 042 правопорушення, у яких особам вручено повідомлення про підозру³⁹⁴⁰.

Із загальної кількості зареєстрованих правопорушень (48 233) **20 627 випадків (42,7%) — за ст. 309 КК України** (незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту); 17 601 (36,5%) — за ст. 307 КК України (незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів з метою збуту) та 4 484 випадків (20,8%) — інші кримінальні правопорушення (ст.ст. 305, 306, 308, 310–327 КК України).

У першому півріччі 2025 року зареєстровано 33 789 кримінальних правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, з них 27 089 правопорушення, у яких особам вручено повідомлення про підозру³⁹⁴¹. З загальної кількості зареєстрованих правопорушень **11 597 випадків (34,3%) — за ст. 309 КК України; 11 401 (33,8%) — за ст. 307 КК України** та 10 791 (31,9%) — інші кримінальні правопорушення у цій сфері. З огляду на практику «підрівнювання» кримінальної статистики в кінці звітного періоду, позитивна тенденція до зрівняння кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень за ст. 307 КК України та ст. 309 КК України може змінитися до кінця року. Проте вкладається в загальну тенденцію до зміни пріоритетів НПУ.

3939 Наркотична ситуація в Україні (за даними 2023 року). Звіт 2024. Центр громадського здоров'я.

3940 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

3941 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-червень 2025 року. Офіс Генерального прокурора.

Для порівняння, у 2021 році зареєстровано 29 587 кримінальних правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, з них 21 949 — правопорушення, у яких особам вручено повідомлення про підозру³⁹⁴². Із загальної кількості зареєстрованих правопорушень (29 587) **14 109 випадків (47,7%) — за ст. 309 КК України** (незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту); **10 994 (37,2%) — за ст. 307 КК України** (незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів з метою збуту) та 4 484 випадків (15,2%) — інші правопорушення (ст. 305, 306, 308, 310–327 КК України).

Досудове розслідування кримінальних правопорушень здійснює НПУ³⁹⁴³, у структурі якої функціонує спеціалізований підрозділ — **Департамент протидії наркозлочинності**. До січня 2023 року³⁹⁴⁴ Департамент функціонував як окрема юридична особа публічного права — міжрегіональний територіальний орган. Наразі це Департамент у складі кримінальної поліції Центрального органу управління НПУ.

Обов'язки щодо ліквідації підпільних нарколабораторій покладено на НПУ та СБУ. За інформацією НПУ, протягом 2023 року виявлено 102 підпільні лабораторії, що здійснювали виробництво наркотичних засобів або психотропних речовин. У 2023 році загальний обсяг вилучених наркотичних засобів та психотропних речовин за закінченими кримінальними провадженнями склав 3 174,06 кг, що на 16,5% більше, ніж у 2022 році (2 725 кг)³⁹⁴⁵.

Міжвідомча співпраця щодо протидії незаконному обігу наркотичних речовин координується МОЗ. МВС забезпечує формування державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, надання поліцейських послуг. МВС відповідає за боротьбу з незаконним обігом наркотиків.

Відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права у IV кварталі 2026 року має бути створено консультативно-дорадчий міжвідомчий орган при МОЗ з метою впровадження механізму координації протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів.

У частині міжнародної співпраці у сфері протидії незаконного обігу наркотичних речовин МВС на НПУ системно співпрацюють з EUDA, Інтерполом та Європолем, а також у межах міжнародно-правового співробітництва, зокрема з використанням JIT³⁹⁴⁶. Боротьба з наркотрафіком, який має стійкий попит на ринку ЄС, зокрема запобігання утворенню нових маршрутів та/або переміщення контрабанди з українських

3942 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2021 року. Офіс Генерального прокурора.

3943 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216.

3944 Про ліквідацію територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 13.01.2023 № 131.

3945 Наркотична ситуація в Україні (за даними 2023 року). Звіт 2024. Центр громадського здоров'я. С. 90–91.

3946 Ovsianiuk D., Ustymenko O. Exchange of Information as a Form of International Cooperation in Combating Drug Trafficking". NovumJus 18, no. 1 (2024): 181–216.

портів до інших портів (ЄС) у Чорному морі, є одним з пріоритетів співпраці України та ЄС в межах EMPACT³⁹⁴⁷.

Наприклад, у 2024 році відбулася масштабна спецоперація³⁹⁴⁸ українських та польських правоохоронців у співпраці з Європолем, у результаті якої ліквідували місця виробництва наркотичних засобів та психотропів. У нарколабораторіях на території України та Польщі виробляли метадон у кристалічній формі, синтетичні катинони — мефедрон і Альфа-ПВП. У межах розслідування провели обшуки на 38 об'єктах, де виробляли або зберігали наркотичні речовини, прекурсори, хімічні речовини, та обладнання для виробництва. Вилучено 195 кг метадону в кристалічній формі, що за медичними оцінками дорівнює 4 млн смертельних доз, 153 кг Альфа-PVP, понад 430 л реакційних сумішей, 2 тонни прекурсорів, необхідних для виробництва синтетичних опіоїдів і катинонів. Орієнтовна вартість вилученого за цінами чорного ринку становить понад 600 млн грн (орієнтовно 1 млн 270 тис. євро).

Польща на сьогодні є одним з основних регіональних лідерів з виробництва психотропних речовин; а також транзиту, споживання і збуту наркотичних засобів. Польські організовані злочинні угруповання беруть активну участь у збагаченні завдяки торгівлі наркотиками³⁹⁴⁹. Зважаючи на спільний кордон, загрози наркотичної злочинності для Польщі також є загрозами для України, тому проведена операція є прикладом ефективної співпраці у питанні, що розглядається.

Прогрес і проблеми

Наркотики, особливо синтетичні, широко доступні в Україні. Оскільки зростає попит на наркотичні речовини, збільшується незаконне виробництво синтетичних наркотиків. Дедалі більшу загрозу становить торгівля наркотиками з використанням комунікаційних технологій, зокрема відкритих вебсторінок у мережі «Інтернет» та каналів комунікацій (месенджерів). Віртуальні активи полегшують відмивання грошей, отриманих від наркоторгівлі, а законодавче регулювання в цій сфері не відповідає вимогам часу.

Закон України «Про віртуальні активи»³⁹⁵⁰ прийнято ще у 2022 році, проте він ще не набрав чинності. Умовою набрання чинності цим Законом є внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами. Відповідні зміни планується ухвалити у 2025 році та запровадити з 1 січня 2026 року³⁹⁵¹.

Окремою загрозою станом на сьогодні є повномасштабна війна, яка ускладнює контроль за обігом наркотичних засобів. Складна соціально-економічна ситуація,

3947 Activation of the EMPACT community to address and counter serious and organised crime threats linked to the war in Ukraine. March, 2022.

3948 Українські та польські правоохоронці ліквідували діяльність потужного наркоугруповання, вилучили майже 350 кг психотропів. Офіс Генерального прокурора, 2024.

3949 Конопельський В. Я. Міжнародна практика запобігання незаконному обігу наркотичних засобів. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право. Випуск 81: частина 2, 2024. С. 288.

3950 Про віртуальні активи : Закон України від 17.02.2022 № 2074-IX.

3951 Як з 2026 року будуть оподатковувати ПДВ, ПДФО і податком на прибуток криптовалюту — Гетманцев. Ліга. Закон, 2025.

постійне психологічне напруження з огляду на безпекову ситуацію сприяють збільшенню кількості осіб, які вдаються до вживання наркотичних засобів, алкоголю, участі в азартних іграх тощо. Не є винятком і військовослужбовці³⁹⁵², серед яких також поширюються ці негативні соціальні явища.

Натомість відповіді на питання стратегічного бачення у протидії новим викликам наркозлочинності у формі документів кримінальної політики немає. Навіть ухвалення Стратегії державної наркополітики на період до 2030 року не покращить цю ситуацію, оскільки все ще бракуватиме галузевої стратегії у сфері кримінального переслідування за злочини у сфері обігу наркотичних засобів. Очікується, що такі стратегічні пріоритети протидії злочинності у конкретних сферах будуть ухвалюватися після впровадження комплексу заходів, передбачених напрямом 2 Плану заходів до КСП³⁹⁵³ щодо системи документів кримінальної політики.

Зафіксовано певний прогрес щодо розв'язання такої проблеми для української системи правопорядку, як-от переслідування наркоспоживача замість наркодилера (особи, яка збуває наркотичні засоби). Основний вектор кримінальної політики щодо злочинів у сфері обігу наркотичних засобів має полягати у переслідуванні наркодилерів³⁹⁵⁴. Так, частка кримінальних проваджень проти наркоспоживачів³⁹⁵⁵ серед злочинів у сфері обігу наркотичних засобів у 2024 році склала менше половини (42,7%³⁹⁵⁶). Для порівняння, у 2014–2015 роках вона коливалася в межах 55–58%³⁹⁵⁷. У 2016 році ситуація стала ще гіршою: 74% виявлених у 2016 році поліцією злочинів у сфері обігу наркотичних засобів стосуються незаконного виробництва, виготовлення, придбання, зберігання наркотиків без мети збуту. Водночас злочини у сфері обігу наркотичних засобів, пов'язані зі збутом, складали лише 8%. Злочини, пов'язані з організацією наркобізнесу, складали менш як 2%³⁹⁵⁸.

Аналогічний висновок щодо зменшення зазначеної проблеми, зроблений на підставі аналізу судових вироків за ст.ст. 307 та 309 КК України, міститься в окремих наукових публікаціях. Водночас таку тенденцію автор пов'язує не з гуманізацією законодавства чи зменшенням гостроти соціальної проблеми, а з процесами реформування підрозділів НПУ щодо протидії незаконному обігу наркотиків³⁹⁵⁹.

3952 Drugs on the front line. The war in Ukraine is fuelling drug use among soldiers, particularly of synthetic substances. Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2024.

3953 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792: Розділ II «Послідовна кримінальна політика, пріоритетом у якій є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого».

3954 Modern anti-drug policy of Ukraine and human rights. Oñati Socio-Legal Series, 2023. Vol. 13, No. 5. P. 1598.

3955 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 309.

3956 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2024 року. Офіс Генерального прокурора.

3957 Дотримання прав вразливих груп населення (наркозалежні та працівники комерційного сексу) у діяльності правоохоронних органів: аналітичний звіт за результатами дослідження, 2016. С. 15.

3958 Українська поліція бореться не з наркомафією, а з наркозалежними — правозахисники. Експертний центр з прав людини, 2017.

3959 Карчевський, М. В. Протидія злочинності в Україні у форматі DATA SCIENCE. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, 2022. С. 211, 220.

Сприяли покращенню ситуації й **зміни до КК України, внесені у 2018 році, згідно з якими особа, яка добровільно звернулася до лікувального закладу і розпочала лікування від наркоманії, звільняється від кримінальної відповідальності за придбання чи виготовлення наркотичних засобів для індивідуального споживання**³⁹⁶⁰. Тобто частина облікованих кримінальних проваджень може бути закрита до суду.

На проблеми наркополітики також звертають увагу й у ЄС. Наприклад, цього року депутат Європейського парламенту опублікував статтю, де зазначив, що «Україна повинна прискорити реформу наркополітики й не керуватися у 2025 році ще радянськими підходами покарання хворих»³⁹⁶¹.

Позитивним кроком стала легалізація медичного канабісу у 2024 році — Законом № 3528-ІХ³⁹⁶² дозволено обіг канабісу в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності. Канабіс, його смола, екстракти й настоянки виключені з переліку особливо небезпечних речовин. Оскільки раніше їхній обіг був під забороною та передбачав кримінальну відповідальність, то нерідко в поле зору органів правопорядку потрапляли особи, які виготовляли та розповсюджували медичний канабіс без злочинної мети.

Рекомендації

1. Впроваджувати надалі політику кримінального переслідування, насамперед щодо осіб та злочинних організацій, що здійснюють збут наркотичних засобів (наркодилерів). Натомість щодо споживачів наркотиків треба застосовувати альтернативні до кримінальної відповідальності механізми розв'язання кримінально-правового конфлікту.

3960 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ч. 4 ст. 309.

3961 Чому Україна має відходити від радянських практик та змінити політику щодо наркотиків. Європейська правда, 2025.

3962 Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання обігу рослин роду коноплі (Cannabis) для використання у навчальних цілях, освітній, науковій та науково-технічній діяльності, виробництва наркотичних засобів, психотропних речовин та лікарських засобів з метою розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування : Закон України від 21.12.2023 № 3528-ІХ (набрав чинність 16.08.2024).

Боротьба з тероризмом

ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив

ZMІNA
ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ



СБУ є головним органом у системі протидії тероризму, у складі якого діє Антитерористичний центр (АТЦ СБУ). Кількість терористичних актів за останні п'ять років зменшилася, зокрема через криміналізацію нових діянь в умовах збройного конфлікту.

У 2022 році Україна ратифікувала Додатковий протокол до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, яким СБУ визначено національним контактним пунктом. Імплементация Додаткового протоколу та тематичних директив ЄС триває. Зокрема, у частині імплементации Директиви (ЄС) 2016/681 наявні конкурентні концепції АТЦ СБУ та Держприкордонслужби, хоча Директива чітко визначає мету прикордонного контролю даних пасажирів (API/PNR) — запобігання тероризму.

Україні наразі бракує стратегічного бачення для запобігання та протидії насильницькому екстремізму та радикалізації, яка веде до тероризму (P/CVERLT). Рекомендації ж ЄС щодо запобігання радикалізації загалом потребують широкого обговорення з огляду на локальний контекст.

Створення системи захисту критичної інфраструктури (КІ) є одним із пріоритетів у реформуванні сектору оборони й безпеки України. Ухвалена відповідна Концепція на 2021–2027 роки. У 2021 році прийнято Закон України «Про критичну інфраструктуру», проте він потребує удосконалення з огляду на прийняття у 2022 році Директиви ЄС 2022/2557. Основна увага в системі захисту КІ наразі приділяється безперебійному і безпечному функціонуванню інфраструктури через фокусування на фізичному захисті, а мова про ширші заходи щодо стійкості, зокрема із залученням операторів КІ на ринку, ведеться недостатньо. Під час дії воєнного стану, а також протягом 12 місяців після його припинення чи скасування повноваження уповноваженого органу у сфері захисту КІ України здійснюються Держспецзв'язку. Наразі немає чіткого бачення, до якого органу ці функції будуть передані згодом.

У частині взаємодії різних органів правопорядку під час розслідування злочинів щодо вчинення терористичних атак та міжнародних злочинів норми КПК України, які закріплюють правила підслідності, вимагають змін, які нададуть можливість врегулювати процесуальні колізії. Головною проблемою для кожного органу правопорядку залишається підвищення кваліфікації та компетенції слідчих — їх навчання та ефективне застосування стандартів міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права.

Законодавство України у сфері боротьби з тероризмом та діяльність Антитерористичного центру СБУ

Стан справ

СБУ є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю³⁹⁶³. До його завдань, зокрема, входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво

3963 Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV, ч. 3 ст. 4.

важливим інтересам України³⁹⁶⁴ Слідчі СБУ здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень у сфері терористичної діяльності³⁹⁶⁵.

Для організації та проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, **при СБУ функціонує Антитерористичний центр**³⁹⁶⁶. Він є постійно діючим органом, що здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні³⁹⁶⁷.

АТЦ СБУ складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу АТЦ, а також координаційних груп та їхніх штабів при регіональних органах СБУ³⁹⁶⁸. Основними його завданнями є, зокрема, організація і проведення антитерористичних операцій; збирання, узагальнення, аналіз та оцінка інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами; розроблення концептуальних засад та програм боротьби з тероризмом³⁹⁶⁹. З 24 лютого 2022 року основним завданням АТЦ СБУ є також протидія терористичній та диверсійній діяльності російських спецслужб³⁹⁷⁰.

З метою превенції терористичних актів з 2016 року в Україні функціонує **Єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків**³⁹⁷¹. Вона надає можливість у цілодобовому режимі здійснювати моніторинг, аналіз та оцінювання інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами. Її учасники розробляють стратегічні програми боротьби з тероризмом і більш локальні рекомендації, формують плани запобігання терористичним проявам³⁹⁷².

Також визначено процедуру участі суб'єктів боротьби з тероризмом у спільних антитерористичних заходах та операціях³⁹⁷³.

На рівні державної політики чинною є **Концепція боротьби з тероризмом в Україні**³⁹⁷⁴, якою визначено мету, завдання, основні принципи та напрями вдосконалення

3964 Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII, ст. 2.

3965 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 258-258-6.; Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216.

3966 Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII, ст. 9.

3967 Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 № 379.

3968 Там само, п. 7.

3969 Там само, п. 3.

3970 Антитерористичний центр при СБУ. Служба безпеки України.

3971 Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 92.

3972 Антитерористичний центр при СБУ. Служба безпеки України.

3973 Про затвердження Порядку участі суб'єктів боротьби з тероризмом у спільних антитерористичних заходах за участю іноземних держав або міждержавних об'єднань, а також проведення антитерористичних заходів та операцій із залученням сил і засобів іноземних держав або міждержавних об'єднань на території України та інших держав : постанова Кабінету Міністрів України від 24.11.2023 № 1246.

3974 Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 05.03.2019 № 53.

загальнодержавної системи боротьби з тероризмом з огляду на сучасні терористичні загрози національній безпеці України та прогноз їх розвитку. Реалізація її положень спрямована, зокрема, на підвищення ефективності функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом³⁹⁷⁵. На виконання цієї Концепції затверджено **відповідний План заходів з її реалізації**³⁹⁷⁶.

Відповідно до даних кримінальної статистики³⁹⁷⁷, кількість зареєстрованих терористичних актів за останні п'ять років суттєво зменшилася. Якщо у 2020, 2021 році було зареєстровано 465 і 332 терористичні акти (ст. 258 КК України) відповідно, то у 2023, 2024 роках — 14 і 51 відповідно. У першому півріччі 2025 року відбулось зростання — 96 зареєстрованих випадків. Те саме стосується створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 2583 КК України) — якщо у 2020, 2021 році таких випадків було 123 і 136 відповідно, то у 2024 році лише 65. У першому півріччі 2025 року тенденція незмінна — 18 зареєстрованих випадків. Водночас такі дані кримінальної статистики потребують належної інтерпретації з урахуванням інших чинників, зокрема, наявності збройного конфлікту міжнародного характеру.

Так, протягом 2022 року суттєво розширився перелік злочинів у сфері національної безпеки й частина тих діянь, які раніше кваліфікувалися як терористичні акти чи створення терористичних організацій, наразі кваліфікуються за іншими складами злочинів³⁹⁷⁸. Частина складів злочинів, які не застосовувалися в умовах мирного часу (до повномасштабного вторгнення та локалізації воєнних дій лише на території операцій об'єднаних сил), стали кваліфікуватися за іншими статтями, адже вчинені «в особливий період»³⁹⁷⁹.

Так само варто звернути увагу, що з урахуванням вищенаведених цифр щодо скоєних терористичних актів у розрізі років, у 2020 році було повідомлено про підозру лише 24 особам, а у 2021 році — одній особі. Водночас вже у 2024 році повідомлено про підозру 27 особам (53% від кількості випадків), а у першому півріччі 2025 року — 56 особам (58,3% від кількості випадків). Це пов'язано як зі зміною структури злочинності³⁹⁸⁰, що є нескладними для розслідування і доказування в суді випадками, так і з посиленням ефективності роботи СБУ за цим напрямом загалом, адже в умовах воєнного стану оперативні заходи посилені.

3975 Там само.

3976 Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.01.2021 № 7.

3977 Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. Офіс Генерального прокурора.

3978 Ст. 111 КК України — державна зрада; ст. 111¹ КК України — колабораційна діяльність; ст. 111² КК України — пособництво державі-агресору.

3979 Наприклад, підпали автомобілів військовослужбовців, які наразі кваліфікуються за ст. 114-1 КК України — перешкодження законній діяльності Збройних сил України та інших військових формувань. Цей склад злочину може застосовуватися лише в «особливий період», тобто під час війни.

3980 Наразі спостерігається хвиля «підриву будівель територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, поліції та інших органів влади підлітками, що були завербовані спецслужбами РФ. — ФСБ вербує підлітків для терактів — СБУ. Кореспондент, 2025; Як спецслужби РФ роблять терористів з українських підлітків. DW, 2025; Як спецслужби РФ вербують підлітків для терактів: коментарі поліцейських з Тернопільщини. Суспільне, 2025.

На сьогодні Україна ратифікувала (приєдналася) низку міжнародних договорів у сфері організаційно-правового забезпечення боротьби та протидії тероризму³⁹⁸¹. Щодо законодавства ЄС з питань боротьби з тероризмом:

1. *Директива (ЄС) 2017/541*³⁹⁸² щодо боротьби з тероризмом запроваджує мінімальні вимоги до визначення правопорушень і пов'язані санкції у цій сфері, а також вводить заходи захисту, підтримки і допомоги для жертв³⁹⁸³. Україна активно співпрацює з ЄС і міжнародними організаціями у сфері обміну інформацією про терористичні загрози, а саме з Європолем³⁹⁸⁴ та Європейською організацією з питань юстиції (Євросюстом)³⁹⁸⁵. Нещодавно удосконалено законодавство щодо захисту, підтримки та допомоги жертвам тероризму³⁹⁸⁶ відповідно до Директиви.

У IV кварталі 2026 року в межах імплементації цієї Директиви планується визначення пропаганди тероризму, його публічного виправдовування, публічних закликів до вчинення терористичного акту, розповсюдження, виготовлення чи зберігання з метою розповсюдження матеріалів з такими закликами чи пропагандою, а також пропаганди ідеології тероризму, виготовлення матеріалів із закликами до вчинення таких дій з метою їх розповсюдження або розповсюдження таких матеріалів, зокрема вчинені з використанням медіа та встановлення відповідальності за вказані діяння.

2. *Рішення Ради 2005/671/JHA*³⁹⁸⁷ передбачає зобов'язання України щодо обміну інформацією з країнами ЄС у контексті терористичних злочинів³⁹⁸⁸. Україна має підписані угоди про співпрацю з Європолем, що передбачають обмін оперативною інформацією, включно з даними щодо терористичних злочинів та радикальних елементів.

3981 Зокрема, Конвенція про злочини та деякі інші акти, що вчиняються на борту повітряних суден від 14.09.1963; Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 1977 року; Конвенція про боротьбу з незаконними діями проти безпеки морського судноплавства від 10.03.1988; Протокол про боротьбу з незаконними діями проти безпеки стаціонарних платформ, що знаходяться на континентальному шельфі, від 10.03.1988; Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу від 03.03.1980; Конвенція про запобігання і покарання за злочини проти міжнародно захищених осіб, включаючи дипломатичних агентів, від 14.12.1973; Міжнародна конвенція ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму від 1999 року; Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму від 2005 року; Міжнародна конвенція проти захоплення заручників від 17.12.1979 тощо.

3982 Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA. European Union.

3983 Законодавство ЄС щодо боротьби з тероризмом. Державна прикордонна служба України.

3984 Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво від 12.07.2017 № 2129-VIII.

3985 Угода про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції (Євросюстом) від 27.06.2016, ратифікована Законом України від 08.02.2017 № 1839-VIII, визначає ключові аспекти співпраці у боротьбі з тяжкими міжнародними злочинами та тероризмом та створює правову основу для активної співпраці України та Євросюсту.

3986 Законом України від 21.03.2023 № 2997-IX «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом» передбачено відшкодування шкоди, завданої терористичним актом у порядку, визначеному Урядом.

3987 Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences. European Union.

3988 Законодавство ЄС щодо боротьби з тероризмом. Державна прикордонна служба України.

3. *Рішення Ради 2008/615*³⁹⁸⁹ про посилення **транскордонного співробітництва**, особливо в боротьбі з тероризмом і міжнародною злочинністю. Містить у собі обмін інформацією, автоматичний доступ до ДНК людини, відбитків пальців, національних даних реєстрації автомобілів, даних щодо терористичних операцій, а також інші заходи посилення транскордонного співробітництва поліції³⁹⁹⁰. Наразі не імplementована в українське законодавство.
4. *Директива (ЄС) 2016/681*³⁹⁹¹ про використання даних запису реєстрації пасажирів для запобігання, виявлення, розслідування та переслідування терористичних та тяжких злочинів. Інформація про пасажирів, зібрана комерційними авіаперевізниками, використовується урядами країн для виявлення пасажирів, які можуть становити ризик для національної безпеки, перш ніж вони проникнуть на територію держави для проведення протиправної діяльності. Інформація про пасажирів поділяється на попередню інформацію про пасажирів (API) та дані запису реєстрації пасажирів (PNR). Наразі Директива³⁹⁹² не імplementована в українське законодавство.
5. *Регламент ЄС 2021/784*³⁹⁹³ щодо боротьби з поширення терористичного контенту в Інтернеті. Він зобов'язує постачальників інтернет-послуг видаляти або обмежувати доступ до такого контенту протягом однієї години після отримання відповідного наказу від компетентних органів. Регламент також запроваджує механізми співпраці між органами правопорядку країн-членів ЄС, зокрема за підтримки Європолу.

У 2022 році Україна ратифікувала **Додатковий протокол до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму**³⁹⁹⁴, яким СБУ визначено національним контактним пунктом, відповідальним за обмін інформацією про осіб, які виїжджають за кордон з терористичною метою³⁹⁹⁵.

У 2023 році прийнято **Закон № 2997-IX**³⁹⁹⁶, яким, зокрема, на АТЦ СБУ покладено національну координацію виконання резолюцій Ради Безпеки ООН щодо протидії міжнародному тероризму, а також надано йому повноваження та суб'єктам боротьби

3989 Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. European Union.

3990 Законодавство ЄС та найкращі європейські практики щодо поліцейської та митної співпраці. Державна прикордонна служба України.

3991 Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. European Union.

3992 Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/681 від 27.04.2016 про використання даних запису реєстрації пасажирів (ЗРП) для запобігання, виявлення, розслідування та переслідування терористичних та тяжких злочинів.

3993 Regulation (EU) 2021/784 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on addressing the dissemination of terrorist content online.

3994 Додатковий протокол до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму від 22.10.2015.

3995 Про ратифікацію Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму : Закон України від 20.09.2022 № 2589-IX.

3996 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом : Закон України від 21.03.2023 № 2997-IX.

з тероризмом отримувати та використовувати інформацію про пасажирів з метою протидії переміщення осіб, що підозрюються у здійсненні терористичної діяльності. Зокрема, повноваження з формування та ведення переліку терористичних організацій і груп з метою забезпечення міждержавного обміну інформацією про осіб, які виїжджають.

Прогрес і проблеми

Концепція боротьби з тероризмом в Україні, затверджена Президентом у 2019 році, потребує суттєвого оновлення з урахуванням вимог часу, зокрема трансформації терористичних проявів у зв'язку із повномасштабною війною на території України. Так, Дорожня карта з питань верховенства права передбачає, що в IV кварталі 2025 року, буде прийнято нову редакцію цієї Концепції на 2025–2030 роки, а також розроблено План заходів з її реалізації відповідно до *acquis* ЄС.

На виконання повноважень, передбачених Законом № 2997-IX³⁹⁹⁷, у грудні 2024 року ухвалено зміни до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»³⁹⁹⁸, якими **визначено повноваження СБУ щодо адміністрування переліку терористичних організацій (груп)**. До переліку вноситимуть організації, які ведуть терористичну діяльність на території України та/або за її межами, а також створюють загрозу національній безпеці незалежно від наявності чи відсутності в них статусу юридичної особи, реєстрації уповноваженими органами України чи іноземних держав. Перелік організацій буде формуватися публічно. Відомості щодо організації (групи) мають бути оприлюднені на сайті СБУ та на Єдиному державному порталі відкритих даних. На виконання відповідних законодавчих змін у квітні 2025 року СБУ затверджено Порядок формування та ведення переліку терористичних організацій (груп)³⁹⁹⁹.

Триває нормотворча діяльність щодо впровадження системи підготовки державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування з метою формування антитерористичних компетентностей у вказаній категорії осіб⁴⁰⁰⁰. Відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права на I квартал 2026 року заплановано впровадження професійного навчання для представників цивільного сектору, органів державної влади та місцевого самоврядування з питань протидії тероризму, а також залучення відповідних представників до антитерористичних навчань.

Крім того, у IV кварталі 2027 року планується імплементація положень Регламенту ЄС 2021/784 щодо боротьби з поширенням терористичного контенту в Інтернеті. Так, Дорожньою картою з питань верховенства права передбачається визначити компетентні органи, які будуть уповноважені видавати накази постачальникам послуг хостингу для видалення такого контенту з дотриманням засадничих прав і свобод

3997 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом : Закон України від 21.03.2023 № 2997-IX.

3998 Про внесення змін до деяких законів України щодо формування та ведення переліку терористичних організацій (груп) : Закон України від 18.12.2024 № 4156-IX.

3999 Про затвердження Порядку формування та ведення переліку терористичних організацій і груп : наказ Служби безпеки України від 15.04.2025 № 165.

4000 Лист Служби безпеки України від 15.04.2025 вих. № 33.81-92.

людини; встановлення обов'язку для постачальників послуг хостингу виконувати такі накази та звітувати за результатами виконання; встановлення юридичної відповідальності за невиконання наказів, а також процедуру щорічного прозорого звітування компетентними органами про таку діяльність.

Також триває робота над подальшим вдосконаленням законодавства на виконання *Рішення Ради 2008/615/JHA*, зокрема щодо обміну інформацією у межах співробітництва органів правопорядку з питань забезпечення публічного порядку під час великих транскордонних подій та координації спільних операцій, ухвалення правових та організаційних засад участі працівників компетентних органів держав-членів ЄС у спільному патрулюванні й інших спільних операціях та наданні допомоги у зв'язку з масовими заходами, катастрофами та серйозними аваріями на території України, а також участі органів правопорядку України у таких заходах на території держав-членів ЄС⁴⁰⁰¹. Дорожня карта з питань верховенства права передбачає завершення роботи над цим питанням у IV кварталі 2027 року.

Щодо імплементації *Директиви (ЄС) 2016/681* треба зазначити, що в Плані заходів до КСП передбачено розроблення та подання до Парламенту законопроектів щодо:

- забезпечення функціонування єдиної системи отримання, захисту та обміну інформацією про пасажирів з метою покращення прикордонного контролю, боротьби з незаконною міграцією, виявлення потенційних загроз національній безпеці, зокрема створення в Україні системи обробки попередніх даних реєстрації особи (PNR/API);
- автоматизації профілювання ризиків та розширення можливостей кримінального аналізу з метою підвищення ефективності здійснення прикордонного контролю;
- прямого доступу до інформації про пасажирів СБУ як головного органу в загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю;
- обробки попередніх даних реєстрації особи для забезпечення ефективності протидії транснаціональній злочинності з урахуванням мети поступової адаптації законодавства України до права (*acquis*) ЄС⁴⁰⁰².

На виконання зазначених положень АТЦ СБУ розроблено **проект Закону України «Про використання інформації про пасажирів для протидії тероризму, тяжким та особливо тяжким злочинам», який наразі не зареєстровано у Парламенті**⁴⁰⁰³. Водночас Держприкордонслужба представила Уряду власний законопроект з цього питання. За своїм змістом вони регулюють однакове коло питань та містять конкурентні між собою концепції, залежно від того, хто здійснює збір і обробку даних і з якою метою. СБУ, на відміну від Держприкордонслужби, володіє всім необхідним

4001 СБУ за безпосередньої участі АТЦ залучена до розробки проекту Дорожньої карти «Верховенство права», який наразі перебуває на стадії узгодження між Сторонами. Пропозиції СБУ до розд. 4.4 «Боротьба з тероризмом та попередження радикалізації» Дорожньої карти враховані Стороною ЄС. Інформація надана СБУ в листі від 15.04.2025 вих. № 33.8.1-92 та під час інтерв'ю з представниками СБУ, проведеного 31.03.2025.

4002 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 1.5.1.

4003 Інформація про законопроект та пов'язані з ним проблеми озвучені під час інтерв'ю з представниками СБУ, проведеного 31.03.2025. Також окремі деталі надано СБУ в листі від 15.04.2025 вих. № 33.8.1-92.

інструментарієм для ефективної реалізації даних PNR у межах контррозвідальної, оперативно-розшукової діяльності та здійснення досудового розслідування. До того ж модель, запропонована законопроектом Держприкордонслужби, крім недостатньої ефективності з огляду на обмеженість функцій цього органу як суб'єкта боротьби з тероризмом, несе певні загрози для права на приватність, адже допускає змішування понять обробки даних API та PNR, які чітко розрізняються в праві ЄС⁴⁰⁰⁴.

У березні 2025 року СБУ презентувала⁴⁰⁰⁵ розроблений нею законопроект у Комітеті Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки. За результатами засідання СБУ запропоновано створити робочу групу для доопрацювання вказаного законопроекту з урахуванням позицій усіх зацікавлених органів державної влади. Водночас конкуренція між різними концепціями реалізації Директиви ЄС 2016/681 зберігається, і важливим є її імплементація саме під керівництвом АТЦ СБУ, зважаючи на цільове призначення цієї Директиви — боротьбу з тероризмом, а не лише контроль правил перетину кордону.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає, що інституціоналізація національного контактного пункту з обробки інформації про пасажирів (PNR) та забезпечення функціонування системи обробки та обміну PNR даними має відбутися до IV кварталу 2027 року.

Водночас зберігається складність у взаємовідносинах між СБУ та МВС щодо направлення проєктів нормативно-правових актів СБУ на розгляд Уряду⁴⁰⁰⁶. Такі проєкти актів СБУ на розгляд Уряду наразі має подавати МВС як центральний орган виконавчої влади, що формує політику у відповідній сфері. Водночас у безпосередньому підпорядкуванні МВС перебуває Держприкордонслужба, яка також напрацьовує власні акти щодо аналогічних питань, однак які містять відмінні від СБУ пропозиції. Аби СБУ мала право безпосередньо вносити проєкти нормативно-правових актів на розгляд Уряду, Парламент у квітні 2025 року прийняв у першому читанні за основу законопроект № 12028⁴⁰⁰⁷. Наразі зазначений законопроект очікує на друге читання у Верховній Раді.

Україна як держава-член ООН⁴⁰⁰⁸ несе відповідальність за реалізацію Глобальної контртерористичної стратегії ООН та за запобігання та протидію тероризму та насильницькому екстремізму, що сприяє тероризму⁴⁰⁰⁹. Також Україна є учасницею **ОБСЄ**⁴⁰¹⁰, одним із стратегічних напрямів якого в галузі боротьби з тероризмом є протидія насильницькому екстремізму та радикалізації, що призводять до тероризму⁴⁰¹¹.

4004 Там само.

4005 Публікація Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки в соціальній мережі Facebook, 2025.

4006 Інформація про законопроект та пов'язані з ним проблеми озвучені під час інтерв'ю з представниками СБУ, проведеного 31.03.2025. Також окремі деталі надано СБУ в листі від 15.04.2025 вих. № 33.8.1-92.

4007 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури підготовки проєктів нормативно-правових актів : проєкт Закону України, реєстраційний № 12028 від 11.09.2024.

4008 Україна та ООН. Постійне представництво України при ООН, 2025.

4009 United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. United Nations.

4010 Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Міністерство закордонних справ України, 2022.

4011 Countering terrorism. Organization for Security and Co-operation in Europe.

Україні наразі бракує стратегічного бачення для запобігання та протидії насильницькому екстремізму та радикалізації, яка веде до тероризму (P/CVERLT)⁴⁰¹². Концепція боротьби з тероризмом⁴⁰¹³ серед пріоритетів називає недопущення поширення в суспільстві екстремістських поглядів, запобігання втягуванню молоді в терористичну діяльність, проте плану заходів із досягнення такої мети немає. Хоча проект рішення РНБО щодо оновлення Концепції боротьби з тероризмом в Україні та врахування в цьому стратегічному документі положень окремих актів права ЄС у частині боротьби з тероризмом Апаратом РНБО направлено до Офісу Президента, проте норми щодо визначення проблематики та попередження радикалізації та насильницького екстремізму в даному проекті рішення не передбачені⁴⁰¹⁴.

Превенція в контексті контртерористичної політики означає систему заходів, спрямованих на запобігання актам тероризму до того, як вони відбудуться. Це передбачає розроблення та імплементацію стратегій і програм, спрямованих на виявлення, моніторинг та реагування на потенційні загрози, а також на протидію процесам радикалізації, які можуть призвести до залучення осіб до терористичної діяльності⁴⁰¹⁵. Безпекова стратегія ЄС⁴⁰¹⁶ у 2020 році визначила практики превенції радикалізації як один із пріоритетів протидії тероризму та цілей розвитку безпеки загалом.

Наразі в Україні **відсутній центральний орган влади, відповідальний за запобігання радикалізації та насильницькому екстремізму**. Система органів, які ведуть боротьбу з радикалізацією, наразі децентралізована. Повноваження щодо запобігання радикалізації розподілені між різними установами. Залучені СБУ, Державна кримінально-виконавча служба, Мін'юст та місцеві органи влади. З огляду на досвід ЄС у протидії радикалізації та насильницькому екстремізму важливим видається також широке залучення громадських організацій та релігійних громад до реалізації програм, спрямованих на профілактику таких деструктивних явищ, інтеграцію тих, хто був під впливом екстремістських ідей⁴⁰¹⁷.

Фактично цю функцію міг би взяти на себе АТЦ СБУ, зокрема координувати інші органи влади в цьому питанні. Для цього потрібен стратегічний документ у сфері державної політики із запобігання та протидії насильницькому екстремізму та радикалізації, яка веде до тероризму. Серед іншого він має зважати на унікальність внутрішніх загроз українського екстремізму та тероризму з огляду на виклики воєнного стану.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає розроблення такого документа. Так, до IV кварталу 2026 року мають бути прийняті Стратегія та план дій з попередження і протидії радикалізації та насильницьким проявам, що можуть при-

4012 Preventing and countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism (P/CVERLT).

4013 Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 05.03.2019 № 53.

4014 Шевчук Я. Превенція радикалізації та насильницького екстремізму як інструмент запобігання тероризму: європейський досвід і шляхи його імплементації в Україні. Право України, № 12, 2024. С. 112.

4015 Тарасюк Т. Впровадження превентивних практик протидії радикалізації в Україні: потенціал та приклади партнерської інфраструктури. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», 2023.

4016 Communication from the Commission on the EU Security Union Strategy. COM/2020/605. European Union.

4017 Шевчук Я. Превенція радикалізації та насильницького екстремізму як інструмент запобігання тероризму: європейський досвід і шляхи його імплементації в Україні. Право України, № 12, 2024. С. 112.

звести до тероризму, відповідно до політики ЄС та основних принципів попередження і протидії у цій сфері.

Цим же документом передбачено у IV кварталі 2027 року прийняття закону, який визначить основний координуючий орган з питань боротьби з радикалізацією та насильницькими проявами, що можуть призвести до тероризму, та порядок залучення інших суб'єктів та недержавних інституцій до такої діяльності.

У національному законодавстві немає визначення радикалізації, але Україна має намір ухвалити законодавство для усунення прогалин у 2027 році (відповідно до намірів, озвучених в Європейській комісії)⁴⁰¹⁸. У сфері боротьби з терористичним контентом в інтернеті залучена низка відомств, а відповідальний центральний орган ще не визначений.

Водночас, на думку представників СБУ⁴⁰¹⁹, в Україні немає проблем з радикалізмом як таким (ні до 2022 року, ні зараз, ні після завершення війни). Така рекомендація ЄС застосовна до країн, у яких на політичному рівні мають значні успіхи партії та рухи правого ідеологічного спрямування, що в Україні не є суттєвою проблемою. Так, видається, що проблема радикалізму «нав'язується» ззовні в межах російської пропаганди щодо «денацифікації України» та «батальйону Азов», що не відповідає дійсності.

Рекомендації

1. Імплементувати Рішення Ради 2008/615/JHA, зокрема через реалізацію комплексу запланованих заходів щодо забезпечення діяльності АТЦ СБУ як національного контактного пункту для обміну інформацією з метою запобігання терористичним злочинам.
2. Розробити та прийняти закон щодо забезпечення функціонування системи отримання, захисту та обміну інформацією про пасажирів та створення в Україні системи обробки даних відповідно до Директиви (ЄС) 2016/681.
3. Розробити та прийняти стратегічний документ у сфері державної політики із запобігання та протидії насильницькому екстремізму, який, зокрема, міститиме координаційну роль АТЦ СБУ та співпрацю центральних та місцевих органів виконавчої влади та громадянського суспільства.
4. Провести широку фахову дискусію представників України та Європейської комісії щодо доцільності унормування на законодавчому рівні питання протидії радикалізації, особливо в частині обговорення конкретних інструментів запобігання та протидії цьому явищу, що мають бути застосовані в Україні, адже ЄС не має стандартів з цього питання.

4018 Інформація надана представниками Служби безпеки України під час інтерв'ю, проведеного 31.03.2025.

4019 Там само.

Діяльність Ради національної безпеки і оборони України та інших органів державної влади в частині захисту об'єктів критичної інфраструктури від терористичних нападів

Стан справ

Підвищення стійкості національної та європейської критичної інфраструктури (КІ) визначено одним із пріоритетів безпекової політики ЄС та закріплено в рішеннях Ради ЄС, спрямованих на посилення заходів із підвищення стійкості критичної інфраструктури. У 2008 році прийнято Директиву ЄС 2008/114 «Про ідентифікацію та призначення європейської критичної інфраструктури та оцінку необхідності її вдосконалення»⁴⁰²⁰.

Новою Директивою ЄС 2022/2557 «Щодо стійкості надання життєво важливих послуг/функцій суб'єктами, які експлуатують критичну інфраструктуру»⁴⁰²¹ сформовано законодавчу основу та вимоги щодо реалізації проголошеної політики та організації національних систем забезпечення стійкості надання визначених послуг. Цією Директивою здійснено посилення регулювання сектору КІ, як розширюючи, так і поглиблюючи наднаціональні тенденції у цій сфері⁴⁰²².

У 2017 році Рада Безпеки ООН ухвалила першу в історії резолюцію (Резолюція 2341⁴⁰²³) щодо захисту КІ від терористичних загроз, ініціатором якої виступила Україна⁴⁰²⁴. Метою її є підвищення ефективності міжнародних зусиль з протидії терористичним актам проти ОКІ⁴⁰²⁵.

У цьому ж році в Україні схвалено **Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури**⁴⁰²⁶, якою визначено, що створення системи захисту КІ є одним із пріоритетів у реформуванні сектору оборони та безпеки України. Концепцію передбачається реалізувати протягом 2017–2027 років⁴⁰²⁷.

4020 Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection.

4021 Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC.

4022 Пурсіайнен К., Кютомаа Е. Від захисту європейської критичної інфраструктури до стійкості європейських критичних об'єктів: що це означає? С. 100–101. Стала та стійка інфраструктура, 2023.

4023 Resolution 2341 (2017) / adopted by the Security Council at its 7882nd meeting, on 13 February 2017. United Nations, 2017.

4024 Рада Безпеки ООН ухвалила українську резолюцію та провела відкриті дебати щодо захисту критичної інфраструктури від терористичних атак. Міністерство закордонних справ України, 2017.

4025 Там само.

4026 Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009.

4027 Там само.

У 2021 році прийнято **Закон № 1882-IX**⁴⁰²⁸, який визначає правові та організаційні засади створення та функціонування національної системи захисту КІ і є частиною законодавства у сфері національної безпеки.

До суб'єктів національної системи захисту КІ, зокрема, відносять: Уряд, Апарат РНБО, СБУ, Адміністрацію Держспецзв'язку, уповноважений орган у сфері захисту КІ України⁴⁰²⁹. **Під час дії воєнного стану**, а також протягом 12 місяців після його припинення чи скасування **повноваження уповноваженого органу у сфері захисту КІ України здійснюються Держспецзв'язку**⁴⁰³⁰.

Для узгодження дій суб'єктів національної системи захисту КІ функціонує **Реєстр об'єктів критичної інфраструктури**⁴⁰³¹. Він формується та ведеться уповноваженим органом у сфері захисту КІ України на основі пропозицій суб'єктів національної системи захисту КІ⁴⁰³². У 2023 році затверджено Порядок його ведення, який визначає процедури формування і ведення зазначеного Реєстру, внесення до нього інформації про ОКІ та їх виключення, доступу та надання інформації з нього⁴⁰³³.

РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові⁴⁰³⁴. Його функції передбачають внесення пропозицій Президентові щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, а також координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони⁴⁰³⁵.

У 2022 році введено в дію рішення РНБО⁴⁰³⁶ про **Стратегію забезпечення державної безпеки**. Для її реалізації **необхідним є вжиття таких заходів, як-от** підготовка й ухвалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, що стосуються, зокрема, захисту ОКІ та запровадження національної системи стійкості⁴⁰³⁷. Реалізація положень Стратегії здійснюватиметься на плановій основі на період до 2025 року⁴⁰³⁸. З метою її реалізації затверджено відповідний План заходів⁴⁰³⁹, одним із заходів якого визначено розвиток міжнародного співробітництва в безпековій сфері насамперед, з питань захисту ОКІ та запровадження національної системи стійкості⁴⁰⁴⁰.

4028 Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX.

4029 Там само, ст. 14.

4030 Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV.

4031 Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX, ст. 11.

4032 Там само.

4033 Про затвердження Порядку ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, включення таких об'єктів до Реєстру, доступу та надання інформації з нього : постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 № 415.

4034 Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР, ст. 1.

4035 Там само, ст. 3.

4036 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» : Указ Президента України від 16.02.2022 № 56.

4037 Там само.

4038 Там само.

4039 Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії забезпечення державної безпеки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.04.2023 № 328.

4040 Там само.

У 2023 році введено в дію рішення РНБО⁴⁰⁴¹ щодо **організації захисту та забезпечення безпеки функціонування ОКИ та енергетики України в умовах ведення воєнних дій**. З метою встановлення відповідності стану захищеності ОКИ вимогам законодавства, достовірності наданої інформації визначеним суб'єктам національної системи захисту КІ, надання методичної допомоги операторам ОКИ в удосконаленні системи захисту такої інфраструктури передбачено здійснення моніторингу рівня безпеки ОКИ⁴⁰⁴². Порядок такого моніторингу, віднесення об'єктів до КІ, визначення структури сектору КІ тощо визначено Урядом⁴⁰⁴³.

У 2023 році також затверджено **Національний план захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури**⁴⁰⁴⁴. Він, зокрема, передбачає: установлення вимог та забезпечення моніторингу рівня захисту ОКИ; проведення оцінки ризиків і загроз КІ; посилення стійкості КІ; розроблення програм щодо роботи з громадами та підтримки населення на випадок кризових ситуацій; взаємодію національної системи захисту КІ з міжнародними системами.

Виконання заходів Національного плану сприятиме безперебійній роботі ОКИ різних категорій, забезпечить захист від загроз та безперебійне надання життєво важливих послуг населенню⁴⁰⁴⁵.

Також у 2024 році на ресурсах РНБО почала працювати **Платформа «Безпека та стійкість критичної інфраструктури»**⁴⁰⁴⁶ для електронного навчання на безплатній основі усіх причетних до національної системи захисту КІ⁴⁰⁴⁷.

Прогрес і проблеми

Директива ЄС 2022/2557 імплементована частково, і наявний простір для подальших дій. Так, імплементация положень Закону № 1882-ІХ⁴⁰⁴⁸ у контексті Директиви ЄС свідчить про те, що суб'єкти національної системи захисту КІ намагаються орієнтуватися переважно на встановлення вимог щодо фізичної безпеки об'єктів КІ, захисту їх від ракетно-дронових ударів та здійснення контролю за діяльністю операторів КІ. Тобто основна увага в системі захисту КІ наразі приділяється безперебійному і безпечному функціонуванню інфраструктури.

4041 Про організацію захисту та забезпечення безпеки функціонування об'єктів критичної інфраструктури та енергетики України в умовах ведення воєнних дій: рішення Ради національної безпеки та оборони України від 17.10.2023 (введено в дію Указом Президента України від 17.10.2023 № 695).

4042 Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-ІХ, ст. 23.

4043 Порядок проведення моніторингу рівня безпеки об'єктів критичної інфраструктури : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2022 № 821; Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури : постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 1109.

4044 Про затвердження Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.09.2023 № 825.

4045 Уряд затвердив Національний план захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, 2023. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України.

4046 Безпека та стійкість критичної інфраструктури. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України.

4047 Для електронного навчання: Запрацювала платформа «Безпека та стійкість критичної інфраструктури». Рада національної безпеки та оборони України, 2024.

4048 Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-ІХ.

Натомість Директива оперує не стільки поняттям захисту, скільки *стійкості* об'єктів КІ⁴⁰⁴⁹. Так, мета політики ЄС — збільшення спроможності держав-членів підвищити стійкість надання основних послуг на внутрішньому ринку, тобто послуг, які мають вирішальне значення для підтримки життєво важливих суспільних функцій, економічної діяльності, громадського здоров'я та безпеки навколишнього середовища у ЄС.

Отже, без розвитку механізмів забезпечення стійкості надання визначених послуг/функцій, стимулювання та підтримки операторів КІ, аналізу ризиків КІ, обміну інформацією та координації діяльності у форматі державно-приватного партнерства зусилля України узгоджуватимуться з пріоритетами політики ЄС у цій сфері неповною мірою⁴⁰⁵⁰.

На розв'язання цих проблем спрямований **законопроект № 12208**⁴⁰⁵¹. Ним повістю імплементуються положення Директиви ЄС № 2022/2557, які не були враховані в Законі № 1882-IX під час його прийняття у 2021 році, а саме: зобов'язання операторів КІ проводити оцінювання ризиків кожні чотири роки; положення щодо здійснення нагляду у сфері захисту КІ, як і відповідальність операторів КІ за порушення вимог у сфері захисту такої інфраструктури; положення щодо державної фінансової підтримки операторів КІ, а також законодавчі підстави (заохочення) до добровільної сертифікації та оцінки відповідності тощо. Водночас відповідний законопроект отримав низку зауважень від Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики та природокористування та ГНЕУ⁴⁰⁵².

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає прийняття відповідного закону до IV кварталу 2026 року. Він обов'язково має містити такі складові: 1) визначення переліку критичних секторів; 2) визначення компетентних органів та їхніх повноважень, зокрема у сфері нагляду і контролю; 3) розроблення стратегії стійкості критично важливих суб'єктів; 4) визначення суб'єкта, що буде виконувати функції єдиного контактного пункту, відповідального за координацію питань щодо стійкості критично важливих суб'єктів та міжнародної співпраці в цій сфері; 5) проведення оцінки ризиків наданню життєво важливих послуг населенню України та відповідна ідентифікація й облік критично важливих суб'єктів, включно з критично важливими суб'єктами загальноєвропейського значення, розташованими на території України.

Окремо варто зазначити про **проблеми залучення приватних суб'єктів до захисту ОКІ**. Стратегією забезпечення державної безпеки⁴⁰⁵³ передбачено, що один із напрямів державної політики у сфері забезпечення державної безпеки є розвиток державно-приватного партнерства з урахуванням пріоритетності інтересів держави

4049 Бердиченко І., Дорогий Я., Дорога-Іванюк О. Перспективи імплементції законодавства ЄС для ефективного захисту критичної інфраструктури фінансового сектору. Збірник доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції «Інформаційна безпека та інформаційні технології» (27.11.2024). С. 301.

4050 Суходоля О. Нова директива ЄС щодо стійкості критичної інфраструктури (CER DIRECTIVE). Національний інститут стратегічних досліджень. 12.04.2023.

4051 Про внесення змін до Закону України «Про критичну інфраструктуру» щодо імплементції положень Директиви (ЄС) 2022/2557 Європейського парламенту та Ради від 14 грудня 2022 року про стійкість критично важливих об'єктів і скасування Директиви Ради 2008/114/ЄС : проект Закону України, реєстраційний № 12208 від 14.11.2024.

4052 Там само.

4053 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» : Указ Президента України від 16.02.2022 № 56.

в системі забезпечення державної безпеки. Станом на сьогодні в Україні діє Закон України «Про державно-приватне партнерство»⁴⁰⁵⁴, яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Водночас його положення варто вдосконалити з урахуванням Директиви ЄС 2022/2557 в частині правового регулювання взаємовідносин держави та приватного сектору в процесі забезпечення стійкості та безпеки ОКІ. Зокрема, впровадження у діяльність суб'єктів господарювання практики аналізу ризиків та реагування на загрози (contingency planning), механізмів та інструментів взаємодії та узгодження дій державних та недержавних суб'єктів господарювання, громадськості, механізму розподілу відповідальності та зобов'язань (зокрема фінансових).

У країнах ЄС основна відповідальність за безпеку об'єктів/систем критичної інфраструктури покладається на їх власників/операторів, тому ефективне державно-приватне партнерство є ключовим елементом дієвої сталої політики, спрямованої на підтримання належного рівня безпеки та стійкості КІ.

З урахуванням такої моделі в *Плані заходів до КСП*⁴⁰⁵⁵ передбачено до IV кварталу 2026 року розроблення і подання до Верховної Ради законопроекту щодо посилення відповідальності власників та/або керівників підприємств, установ та організацій, віднесених до ОКІ, за неналежне забезпечення кіберзахисту комунікаційних і технологічних систем ОКІ та незабезпечення невідкладного інформування урядової команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події України CERT-UA, уповноваженого підрозділу у сфері інформаційної безпеки СБУ та НПУ про інциденти у сфері кібербезпеки.

Наразі повноваження уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України здійснюються **Держспецзв'язку**. Однак це тимчасова функція, викликана нагальною потребою координації діяльності суб'єктів національної системи захисту та реалізації державної політики у цій сфері⁴⁰⁵⁶. Рада бізнес-омбудсмана зазначає, що у довгостроковій перспективі може виникнути потреба у створенні спеціалізованого органу, який надалі зможе повністю зосередитися на управлінні та захисті КІ⁴⁰⁵⁷.

Рекомендації

1. З метою повної імплементації Директиви ЄС № 2022/2557 доцільно прийняти законопроект № 12208 із врахуванням зауважень, висловлених фахівцями, зокрема в частині включення положень щодо розвитку механізмів забезпечення стійкості надання визначених послуг/функцій, стимулювання та підтримки

4054 Про державно-приватне партнерство : Закон України від 16.02.2022 № 2404-VI.

4055 План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792, захід 1.3.1.

4056 Докладно — у підрозділі «Кіберзлочини (кібератаки на об'єкти критичної інфраструктури, превентивні заходи щодо сексуальної експлуатації дітей в інтернеті тощо)» розділу «Боротьба з організованою злочинністю».

4057 Проблеми захисту та відновлення критичної інфраструктури із залученням приватного сектору. Рада бізнес-омбудсмана. Лютий 2025. С. 12.

операторів КІ, аналізу ризиків КІ, обміну інформацією та координації діяльності у форматі державно-приватного партнерства у ході забезпечення стійкості та безпеки ОКІ.

Взаємодія органів правопорядку та залученість підрозділів СБУ до розслідування воєнних злочинів і терористичних атак Російської Федерації в умовах збройної агресії

Стан справ

Активність АТЦ СБУ⁴⁰⁵⁸ вийшла на передній план з початком антитерористичної операції⁴⁰⁵⁹ (АТО) на окремих територіях України у 2014 році. Повноваження Центру охоплюють діяльність СБУ у сфері забезпечення національної безпеки, здійснення боротьби з тероризмом, ідентифікації можливих загроз та забезпечення механізмів для оперативного реагування на них⁴⁰⁶⁰. Попри те, що сам центр не провадить кримінальне переслідування у межах цього напрямку своєї діяльності, результати його роботи є підставою для розслідування кримінальних правопорушень слідчими СБУ.

Проголошення АТО у 2014 році сприяло формуванню правової позиції у контексті кримінального переслідування за наслідки збройного конфлікту на території України. Дії представників самопроголошених «Донецької народної республіки» та «Луганської народної республіки» кваліфікувалися за ст. 110 (посягання на територіальну цілісність і недоторканість України), ст. 258 (терористичний акт), ст. 258³ (створення терористичної групи чи терористичної організації) КК України⁴⁰⁶¹. Статистика зареєстрованих кримінальних проваджень показує, зокрема, що у період **з 2014 по 2020 роки щорічно реєструвалось орієнтовно 1 000 справ за фактами вчинення терористичних актів**.

КК Україна	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ⁴⁰⁶²
ст. 110	285	217	93	136	165	135	140	149	10 487	614	505

4058 Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 № 379/99.

4059 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14.04.2014 № 405.

4060 Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 № 379; Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV.

4061 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III.

4062 Дані взято з відомостей про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування: Офіс Генерального прокурора.

ст. 258	1499	1295	1865	1385	950	909	465	332	95	14	51
ст. 258 ³	478	849	319	277	175	164	123	136	148	148	65

Сам факт запровадження АТО під час здійснення кримінальних проваджень став достатнім аргументом для застосування такої правової кваліфікації. Органи правопорядку використовували положення Закону України «Про боротьбу з тероризмом», які закріплюють характеристики терористичної організації для обґрунтування своєї позиції. Серед них:

- стійке об'єднання трьох і більше осіб;
- створене зі спеціальною метою — здійснення терористичної діяльності;
- має розподіл функцій;
- має певні правила поведінки, обов'язкові для цих осіб під час підготовки та вчинення терористичних актів;
- хоча б один зі структурних підрозділів здійснює терористичну діяльність із відома хоча б одного з керівників (керівних органів) усієї організації⁴⁰⁶³.

Формування підходу до кваліфікації терористичної діяльності не зважало на контекст збройного конфлікту на території України. Запровадження АТО (згодом — операції об'єднаних сил) стало формою внутрішньої реакції держави на реальну загрозу в межах власної території, яка вимагала мобілізації внутрішніх ресурсів, передбачала низку адміністративних рішень та порядок використання силових підрозділів для реагування на загрозу. Натомість на практиці це рішення сприймалося судами як загальновідомий факт⁴⁰⁶⁴, аргумент, який було використано у межах правової кваліфікації наслідків збройного конфлікту.

Залученість АТЦ СБУ до процесів забезпечення безпеки держави не вимагало автоматичної оцінки подій, що відбувалися, та кваліфікації протиправних діянь як терористичних актів без доведення відповідної правової позиції у межах проваджень. Відповідно **не було взято до уваги правовий режим міжнародного гуманітарного права та міжнародного кримінального права, положення якого визначають статус учасників збройного конфлікту, наявність у них імунітету комбатанта та особливості їх кримінального переслідування.** Як наслідок, була сформована правозастосовча практика застосування ст.ст. 110, 258, 258³ КК України до діянь, які з позиції правового режиму збройного конфлікту можуть тлумачитися, зокрема, як участь у бойових діях.

Основне навантаження з розслідування наслідків збройного конфлікту, відповідно до вимог КПК України, з 2014 року залишається на СБУ⁴⁰⁶⁵. До підслідності СБУ віднесено злочини проти основ національної безпеки України та низка правопо-

4063 Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV, ст. 1.

4064 Під час розгляду кримінальних проваджень щодо ст.ст. 258, 258³ КК України суди посилались на прийняття рішення про початок АТО як правовий аргумент, що доводив здійснення терористичної діяльності на території України з 2014 року. Наприклад, вирок Корольовського районного суду м. Житомир від 10.05.2023 у справі № 296/4949/18.; вирок Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 27.03.2018 у справі № 229/3626/16-к.

4065 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216.

рушень проти громадської безпеки. Водночас міжнародні злочини, передбачені ст.ст. 437, 438, 442, 442¹ КК України, також належать до підслідності СБУ. На практиці лише ресурсу СБУ залишається недостатньо для того, щоб впоратися зі значним навантаженням щодо розслідування таких проваджень.

Лише з 2020 року наслідки збройного конфлікту почали активно розглядатися в межах правової кваліфікації за ст. 438 КК України як порушення законів та звичаїв війни⁴⁰⁶⁶.

КК Україна	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ⁴⁰⁶⁷
ст. 438	1	4	6	14	5	12	223	172	60 387	60 944	28 788

Зміна підходу на практиці пов'язана з тим, що у 2019 році у складі ОГП було утворено Департамент нагляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту⁴⁰⁶⁸. Його робота була зосереджена на наслідках тимчасової окупації Кримського півострова, окремих районів у Донецькій та Луганській областях, а також активних бойових дій. Департамент координував практику кваліфікації кримінальних правопорушень як міжнародних злочинів, намагаючись запровадити системні підходи до оцінювання наслідків збройного конфлікту на території України.

Як реакція на запровадження спеціалізації щодо розслідування наслідків збройного конфлікту на рівні ОГП у 2021 році керівництвом НПУ та СБУ **вирішено створити окремі спеціалізовані слідчі підрозділи на рівні головних слідчих управлінь, а також територіальних органів** у Донецькій та Луганській областях⁴⁰⁶⁹. Проте вже після 24 лютого 2022 року у зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ на територію України та збільшенням масштабів зафіксованих наслідків збройного конфлікту подібні кримінальні провадження розслідуються у всіх областях України. Контекст подій вимагав на практиці ухвалення рішення про поширення спеціалізації слідчих органів і в інших областях. Зокрема, у 2022 році на рівні НПУ створено відділи у дев'ятих обласних слідчих управліннях, які найбільше постраждали від війни: Київському, Чернігівському, Сумському, Харківському, Луганському, Донецькому, Запорізькому, Херсонському, Дніпропетровському, Миколаївському. Отже, сьогодні досудове розслідування міжнародних злочинів в Україні здійснює як СБУ, так і НПУ, яка широко представлена в усіх регіонах України на рівні територіальних громад найменшого розміру. Одиначні провадження також залишаються в ДБР.

4066 Відповідно до Закону України від 09.10.2024 № 4012-IX «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього» назва ст. 438 КК України змінена на «Воєнні злочини».

4067 Дані взято з відомостей про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування: Офіс Генерального прокурора.

4068 В Генеральній прокуратурі створено Департамент нагляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту. Генеральна прокуратура України, 2019.

4069 У поліції та СБУ створюють спецпідрозділи з розслідування злочинів під час збройного конфлікту. Укрінформ, 2021.; В СБУ та Нацполіції створюють підрозділи для розслідування злочинів в умовах збройного конфлікту. Дзеркало тижня, 2021.

Залучення НПУ до фіксації та розслідування наслідків збройного конфлікту на території України стало вимушеним рішенням у відповідь на значні масштаби вчинених злочинів. Ст. 36 КПК України дозволяє передачу кримінального провадження до підслідності іншому органу досудового розслідування чи іншому підрозділу в межах одного органу⁴⁰⁷⁰. Для ухвалення такого рішення неефективність може обґрунтовуватися, наприклад, невжиттям необхідних заходів у межах кримінального провадження, непроведенням необхідних слідчих дій, невиконанням вказівок прокурора чи іншими аргументами. Отже, з процесуального погляду такі кримінальні провадження передаються НПУ «за неефективністю».

У 2022 році на рівні КПК України запроваджено додатковий інструмент для забезпечення взаємодії між органами правопорядку, що здебільшого використовується у кримінальних провадженнях щодо наслідків збройного конфлікту. Було надано **можливість створювати за постановою керівника органу досудового розслідування міжвідомчі слідчі групи у складі кількох органів слідства**⁴⁰⁷¹. Фактично за допомогою таких груп на практиці допускається залучення до досудового розслідування не тільки органу, який має відповідну підслідність у кримінальному провадженні (у даному разі — СБУ), а й інші органи правопорядку одночасно (зокрема НПУ чи ДБР). Створення міжвідомчих слідчих груп не підмінює загальні правила підслідності, лише додає на практиці формальних вимог для визначення повноважень слідчих у межах розслідувань. До того ж такі повноваження керівника органу досудового розслідування передбачені лише в умовах воєнного стану, а необхідність подальшого розслідування міжнародних злочинів не зникне після його припинення або скасування.

В умовах викликів для національної безпеки України, збройного конфлікту, що триває з 2014 року, органи правопорядку України залишаються тими суб'єктами, які несуть на собі обов'язок фіксувати та безпосередньо реагувати на вчинені кримінальні правопорушення. Масштаби наслідків збройного конфлікту та обмеженість ресурсу органів досудового розслідування вимагають налагодження ефективної співпраці між ними, яка має бути підкріплена ефективною координацією органів прокуратури. Беручи до уваги те, що жодний орган досудового розслідування не може самостійно впоратися з дослідженням наслідків збройного конфлікту на території України, розподіл їхніх ресурсів наразі залежить від рішень процесуальних керівників у кримінальних провадженнях.

Прогрес і проблеми

Початок збройного конфлікту на території України у 2014 році дав поштовх для розвитку національної практики переслідування за вчинення міжнародних злочинів. З розвитком подій, особливо після повномасштабного вторгнення РФ на територію України 24 лютого 2022 року, змінювалися практичні підходи до кваліфікації наслідків збройного конфлікту.

⁴⁰⁷⁰ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-V, ст. 36.

⁴⁰⁷¹ Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану : Закон України від 14.04.2022 № 2201-IX.

З одного боку, сприйняття самопроголошених Донецької народної республіки та Луганської народної республіки як терористичних організацій було відображено у відповідних кримінальних провадженнях щодо їх учасників. Поряд із цим роль представників Російської Федерації у збройному конфлікті розкривалася через застосування ст. 437 КК України⁴⁰⁷², яка передбачає досить широкий підхід до розуміння злочину агресії⁴⁰⁷³ (суб'єктом злочину агресії є не військово-політичне керівництво держави, а будь-яка людина, яка досягла віку кримінальної відповідальності). Лише у 2024 році Верховний Суд сформував правову позицію, яка надала змогу обмежити підхід до кваліфікації дій суб'єкта цього злочину до військово-політичного командування, що відповідає загальноприйнятим підходам у міжнародному кримінальному праві. Водночас продовжувала формуватися практика дослідження наслідків збройного конфлікту як воєнних злочинів, вчинених на території України з 2014 року.

Бланкетне формулювання ст. 438 КК України зазнає тривалої критики, оскільки органам правопорядку важко розрізнити види форми кримінальних правопорушень, які підпадають під правову кваліфікацію воєнних злочинів. Ратифікація Україною Римського статуту у 2024 році⁴⁰⁷⁴ відкрила можливість для внесення до КК України ст. 442¹, яка криміналізує злочини проти людяності⁴⁰⁷⁵. Відсутність цього виду міжнародних злочинів значно обмежувала органи правопорядку України в можливості досліджувати системні та масштабні злочини, вчинені в умовах збройного конфлікту, та про можливість застосування цієї кваліфікації велися дискусії з 2014 року. Наразі ОГП вивчає всі кримінальні провадження за фактом вчинення міжнародних злочинів щодо виокремлення окремих складів за такою кваліфікацією.

Беручи до уваги те, за якою правовою кваліфікацією здійснюються кримінальні провадження щодо наслідків збройного конфлікту, **найбільше навантаження з розслідування залишається за СБУ, до підслідності якої віднесено ці кримінальні правопорушення**⁴⁰⁷⁶:

КК Україна	2022	2023	2024 ⁴⁰⁷⁷
ст. 110	10 003	571	464
ст. 258	88	14	51
ст. 258 ³	137	126	48
ст. 438	49 483	53 463	26 322

4072 Постанова Верховного Суду від 28.02.2024 у справі № 415/2182/20.

4073 Відповідно до Закону України від 09.10.2024 № 4012-IX «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього» назва ст. 437 КК України змінена на «Злочин агресії».

4074 Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 21.08.2024 № 3909-IX.

4075 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 09.10.2024 № 4012-IX.

4076 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216.

4077 Дані взято з відомостей про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування: Офіс Генерального прокурора.

Водночас **ресурсу СБУ недостатньо для того, щоб забезпечити ефективне розслідування таких масштабних злочинів. Здебільшого працівники СБУ не є слідчими**, територіальна структура органів безпеки є менш розгалуженою та охоплює тільки рівень областей, що означає залучення до роботи меншої кількості особового складу. Наприклад, як порівняти з СБУ, регіональне представництво НПУ містить слідчі управління в областях та територіальні підрозділи на місцях. Якщо слідчому СБУ потрібно виїжджати на місце вчинення злочину з обласного центру в різні куточки області, слідчі поліції можуть швидше прибути на місце з міста, селища чи району.

У результаті до таких розслідувань залучаються НПУ. Кримінальні провадження з правовою кваліфікацією за кримінальні правопорушення проти основ національної безпеки України та злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку можуть реєструватись іншими органами досудового розслідування, але однаково передаються до СБУ.

Якщо порівнювати розслідування воєнних злочинів з іншими провадженнями, які перебувають у підслідності СБУ, пріоритет у їхній роботі залишається на дослідженні злочинів проти основ національної безпеки як на території, неохопленій активними бойовими діями, так і у звільнених районах⁴⁰⁷⁸.

Після запровадження можливості створювати міжвідомчі слідчі групи фактично головним результатом було спрощення збору первинних доказів на місцях. Водночас створення міжвідомчої слідчої групи у провадженні не скасовує того, що провадження залишаються за СБУ як головним органом досудового розслідування. Такий формат взаємодії органів правопорядку у межах кримінальних проваджень не замінив процес передачі проваджень між різними органами досудового розслідування за правилами ч. 5 ст. 36 КПК України.

Після 24 лютого 2022 року **слідчі НПУ перейняли на себе більшу частину навантаження органів безпеки з фіксації міжнародних злочинів**. Крім необхідності забезпечувати безпеку на місцях, слідчі та оперативні підрозділи НПУ були змушені оглядати місця вчинення кримінальних правопорушень, навіть якщо такі діяння не охоплюються їхньою підслідністю⁴⁰⁷⁹. Саме органи НПУ збирають докази на місцях обстрілів та інших наслідків збройного конфлікту⁴⁰⁸⁰.

Поряд з цим **слідчі ДБР також залучаються до роботи** в кримінальних провадженнях щодо наслідків збройного конфлікту на території України. Наприклад, у штаті

4078 СБУ відповідно до своїх основних завдань зобов'язана: сприяти забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій: Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII, п. 11 ч. 1 ст. 24.

4079 З початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну слідчі НПУ розпочали 49 001 кримінальне провадження за фактами вчинення на території України злочинів військовослужбовцями збройних сил РФ та їхніми пособниками. З них: 37 487 — за ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни), 9 129 — за ст. 110 КК України (посягання на територіальну цілісність і недоторканність України), 2 197 — за ст. 111¹ КК України (колабораційна діяльність), 103 — за ст. 111 КК України (державна зрада), 37 — за ст. 113 КК України (диверсія) тощо: Злочини, вчинені військовими РФ під час повномасштабного вторгнення в Україну (станом на 16.12.2022). Національна поліція України, 2022.

4080 Наприклад, Поліцейські задокументували наслідки 26 російських вогневих атак на Донеччині. Національна поліція України, 2022; Поліція відкрила 51 кримінальне провадження за фактами воєнних злочинів російської армії на Херсонщині. Національна поліція України, 2022; Поліція Сумщини документує наслідки артилерійських обстрілів російськими військами. Національна поліція України, 2022.

Головного слідчого управління створено окремий підрозділ з досудового розслідування військових правопорушень, правопорушень проти миру, безпеки людства, а також міжнародного правопорядку, вчинених внаслідок ведення Російською Федерацією, із залученням представників інших країн, агресивної війни проти України⁴⁰⁸¹. Слідчі цього управління залучалися до документування наслідків війни на території Київської, Сумської та Чернігівської областей⁴⁰⁸². Як видно з публічних заяв керівництва ДБР, подібний формат роботи став можливий у межах міжвідомчої слідчої групи спільно з іншими органами досудового розслідування⁴⁰⁸³. Наразі є лише одиничні кримінальні провадження за фактами вчинення воєнних злочинів, що продовжують розслідуватися ДБР, проте нові не передаються.

Необхідність координації роботи різних органів правопорядку у межах кримінальних проваджень щодо наслідків збройного конфлікту на території України стала однією з ключових завдань для органів прокуратури. **У 2023 році на рівні ОГП прийнято кілька документів, які визначають узагальнені підходи органів прокуратури у провадженнях цієї категорії:** Концепція реалізації Механізму підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів⁴⁰⁸⁴ та Стратегічний план з переслідування міжнародних злочинів на 2023–2025 роки⁴⁰⁸⁵. Проте **їх реалізація залишається під питанням**, оскільки закріплені підходи не беруть до уваги здатність органів правопорядку на практиці реалізувати прийняті положення, вимагають внесення змін до законодавства чи пропонують фрагментарний підхід для розв'язання проблем на практиці⁴⁰⁸⁶.

Поряд з цим органи правопорядку також пропонують власне бачення роботи, пов'язаної з дослідженням наслідків збройного конфлікту. На початку 2025 року **НПУ презентувала власну стратегію управління розслідуванням міжнародних злочинів, скоєних у контексті збройного конфлікту**⁴⁰⁸⁷. Однак наразі складно оцінювати положення цієї стратегії у зв'язку з її відсутністю в публічному доступі.

Водночас стратегічними документами, зокрема КСП, Планом заходів з його реалізації та Дорожньою картою з питань верховенства права передбачено низку заходів,

4081 ДБР створило спеціальне слідче управління, що розслідуватиме військові злочини РФ. Державне бюро розслідувань, 2022.

4082 ДБР задокументувало злочини російських військових в Ірпені. Група слідчих продовжить роботу в Сумській області — Олексій Сухачов. Державне бюро розслідувань, 2022; ДБР продовжує ретельно документувати злочини агресора проти мирного населення: на черзі Чернігівщина — Олексій Сухачов. Державне бюро розслідувань, 2022; За тиждень ДБР задокументувало близько 20 фактів катування місцевого населення Тростянця. Державне бюро розслідувань, 2022.

4083 ДБР бере активну участь у відбитті агресії російської федерації — Олексій Сухачов. Державне бюро розслідувань, 2022; Начальник Головного слідчого управління ДБР Олександр Удовиченко: «Розслідується низка кримінальних проваджень щодо компаній, бенефіціарів яких — громадяни росії і в яких є частка державних підприємств». Цензор.НЕТ, 2022.

4084 Про організацію роботи органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів : наказ Генерального прокурора від 11.04.2023 № 103.

4085 Стратегічний план щодо реалізації повноважень органів прокуратури у сфері кримінального переслідування за вчинення міжнародних злочинів на 2023–2025 роки. Офіс Генерального прокурора, 2023.

4086 Прокурор не обвинувач, а захисник постраждалих — в Офісі Генпрокурора презентували нові підходи до ведення справ щодо сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом. Офіс Генерального прокурора, 2022; Захист, повага, справедливість. Нові підходи до розслідування воєнних злочинів, пов'язаних із сексуальним насильством. Українська правда, 2022.

4087 Нацполіція презентувала Стратегію Головного слідчого управління з розслідування міжнародних злочинів, скоєних у контексті війни. Національна поліція України, 2025.

спрямованих на удосконалення процедури розслідування міжнародних злочинів, зокрема, в частині уточнення правил підслідності, чіткого розмежування підслідності різних органів досудового розслідування та розширення дискреційних повноважень прокурора щодо визначення підслідності кримінального провадження.

Рекомендації

1. Внести зміни до ст. 216 КПК України, якими передбачити альтернативну підслідність НПУ щодо міжнародних злочинів.
2. Забезпечити гармонізацію положень КК України з міжнародним правом у частині визначення міжнародних злочинів: геноциду, злочинів проти людяності, воєнних злочинів, злочину агресії⁴⁰⁸⁸.
3. Розробити та запровадити системні програми підвищення кваліфікації та компетенції слідчих з метою забезпечення ефективного застосування стандартів міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права у практиці здійснення кримінальних проваджень щодо наслідків збройного конфлікту на території України.

4088 Докладні рекомендації — у підрозділі «Національна система переслідування за вчинення міжнародних злочинів» розділу «Реформа прокуратури».

Судове співробітництво в кримінальних, цивільних та комерційних справах

ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив



Міжнародне співробітництво в кримінальних справах відбувається на регулярній основі. У 2022 році Україна стала першою країною з-поза країн ЄС, яка уклала робочу домовленість щодо співпраці із Європейською прокуратурою (EPPO) з 2022 року. Станом на сьогодні в межах співробітництва з Європейською прокуратурою ОГП організовано виконання п'яти вхідних запитів про надання міжнародної правової допомоги. У 2023 році Україна призначила радницю (Прокурора зі зв'язку з Євроюстом), відповідальну за підтримку зв'язків з Україною в Євроюсті (Liaison Officer).

Україна здійснює міжнародне співробітництво у цивільних та сімейних справах відповідно до укладених нею міжнародних договорів, зокрема через взаємне визнання судових та позасудових рішень. Україна імплементувала положення, зокрема, таких конвенцій у вказаній категорії справ: Конвенції про стягнення аліментів 2007 року та Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей 1980 року. Водночас у законодавстві України системно не врегульовано питання, пов'язані із застосуванням Конвенції 1980 року, що зумовлює тривалий розгляд такої категорії справ (зокрема відсутність: вимог до порядку та особливостей розгляду судами України справ відповідно до зазначеної Конвенції на території України; положень щодо особливостей проведення виконавчих дій у таких справах). Також доцільним у зазначеній категорії справ залишаються питання щодо підвищення: рівня компетенції фахівців; ролі медіації; продовження реалізації пілотного проекту зі спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей. Крім того, у частині міжнародного стягнення аліментів існують розбіжності у формах стягнення аліментів в Україні та між іншими державами. Це призводить до неможливості виконання таких рішень і повторного звернення заявників за отриманням судового рішення.

У вересні 2024 року Парламент прийняв зміни до Кодексу України з процедур банкрутства та деяких інших законодавчих актів України щодо імплементації Директиви Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 2019/1023 та запровадження процедур превентивної реструктуризації. Наразі складно аналізувати ефективність запровадження цієї процедури, оскільки на розгляді в судах перебуває лише одна справа про застосування процедури превентивної реструктуризації.

Співпраця України з міжнародними партнерами у відповідній сфері на підставі міжнародних договорів (угод). Взаємодія з Прокуратурою Європейського Союзу (EPPO)

Стан справ

Міжнародне співробітництво у кримінальних справах надає можливість державам ефективно протидіяти транскордонній злочинній діяльності та забезпечує захист прав людини⁴⁰⁸⁹. Україна продовжує працювати над зміцненням міжнародного судового

4089 International cooperation in criminal proceedings. P. 10, 2022.

співробітництва та продовжує роботу над розробленням законопроектів, які нададуть можливість вдосконалити виконання рішень, зокрема, у кримінальних справах⁴⁰⁹⁰.

Питання міжнародного співробітництва у сфері кримінального судочинства регулюються низкою дво- та **багатосторонніх** міжнародних договорів⁴⁰⁹¹.

Центральним органом України під час міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування є ОГП (крім досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, яке у таких випадках здійснює функції центрального органу України). Під час судового провадження таким органом є Мініюст, яке звертається із запитами судів про міжнародну правову допомогу в кримінальному провадженні під час судового провадження та розглядає відповідні запити судів іноземних держав⁴⁰⁹².

У КПК України питанням нормативного регулювання міжнародного співробітництва під час кримінального провадження присвячено окремий розділ⁴⁰⁹³. Окремі питання організації діяльності органів прокуратури України у сфері міжнародного співробітництва під час кримінального провадження врегульовано відомчим наказом⁴⁰⁹⁴.

Україна має робочі домовленості щодо співпраці з **Європейською прокуратурою** (European Public Prosecutor's Office (EPPO)), яка розпочала свою діяльність 1 червня 2021 року⁴⁰⁹⁵. Це незалежна прокуратура ЄС, яка відповідає за розслідування, переслідування та притягнення до відповідальності за злочини проти фінансових інтересів ЄС (кілька видів шахрайства, шахрайство з податком на додану вартість зі збитками понад 10 млн євро, відмивання грошей, корупція тощо)⁴⁰⁹⁶. Мандат Європейської прокуратури визначено в Регламенті Ради (ЄС) 2017/1939⁴⁰⁹⁷.

У 2022 році Україна уклала **Робочу угоду про співпрацю між Європейською прокуратурою та ОГП**⁴⁰⁹⁸. **Україна — перша країна**⁴⁰⁹⁹, з якою Прокуратура ЄС уклала такий документ, оскільки **Україна наразі не є членом ЄС**. Угода передбачає співпрацю в частині збору доказів, замороження активів, діяльності спільних слідчих груп (JIT), екстрадиції⁴¹⁰⁰. У 2023 році також укладено Угоду про співпрацю між Європейською прокуратурою та НАБУ⁴¹⁰¹.

4090 Публікація Міністерства юстиції України в соціальній мережі Facebook, 2024.

4091 Міжнародно-правове співробітництво у цивільних та кримінальних справах. Міністерство юстиції України.

4092 Там само, ст. 545.

4093 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, розд. IX.

4094 Про організацію роботи органів прокуратури України у сфері міжнародного співробітництва : наказ Офісу Генерального прокурора від 12.09.2023 № 258.

4095 The independent public prosecution office of the EU. Background. European Public Prosecutor's Office.

4096 The independent public prosecution office of the EU. Mission and tasks. European Public Prosecutor's Office.

4097 COUNCIL REGULATION (EU) 2017/1939 of 12.10.2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'). European Union, 2017; Регламент Ради (ЄС) № 2017/1939 від 12.10.2017 про імплементацію посиленої співпраці стосовно створення Європейської прокуратури.

4098 Робоча угода про співпрацю між Європейською прокуратурою (EPPO) та Офісом Генерального прокурора від 18.03.2022. European Public Prosecutor's Office.

4099 Working Arrangements on Cooperation between the EPPO and Third Countries' authorities. EPPO.

4100 Там само.

4101 Робоча угода про співпрацю між Європейською прокуратурою (EPPO) та Національним антикорупційним бюро України від 03.07.2023. European Public Prosecutor's Office.

Порівняння двох угод надає можливість дійти висновку, що за загальним правилом Європейська прокуратура звертається до Департаменту міжнародно-правового співробітництва ОГП у випадку співпраці щодо розслідування кримінальних проваджень, віднесених до підслідності НАБУ — міжнародно-правового відділу НАБУ.

ОГП є організаційним членом Міжнародної асоціації прокурорів (International Association of Prosecutors (IAP))⁴¹⁰².

У лютому 2025 року Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про правопорушення (Нікосійська конвенція)⁴¹⁰³, пов'язану з культурними цінностями, проте ратифікаційний Закон⁴¹⁰⁴ не набрав чинності, оскільки для цього необхідно ухвалити імплементаційні закони. Нікосійська конвенція — це перший міжнародний договір, спрямований на боротьбу з незаконним обігом культурних цінностей через кримінальне право. Вона визначає перелік кримінальних правопорушень, пов'язаних із крадіжками, незаконним розкопуванням, контрабандою, фальсифікацією документів та відмиванням коштів від незаконної торгівлі культурними об'єктами. Нікосійська конвенція зобов'язує держави-учасниці посилити співпрацю в розслідуванні злочинів та поверненні викрадених культурних цінностей.

З 2022 року у зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ на територію України та вчиненням безпрецедентної кількості міжнародних злочинів у сучасній історії активно ведеться співпраця між ОГП з Євроюстом. У 2023 році Україна **призначила радницю (Прокурора зі зв'язку з Євроюстом), відповідальну за підтримку зв'язків з Україною в Євроюсті (Liaison Officer)**⁴¹⁰⁵.

Майже через рік після початку повномасштабної війни в Україні Євроюст зробив важливі кроки на підтримку судового реагування на ймовірні міжнародні злочини (насамперед воєнні злочини). Одним із них став початок роботи Баз даних доказів основних міжнародних злочинів (Core International Crimes Evidence Database — CISED). CISED як спеціалізована судова база даних створена для збереження, накопичення й аналізу доказів основних міжнародних злочинів у захищеному режимі. Централізоване функціонування бази даних CISED сприятиме національним і міжнародним розслідуванням, проливаючи світло не лише на окремі злочини, а й на системні дії, що стоять за ними⁴¹⁰⁶.

У 2023 році також при Євроюсті запрацював Міжнародний центр переслідування злочину агресії (International Centre for Prosecution of the crime of Aggression (ICPA)), основною метою якого є підтримка та посилення розслідувань злочину агресії через забезпечення ключових доказів та сприяння формуванню справ на максимально ранніх етапах⁴¹⁰⁷. У складі Спільної слідчої групи (JIT) ICPA забезпечує коор-

4102 Міжнародна асоціація прокурорів. Офіс Генерального прокурора.

4103 Конвенція Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями від 19.05.2017.

4104 Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями : Закон України від 25.02.2025 № 4261-IX.

4105 Співробітники Посольства України в Королівстві Нідерланди. Посольство України в Королівстві Нідерланди, 2024.

4106 Core International Crimes Evidence Database (CISED). European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, 2023.

4107 Історична подія: в рамках діяльності Євроюст розпочинає роботу Міжнародний центр з переслідування злочину агресії проти України. Агентство Європейського Союзу з питань співробітництва у сфері кримінальної юстиції, 2023.

динаційну структуру для підтримки та посилення поточних і майбутніх розслідувань злочину агресії, а також сприяє обміну та аналізу доказів, зібраних з початку російської агресії⁴¹⁰⁸. ІСРА є підґрунтям для створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії⁴¹⁰⁹.

30 квітня 2024 року Комітет міністрів Ради Європи ухвалив рішення, яким уповноважив Генерального секретаря організації підготувати пакет документів для сприяння консультаціям у межах Core Group. Це коаліція 40 держав за створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України. Серед запропонованих документів: проєкт Угоди між Радою Європи та Україною про заснування Спеціального трибуналу; проєкт статуту Спеціального трибуналу; проєкт розширеної часткової угоди, яка регулюватиме фінансові та адміністративні питання його діяльності⁴¹¹⁰.

У лютому 2025 року провідні юридичні експерти Європейської комісії, Європейської служби зовнішніх дій, Ради Європи, України та 37 держав заклали правові основи для створення Спеціального трибуналу з розгляду злочинів агресії проти України. Учасники також виклали ключові елементи «проєкту Статуту Шумана», основного правового тексту, який регулюватиме функціонування Спеціального трибуналу⁴¹¹¹.

25 червня 2025 року Україна і Рада Європи уклали Угоду про створення Спеціального трибуналу щодо злочину російської агресії проти України⁴¹¹², а 15 липня її ратифікувала Верховна Рада⁴¹¹³. Початок роботи Спеціального трибуналу очікується вже у 2026 році.

Відповідно до Статуту⁴¹¹⁴ Спеціальний трибунал створюється в межах Ради Європи з мандатом переслідувати високопосадовців за злочин агресії проти України. Трибунал зосередиться на високопоставлених політичних та військових лідерах, які відповідають за планування, підготовку, ініціювання та виконання злочину агресії проти України. Водночас Трибунал не обмежений винятково російським військово-політичним керівництвом. Пособники агресії також можуть постати перед судом (наприклад, військово-політичне керівництво Білорусі чи Північної Кореї).

Трибунал може застосовувати процедуру *in absentia* (на відміну від Міжнародного кримінального суду)⁴¹¹⁵, проте «трійка» (чинний глава держави, голова уряду та міністр

4108 The Commission and High Representative Kaja Kallas welcome a major step towards holding Russia accountable for its war of aggression against Ukraine. European Union, 2025.

4109 Історична подія: в рамках діяльності Євроюст розпочинає роботу Міжнародний центр з переслідування злочину агресії проти України. Агентство Європейського Союзу з питань співробітництва у сфері кримінальної юстиції, 2023.

4110 Спеціальний трибунал щодо злочину агресії проти України: на крок ближче до створення. JustTalk, 2024.

4111 Коаліція держав визначила правові основи для створення Спецтрибуналу щодо злочину агресії Росії проти України, — Комітет з питань інтеграції України до ЄС. Пресслужба Апарату Верховної Ради України, 2025.

4112 Ukraine and the Council of Europe sign Agreement on establishing a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine.

4113 Про ратифікацію Угоди між Україною та Радою Європи про створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України : Закон України від 15.07.2025 № 4518-ІХ.

4114 CM(2025)103-final - [1532/2.3] Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine - Statute of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine.

4115 *In absentia*: як змінились погляди на заочне засудження після повномасштабного вторгнення? Watchers, 2025.

закордонних справ) має функціональний імунітет. Ці посадові особи можуть постати перед Спеціальним трибуналом за умови, якщо вони більше не перебувають при владі або відмовляться від імунітету. Проте це не перешкоджає розслідуванню і збору доказів, підготовці обвинувальних актів тощо.

Прогрес і проблеми

У межах співробітництва з Європейською прокуратурою ОГП організовано виконання п'яти вхідних запитів про надання міжнародної правової допомоги (станом на березень 2025 року), з них чотири — виконано, один — у процесі виконання⁴¹¹⁶. Крім того, у квітні 2023 організовано навчальний тижневий візит до Європейської прокуратури для чотирьох прокурорів⁴¹¹⁷. У січні 2025 року відбувся онлайн-тренінг «Співробітництво з Європейською прокуратурою, Європейським офісом боротьби з шахрайством (OLAF) та застосування Європейського ордеру на арешт (EAW)», тренерами якого були експерти КМЄС⁴¹¹⁸.

У червні 2024 року Україна взяла на себе зобов'язання, що її компетентні органи тісно співпрацюватимуть з метою запобігання, виявлення та виправлення порушень, шахрайства, корупції та іншої незаконної діяльності, а також розслідування та судового переслідування злочинів, що впливають на допомогу, яка надається Україні в межах Програми для України, зокрема, з Європейською прокуратурою⁴¹¹⁹.

Упродовж 2024 року між Україною та державами-членами ЄС підписано 54 угоди про створення JIT, а також документи про продовження їхньої діяльності, зміну керівників та складу, забезпечено участь представників прокуратури у 48 координаційних нарадах Євроюсту. Учасники ICRA провели понад 50 робочих зустрічей (in-person) та 12 робочих зустрічей (online)⁴¹²⁰.

ОГП звертається із запитами про міжнародну правову допомогу в кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядає відповідні запити іноземних компетентних органів. Водночас є виняток — у разі здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, у таких випадках функції центрального органу здійснює НАБУ⁴¹²¹. Такий порядок було встановлено разом зі створенням НАБУ у 2014 році, а САП на той час ще не існувало⁴¹²². Однією із функцій САП є здійснення нагляду за дотриманням законів під час проведення ОРД, досудового розслідування НАБУ⁴¹²³. **3 21 березня 2024 року авто**

4116 Інформацію надано представницею Департаменту міжнародно-правового співробітництва Офісу Генерального прокурора під час інтерв'ю, проведеного 27.03.2025.

4117 Міжнародне співробітництво Офісу Генерального прокурора. Ключові напрями та результати. Офіс Генерального прокурора, 2024.

4118 Публікація Тренінгового центру прокурорів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

4119 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 49.

4120 Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2024 рік. С. 55–56.

4121 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 545.

4122 Нові підходи до самостійності САП. LexInform, 2023.

4123 Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 3 ст. 8¹.

номність САП від ОГП було посилено, зокрема, вона стала окремою юридичною особою публічного права⁴¹²⁴.

Актуальним питанням є вдосконалення кримінального процесуального законодавства щодо міжнародного співробітництва. У 2024 році розроблено законопроект № 11223⁴¹²⁵, яким, зокрема, передбачалося впровадити висновки Звіту за результатами 5-го раунду взаємної оцінки України MONEYVAL і малося на меті усунути невідповідності законодавства України рекомендаціям FATF, що визначають стандарти у сфері міжнародного співробітництва у кримінальних справах та з питань протидії відмиванню коштів. Ухвалення цих змін також передбачено ДАП⁴¹²⁶.

Серед іншого, законопроектом № 11223 пропонувалося визначити в процесуальному законодавстві поняття «міжнародний розшук»; створення правової підстави для співробітництва з Європейською прокуратурою завдяки поширенню змісту поняття «запитуюча сторона», крім іноземної держави, також на орган чи установу міжнародної організації, уповноважені здійснювати кримінальне провадження; встановлення вимог до захисту інформації та матеріалів міжнародного співробітництва під час кримінального провадження тощо. У липні 2025 року зазначений законопроект був відкликаний у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Рекомендації

1. Розглянути питання щодо можливості укладення угоди між Європейською прокуратурою та САП.
2. Включити САП до переліку центральних суб'єктів міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні через внесення відповідних змін до КПК України.
3. Вдосконалити кримінальне процесуальне законодавство щодо міжнародно-правового співробітництва у сфері кримінального судочинства через розроблення та прийняття відповідного законопроекту. За основу такого законопроекту доцільно використати положення, що містилися в законопроекті № 11223.
4. Розширювати межі співпраці з Європейською прокуратурою у формі навчальних візитів, обміну кращими практиками, створення спільних робочих груп із вдосконалення законодавства тощо.

4124 Оголошення про початок діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, утвореної на підставі Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 № 3509-IX. Офіс Генерального прокурора, 2024.

4125 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо міжнародного співробітництва під час кримінального провадження : проект Закону України, реєстраційний від 29.04.2024 № 11223.

4126 Захід № 3.3.3.11.3. Супроводження розгляду проекту закону, яким уточнюються положення Кримінального процесуального кодексу України щодо міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні з урахуванням зауважень, наведених у звітах MONEYVAL, у Верховній Раді України (зокрема у разі застосування до нього Президентом України права вето).

Міжнародне співробітництво щодо визнання і виконання судових рішень, зокрема в частині міжнародного стягнення аліментів та цивільно-правових аспектів викрадення дітей

Стан справ

Україна здійснює міжнародне співробітництво у цивільних та сімейних справах відповідно до укладених нею міжнародних договорів. Основою для такого співробітництва є **принцип взаємного визнання судових та позасудових рішень** у таких категоріях справ⁴¹²⁷. Порядок визнання та виконання рішення іноземного суду **на території України** врегульовано розділом IX Цивільного процесуального кодексу України⁴¹²⁸. В Україні можуть бути визнані та виконані **рішення іноземних судів** у справах, що виникають із **цивільних та сімейних правовідносин**⁴¹²⁹.

Міжнародне співробітництво здійснюються відповідними компетентними органами. В Україні такими органами є **МЗС** (здійснює загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України⁴¹³⁰) та **Мін'юст** (здійснює міжнародно-правове співробітництво, забезпечує дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань⁴¹³¹).

Питання міжнародного співробітництва у сфері цивільного судочинства та сімейних правовідносин регулюються низкою **багатосторонніх** міжнародних договорів⁴¹³², стороною яких є Україна. До них також належать чотири так звані **Гаазькі дитячі конвенції**⁴¹³³. Водночас з 23 грудня 2022 року, відповідно до Закону України № 2783-IX⁴¹³⁴, **зупинено дію** у відносинах з РФ та Республікою Білорусь **Конвенції**

4127 Консолідована версія Договору про функціонування Європейського Союзу, ст. 67.

4128 Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV.

4129 Про міжнародне приватне право : Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV, ч. 1 ст. 81.

4130 Там само, ч. 1 ст. 17.

4131 Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228, пп. 9 п. 3.

4132 Багатосторонні міжнародні договори з питань цивільного судочинства та правовідносин між батьками та дітьми (з корисними посиланнями). Міністерство юстиції України.

4133 The HCCH Children's Conventions. Чотири Гаазькі дитячі конвенції: Конвенція про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей 1996 року; Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей 1980 року; Конвенція про міжнародне стягнення аліментів на дітей та інших видів сімейного утримання 2007 року; Конвенція про визнання і виконання рішень стосовно зобов'язань про утримання 1973 року.

4134 Про зупинення дії та вихід з Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах та Протоколу до Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22 січня 1993 року : Закон України від 01.12.2022 № 2783-IX.

про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 року⁴¹³⁵ (Мінська конвенція) та **Протоколу до неї 1997 року**⁴¹³⁶.

Також Україна є державою-учасницею низки двосторонніх міжнародних **договорів**⁴¹³⁷ про правову (правничу) допомогу у цивільних, сімейних справах, які містять положення про процедуру взаємного визнання і виконання рішень судів.

З 2003 року Україна є членом **Гаазької конференції з міжнародного приватного права** (The Hague Conference on International Private Law⁴¹³⁸, Гаазька конференція) — міжурядової організації, що здійснює роботу з прогресивної уніфікації норм міжнародного приватного права⁴¹³⁹. Вона може створювати спеціальні комісії з метою **розроблення проєктів конвенцій** або вивчення всіх питань міжнародного приватного права (зокрема аліментних зобов'язань, захисту дітей)⁴¹⁴⁰.

На початку березня 2025 року українська делегація у складі представників Мін'юсту як Національного органу для сприяння контактам з Постійним бюро Гаазької конференції та представники Посольства України у Королівстві Нідерланди **взяли участь у засіданні Ради із загальних справ і політики Гаазької конференції**⁴¹⁴¹. Під час засідання обговорювалися, зокрема, питання визначення подальших напрямів роботи Гаазької конференції з питань, присвячених застосуванню Гаазьких конвенцій з питань судового співробітництва у сфері міжнародної правової допомоги у цивільних та комерційних справах, у сфері міжнародно-правового захисту сім'ї та дітей⁴¹⁴².

У травні 2025 року відбувся круглий стіл за участю суддів, адвокатів, представників Мін'юсту та ЮНІСЕФ, під час якого обговорювалися проблемні питання, що виникають у практиці формулювання резолютивної частини рішень про повернення дитини в іноземну державу, формулювання позовних вимог у справах цієї категорії, а також окремі аспекти примусового виконання таких рішень⁴¹⁴³. За підсумками заходу учасники узгодили план дій щодо подальшої консолідації зусиль для забезпечення належного виконання рішень, ухвалених на підставі Конвенції 1980 року, та зміцнення гарантій захисту прав дітей⁴¹⁴⁴.

У 2006 році Україна приєдналася до **Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей 1980 року**⁴¹⁴⁵ (Конвенція 1980 року) (у цьому ж

4135 Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22.01.1993.

4136 Протокол до Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 28.03.1997.

4137 Двосторонні міжнародні договори України (за датою укладення). Міністерство юстиції України.

4138 Ukraine joins the Hague Conference. The Hague Conference on International Private Law. 2003.

4139 Статут Гаазької конференції з міжнародного приватного права від 31.10.1951, ст. 1.

4140 Там само, ст. 7.

4141 Повідомлення про участь української делегації у засіданні Ради із загальних справ і політики Гаазької конференції з міжнародного приватного права. Міністерство юстиції України, 2025.

4142 Там само.

4143 Захист прав дитини в міжнародних справах: у Мін'юсті провели експертну дискусію за участі ЮНІСЕФ. Міністерство юстиції України. 2025.

4144 Там само.

4145 Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25.10.1980.

році набрала чинності для України), спрямованої на захист дітей від їх незаконного вивезення та/або утримання. З метою забезпечення виконання положень затверджено **Порядок виконання цієї Конвенції на території України**⁴¹⁴⁶.

Серед конвенцій, що регулюють питання міжнародного стягнення аліментів і учасницею яких виступає Україна, є Конвенція про стягнення аліментів за кордоном 1956 року, Конвенція про визнання і виконання рішень стосовно зобов'язань про утримання 1973 року та Конвенція про стягнення аліментів 2007 року (Конвенція 2007 року)⁴¹⁴⁷. Водночас, якщо визнати та виконати рішення про стягнення аліментів (утримання), винесене до набрання чинності Конвенцією 2007 року, на підставі її положень неможливо, то воно визнається і виконується на підставі положень інших вказаних конвенцій⁴¹⁴⁸.

Україна ратифікувала **Конвенцію 2007 року** у 2013 році (у цьому ж році вона набрала чинності для України), мета якої полягає у забезпеченні ефективного міжнародного стягнення аліментів на дітей та інших видів сімейного утримання⁴¹⁴⁹. Для належного виконання її положень Мін'юст затвердив відповідну **Інструкцію**⁴¹⁵⁰.

У 2022 році Україна також ратифікувала **Протокол про право, що застосовується до зобов'язань про утримання (Протокол)**⁴¹⁵¹, що є доповненням до Конвенції 2007 року. На відміну від зазначеної Конвенції, яка застосовується лише у відносинах між державами, що її ратифікували, Протокол має універсальне застосування — його правила застосовуються в країні, яка приєдналася до нього, навіть якщо справа стосується закону країни, що не є учасником Протоколу⁴¹⁵².

З аналізу статистичних даних, наданих Мін'юстом⁴¹⁵³, помітно, що найбільша кількість заяв за період з 2020 року до червня 2025 року включно стосувалася сприяння поверненню дитини до України (377 таких заяв направлено Мін'юстом до інших держав). Найбільша кількість заяв такої категорії була спрямована у 2023 році (119).

Спостерігається значне **зростання** у першому півріччі 2025 року **кількості заяв** про визнання та/або виконання рішень судів України **про стягнення аліментів**; про встановлення рішень про стягнення аліментів, **направлених Мін'юстом до інших держав** (84 заяви проти 22 заяв у 2024 році).

Інформацію щодо **кількості заяв**, які були **визнані на території іноземних держав** та щодо яких було **надано дозвіл на виконання**, не вбачається за можливе

4146 Порядок виконання на території України Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей : постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.2006 № 952.

4147 Визнання та виконання за кордоном рішень судів України про стягнення аліментних платежів. Західне між-регіональне управління Міністерства юстиції України, 2025.

4148 Конвенція про міжнародне стягнення аліментів на дітей та інших видів сімейного утримання від 23.11.2007, ст. 48, п. 2 ст. 56.

4149 Там само, ст. 1.

4150 Інструкція про виконання в Україні Конвенції про міжнародне стягнення аліментів на дітей та інших видів сімейного утримання : наказ Міністерства юстиції України від 15.09.2017 № 2904/5.

4151 Протокол про право, що застосовується до зобов'язань про утримання від 23.11.2007.

4152 Hague Protocol on law applicable to maintenance obligations. The Hague Conference on International Private Law.

4153 Лист Міністерства юстиції України від 21.07.2025 № 103045/ПІ-ЮР-2920/12.2.

облікувати, оскільки в деяких країнах рішення виконуються боржниками в добровільному порядку⁴¹⁵⁴.

Також помітне **зростання** впродовж 2022–2024 років **направлених Мін'юстом** до інших держав заяв **про сприяння поверненню дитини до України**. Це стосується і заяв **про забезпечення реалізації права доступу до дитини**, яка проживає за кордоном. Насамперед це пов'язано із масовим виїздом громадян України за кордон у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України. Переважно це матері з дітьми, яким було надано дозвіл на виїзд за кордон без письмового дозволу батька дитини — чоловіка призовного віку, який перебуває в Україні⁴¹⁵⁵.

Водночас частина **ухвалених судами України рішень про повернення дитини до держави постійного місця проживання** ще досі перебуває на виконанні у зв'язку з тим, що, як правило, боржник не хоче добровільно виконувати рішення та переховує місцеперебування дитини⁴¹⁵⁶.

Якщо говорити про кількість рішень, **ухвалених іноземними компетентними органами про повернення дитини до України**, то зазначену статистику Мін'юст почав обліковувати з 2022 року у зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ в Україну. Так, у 2023 та 2024 роках зафіксовано **найбільшу** кількість **винесених іноземними компетентними органами рішень про відмову у поверненні дитини до України**. Підставою для ухвалення такого рішення переважно було те, що наявний серйозний ризик того, що повернення поставить дитину під загрозу заподіяння фізичної або психічної шкоди або іншим способом створить для дитини нетерпиму обстановку (ст. 13 Конвенції 1980 року)⁴¹⁵⁷. Уже в першому півріччі 2025 року така тенденція не спостерігалася. За вказаний період нараховувалося 9 рішень про відмову в поверненні дитини до України, водночас у 2023 році цей показник склав — 48, у 2024 — 28)⁴¹⁵⁸.

З метою сприяння комунікації та співпраці між суддями на міжнародному рівні й надання допомоги в ефективному виконанні **Конвенції 1980 року** Гаазькою конференцією була створена **Міжнародна гаазька мережа суддів** (International Hague Network of Judges) — мережа суддів, що спеціалізуються на сімейних справах⁴¹⁵⁹. Станом на червень 2025 року від України **двоє суддів Верховного Суду є членами Міжнародної гаазької мережі суддів** («контактні» судді)⁴¹⁶⁰. Для учасників мережі («контактних» суддів) було розроблено **посібник «Прямі судові комунікації»**

4154 Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представниками Міністерства юстиції України (14.04.2025).

4155 Там само.

4156 Там само.

4157 Там само.

4158 Лист Міністерства юстиції України від 21.07.2025 № 103045/ПІ-ЮР-2920/12.2.

4159 Конвенція 1980 року про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей. Керівництво з належної практики. Частина VI. Стаття 13, частина 1, пункт «b». С. 12. Гаазька конференція з міжнародного приватного права, 2020.

4160 International Hague Network of Judges (IHNJ). С. 11.

(Direct Judicial Communications)⁴¹⁶¹, у якому зазначені основні принципи та види суд-дівської взаємодії.

Під егідою Гаазької конференції у 1999 році створено **провідну юридичну базу даних з питань міжнародного викрадення дітей** (International Child Abduction Database (**INCADAT**)), метою якої є сприяння послідовному тлумаченню Конвенції 1980 року⁴¹⁶². Зазначена база даних містить судові рішення, винесені на підставі Конвенції, які можуть використовуватися, зокрема, суддями для вивчення судової практики⁴¹⁶³. У **чотирьох справах Україна виступає державою, що запитує та у двох справах — як запитувана держава** (станом на 31 липня 2025 року)⁴¹⁶⁴.

У 2021 році Національною асоціацією адвокатів України (НААУ), Вищою школою адвокатури НААУ та Мін'юстом розроблені **методичні рекомендації «Спори про міжнародне викрадення дітей»**⁴¹⁶⁵. Вони покликані звернути увагу адвокатів на особливості провадження у справах щодо дитини за наявності іноземного елемента, в обставинах, коли місце проживання дитини незаконно змінено⁴¹⁶⁶.

3 листопада 2024 року в Україні триває реалізація пілотного проєкту **зі спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей**⁴¹⁶⁷. Пілотний проєкт **реалізується** громадською організацією «Всеукраїнський громадський Центр "Волонтер"» у співпраці з Касаційним цивільним судом у складі Верховного Суду та Міжвідомчою координаційною радою з питань правосуддя щодо неповнолітніх за підтримки представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні. Наразі до нього залучені **11 пілотних судів**⁴¹⁶⁸. Загалом у межах пілотного проєкту проведено 17 онлайн-вебінарів та чотири очних тренінги для суддів, психологів та працівників служб у справах дітей⁴¹⁶⁹.

Серед **завдань пілотування** є: запровадження спеціалізації суддів з розгляду справ сім'ї та дітей; покращення доступу до правосуддя через залучення до вирішення справ щодо сім'ї та дітей суддів відповідної галузевої спеціалізації; сприяння якісному й оперативному розгляду судових справ з питань сім'ї та дітей суддями, що мають поглиблені знання та навички з розгляду такої категорії справ⁴¹⁷⁰.

4161 Direct Judicial Communications. Emerging Guidance regarding the development of the International Hague Network of Judges and General Principles for Judicial Communications, including commonly accepted safeguards for Direct Judicial Communications in specific cases, within the context of the International Hague Network of Judges. Hague Conference on Private International Law, 2013.

4162 The International Child Abduction Database (INCADAT). Guide for correspondents.

4163 Пошук судової практики. INCADAT.

4164 Там само.

4165 Методичні рекомендації. Спори про міжнародне викрадення дітей. Національна асоціація адвокатів України, 2021.

4166 Там само.

4167 Стартував пілотний проєкт щодо запровадження спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей. Верховний Суд, 2024.

4168 Там само.

4169 Публікація Всеукраїнського громадського Центру «Волонтер» у соціальній мережі Facebook, 2025.

4170 Стартував пілотний проєкт щодо запровадження спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей. Верховний Суд, 2024.

Вказаний пілотний проект є важливим з огляду на дотримання Україною міжнародних стандартів щодо доступу дитини до правосуддя у цивільних провадженнях, які зачіпають права та інтереси дитини, забезпечення найкращих інтересів дитини, розв'язання проблемних питань, що виникають під час розгляду справ, пов'язаних із забезпеченням права дитини на сім'ю, зокрема в умовах воєнного стану⁴¹⁷¹.

Наприкінці березня 2025 року Кабінетом Міністрів України **прийнята постанова № 338**, якою затверджено **нову редакцію Порядку виконання на території України Конвенції 1980 року**⁴¹⁷². Зміни, що внесені до зазначеного Порядку, спрямовані на уточнення:

- 1) випадків, за яких Мін'юст звертається до інших органів державної влади України із запитами про надання інформації щодо дитини та/або особи, яка вивезла або здійснює утримання дитини в Україні чи іноземній державі — учасниці Конвенції 1980 року;
- 2) заходів, які вживаються Міністерством та його міжрегіональними управліннями під час опрацювання заяв, передбачених вказаною Конвенцією.

Також Порядок містить оновлені формуляри заяв про повернення дитини та про доступ до дитини, що подаються на підставі Конвенції, з урахуванням схвалення у 2024 році нових зразків відповідних формулярів Гаазькою конференцією⁴¹⁷³. Крім того, внесені зміни спрямовані на розширення застосування процедури медіації у випадках, передбачених Конвенцією.

Медіація та інші методи досягнення узгоджених рішень мають важливе значення під час розгляду справ, ініційованих на підставі Конвенції 1980 року. Усі заявники та особа, яка вивезла та здійснює утримання дитини в Україні, **інформуються Мін'юстом** напряму або через територіальні органи (через центральні органи іноземних держав) про те, що на будь-якій стадії проходження справи може бути укладено мирову угоду або в інший спосіб досягнуто згоди між батьком та матір'ю дитини, наприклад за допомогою **процедури медіації**⁴¹⁷⁴.

Планом роботи Мін'юсту на 2025 рік⁴¹⁷⁵ передбачено запровадження **пілотного проекту щодо залучення медіаторів** для врегулювання та попередження виникненню правових спорів (конфліктів) щодо, зокрема, транскордонних спорів (конфліктів), що виникають у справах міжнародного характеру про права дитини. Наразі в межах пілоту підготовлено **проект спільного наказу з Координаційним центром з надання правничої допомоги**, спрямований на запровадження взаємодії щодо обміну заявами та інформацією про медіацію у справах на підставі Конвенції 1980 року⁴¹⁷⁶.

4171 Там само.

4172 Про внесення змін до Порядку виконання на території України Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2025. № 338.

4173 Там само.

4174 Інформація отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представниками Міністерства юстиції України (14.04.2025).

4175 План роботи Міністерства юстиції України на 2025 рік. Міністерство юстиції України, 2025.

4176 Інформація отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представниками Міністерства юстиції України (14.04.2025).

17–19 вересня 2024 року відбулося чергове 1507-ме (DH) **засідання Комітету міністрів Ради Європи** щодо виконання Україною рішень ЄСПЛ. За його результатами Комітет міністрів Ради Європи, зокрема, **привітав: поступове впровадження медіації у справах про викрадення дітей** та заходи, вжиті для сприяння використання медіації під час виконавчого провадження; **створення форуму для вирішення сімейних спорів шляхом медіації**, зокрема в процесі виконавчого провадження, та заходи, вжиті для сприяння використання медіації⁴¹⁷⁷.

Примусове виконання рішення суду про зобов'язання боржника повернути дитину здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження»⁴¹⁷⁸ та іншими нормативно-правовими актами, органами державної виконавчої служби⁴¹⁷⁹. Водночас зазначений Закон не містить положень щодо проведення виконавчих дій у справах зазначеної категорії.

Для вирішення цієї ситуації Мін'юстом затверджено наказ⁴¹⁸⁰, яким внесено **зміни до Інструкції з організації примусового виконання рішень**⁴¹⁸¹. Цими змінами унормовано особливості примусового виконання відповідних судових рішень, алгоритм вчинення виконавчих дій державними виконавцями залежно від резолютивної частини рішення⁴¹⁸². Також зазначеним наказом передбачено, якщо боржник не виконав рішення у зв'язку з відмовою дитини контактувати зі стягувачем, державний виконавець має в установленому порядку залучати представників органів опіки та піклування, експерта або спеціаліста (психолога) для виявлення та/або підтвердження причин такої відмови.

Однією з урядових законодавчих ініціатив, спрямованих на посилення захисту прав дітей та покращення ефективності виконання судових рішень у міжнародних справах, що стосуються сімейних питань, був **законопроект № 10176**⁴¹⁸³. Він, зокрема, передбачав доповнення Цивільного процесуального кодексу України новою главою 13, що мала врегулювати особливості розгляду судами справ, ініційованих на підставі Конвенції року⁴¹⁸⁴. ГНЕУ у своєму висновку⁴¹⁸⁵ надало **зауваження та пропозиції** до зазначеного законопроекту. Зокрема, в ньому зазначалося, що його положення мають також розповсюджуватися і на справи, що будуть стосуватися повернення дітей, які перебувають за кордоном, в Україну. Також у висновку вказувалося, що

4177 Засідання Комітету міністрів Ради Європи щодо виконання Україною рішень ЄСПЛ. Публікація Міністерства юстиції України в соціальній мережі Facebook, 2024.

4178 Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII.

4179 Порядок виконання на території України Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей : постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.2006 № 952, п. 11.

4180 Про затвердження Змін до Інструкції з організації примусового виконання рішень: наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2025 № 1124/5.

4181 Інструкція з організації примусового виконання рішень : наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5.

4182 Інформація отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представниками Міністерства юстиції України (14.04.2025).

4183 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання Україною Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей : проект Закону України, реєстраційний № 10176 від 23.10.2023.

4184 Там само.

4185 Там само.

запропонована норма щодо віднесення до переліку справ, які не підлягатимуть касаційному оскарженню, рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах про повернення дитини, за винятком окремих випадків, звужує права дітей на визначення місця проживання. Водночас у липні 2025 року законопроект № 10176 було відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Прогрес та проблеми

У частині **міжнародного стягнення аліментів** наразі виникає проблема з наданням заявниками **додаткових документів**, які запитуються іноземними органами з метою розгляду заяв про визнання та виконання рішень судів України. Оскільки **заявники на даний час знаходяться за межами України, надати такі документи не вбачається за можливе**. Крім того, багато справ залишилося в судах на **тимчасово окупованих територіях**, і отримати такі документи неможливо.

Відповідно до законодавства України аліменти можуть стягуватись у частці від доходу боржника або у твердій грошовій сумі⁴¹⁸⁶. Однак у багатьох державах судові рішення, розмір аліментів яких визначений у частці від доходу, не можуть бути прийняті до розгляду та виконання, оскільки законодавством цих держав **передбачено стягнення у твердій грошовій сумі**. У зв'язку з цим заявники змушені звертатися до суду для отримання нового судового рішення з визначенням розміру аліментів у твердій грошовій сумі⁴¹⁸⁷.

Щодо **цивільно-правових аспектів викрадення дітей** варто зазначити, що компетенція суддів України та якість винесених ними рішень у цій категорії справ є дуже важливою складовою формування позитивного іміджу України на міжнародній арені. Водночас значною проблемою є **тривалий розгляд національними судами справ відповідно до Конвенції 1980 року**.

Вказана Конвенція передбачає **вимогу щодо швидкого розгляду** національними органами договірних держав **справ щодо повернення дітей**⁴¹⁸⁸. Зазначені органи мають **ухвалити рішення протягом шести тижнів з дати початку процедур**. У разі недосагнення ніякого рішення протягом вказаного строку заявник або центральний орган запитованої держави за власною ініціативою або на прохання центрального органу держави, що запитує, мають право просити про надання їм пояснень про причини такої затримки⁴¹⁸⁹. Водночас у **рішеннях ЄСПЛ** у справах «М.Р. та Д.Р. проти України»⁴¹⁹⁰, «Хабровські проти України»⁴¹⁹¹, «Віленчик проти України»⁴¹⁹² йдеться про

4186 Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III, ч. 3 ст. 181.

4187 Там само.

4188 Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25.10.1980, ст. 2.

4189 Там само, ст. 11.

4190 Справа «М.Р. та Д.Р. проти України» (case of M.R. and D.R. v. Ukraine) (заява № 63551/13). Рішення Європейського суду з прав людини від 22.08.2018.

4191 Справа «Хабровські проти України» (case of Chabrowski v. Ukraine) (заява № 61680/10). Рішення Європейського суду з прав людини від 17.04.2013.

4192 Справа «Віленчик проти України» (case of Vilenchik v. Ukraine) (заява № 21267/14). Рішення Європейського суду з прав людини від 03.01.2018.

порушення Україною ст. 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁴¹⁹³ з огляду на те, що загальна тривалість провадження у цих справах щодо повернення дитини перевищила передбачений Конвенцією 1980 року строк у шість тижнів.

Відсутність у Цивільному процесуальному кодексі України вимог до порядку розгляду судами України справ відповідно до зазначеної Конвенції на території України призводить до порушень її вимог щодо швидкого розгляду. Також **тривалий розгляд справ судами пов'язаний з військовою агресією РФ проти України**, оскільки під час повітряної тривоги розгляд справи зупиняється, судді та учасники справи зазвичай ідуть в укриття, а судові засідання вимушено переносяться.

Нещодавнє **дослідження⁴¹⁹⁴** показало, що відсутність спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей в Україні є суттєвою перешкодою для належного розгляду справ, що пов'язані із забезпеченням права дитини на сім'ю, негативно впливає на строки розгляду таких справ, затыгаючи їх у часі, що не відповідає найкращим інтересам дитини⁴¹⁹⁵. Крім того, у **Звіті про результати моніторингу судових процесів в Україні⁴¹⁹⁶** зазначається, що рівень підготовки практичних фахівців, зокрема, **суддів** часто є недостатнім для належного розгляду справ дітей. Серед причин недостатньої підготовки вказувалося на **недостатні знання і досвід у справах дітей**, оскільки спеціалізація суддів у справах дітей відсутня, за винятком кримінальної юрисдикції, яка є вимогою закону. Також серед практичних фахівців є **високим запит на навчання щодо правосуддя, дружнього до дитини⁴¹⁹⁷**.

У липні 2025 року схвалено **Національну стратегію захисту прав дитини** у сфері юстиції на період до 2028 року⁴¹⁹⁸ та затверджено операційний план заходів з її реалізації⁴¹⁹⁹. Однією з її стратегічних цілей визначено захист прав дітей у цивільному судочинстві, що має полягати у запровадженні обов'язкової спеціалізації суддів у сімейних спорах та забезпеченні доступу до послуг з медіації, супровід дитини психологом.

Оскільки в законодавстві України системно не врегульовано питання, пов'язані із застосуванням Конвенції 1980 року, це своєю чергою спричиняє певні **труднощі на стадії виконання рішень** у таких категоріях справ (наявна низька ефективність

4193 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950.

4194 Звіт за результатами дослідження щодо проблемних питань розгляду справ, пов'язаних із забезпеченням права дитини на сім'ю. Дослідження проведено у межах проєктів Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні, у співпраці Громадської спілки «Українська мережа за права дитини» та Громадської організації «Всеукраїнський громадський центр «Волонтер», за підтримки Міжвідомчої координаційної ради з питань правосуддя щодо неповнолітніх, 2023.

4195 Спеціалізація суддів у справах сім'ї та дітей як важлива умова дитиноцентрованого підходу до прийняття рішень, що стосуються дітей. Міжвідомча координаційна рада з питань правосуддя щодо неповнолітніх.

4196 Стандарти правосуддя, дружнього до дитини, та їх втілення в Україні (некримінальний аспект). Звіт про результати моніторингу судових процесів в Україні. С. 78. Звіт розроблений та виданий на запит Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Координатором проєктів ОБСЄ в Україні у співпраці з громадськими організаціями «Центр політико-правових реформ» та «Вектор прав людини», 2020.

4197 Там само.

4198 Про схвалення Національної стратегії захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року та затвердження Операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2028 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.07.2025 № 708.

4199 Уряд схвалив Національну стратегію захисту прав дитини у сфері юстиції до 2028 року: основні цілі та завдання. Міністерство юстиції України, 2025.

виконання рішень про повернення дітей до держави їх постійного місця проживання). У судових рішеннях про повернення дитини в державу постійного проживання застосовуються різні формулювання резолютивної частини. Це відповідно ускладнює примусове виконання судових рішень про повернення дитини, оскільки державним виконавцям необхідно застосовувати **різні порядки примусового виконання рішень**. Водночас у державних виконавців **відсутній значний досвід** щодо примусового виконання судових рішень зазначеної категорії через незначну їх кількість. Крім того, примусове виконання таких судових рішень ускладнено **агресією РФ проти України, що триває**. Так, особа разом із дитиною може перебувати на території бойових дій або на тимчасово окупованій території, на яких законодавством України забороняється здійснення виконавчих дій.

Також викликом в умовах збройної агресії РФ проти України, як у частині міжнародного стягнення аліментів, так і частині цивільно-правових аспектів викрадення дітей, стала **зміна територіальної підсудності**, оскільки частина справ, які розглядалися судами, залишилася на тимчасово окупованій території. Окрім того, **деякі документи були знищені** у зв'язку із пожежею або руйнуванням приміщення суду⁴²⁰⁰.

Рекомендації

1. Внести зміни до законодавства з метою ефективного виконання Україною міжнародних зобов'язань, взятих відповідно до Конвенції 1980 року, зокрема, щодо посилення захисту прав дітей та покращення ефективності виконання судових рішень у міжнародних справах, що стосуються сімейних спорів.
2. Продовжити реалізацію пілотного проекту зі спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей та в разі отримання позитивних результатів його пілотування розглянути можливість підготовки концепції розгортання сімейної спеціалізації суддів в Україні, а також подальшого законодавчого закріплення запровадження спеціалізації суддів з розгляду справ, що виникають із сімейних правовідносин і стосуються захисту прав та законних інтересів дітей.
3. Удосконалити законодавство у сфері виконавчого провадження через його доповнення положеннями про особливості виконання судових рішень, ухвалених відповідно до Конвенції 1980 року.
4. Продовжити вживати заходів для сприяння подальшого використання медіації у справах, ініційованих відповідно до Конвенції 1980 року.
5. Продовжити вживати заходів для підвищення обізнаності серед заявників, які звертаються до суду України про стягнення аліментів з особи, яка проживає за кордоном, про важливість зазначення розміру аліментів у твердій грошовій сумі.
6. Підтримувати забезпечення належної підготовки та навчання спеціалістів (суддів, державних виконавців) у справах, що стосуються міжнародних сімейних спорів, з метою формування у них спеціальних знань, компетентностей і навичок, необхідних для ухвалення та виконання рішень у найкращих інтересах дитини відповідно до міжнародних стандартів.

4200 Інформація отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представниками Міністерства юстиції України (14.04.2025).

Процедура превентивної реструктуризації боржника

Превентивна реструктуризація — це система організаційно-господарських, управлінських, інвестиційних, технічних, фінансово-економічних, правових заходів, спрямованих на недопущення або запобігання неплатоспроможності боржника. Такі заходи можуть містити зміну складу, умов або структури активів та зобов'язань боржника, а також будь-які необхідні операційні зміни чи їх комбінацію, які здійснюються згідно з планом превентивної реструктуризації⁴²⁰¹.

Стан справ

Процедура превентивної реструктуризації боржника фактично замінила собою процедуру досудової санації та почала застосовуватися в Україні з початком 2025 року.

Першочергово до 2019 року санація боржника до відкриття провадження у справі про банкрутство (досудова санація) регулювалася Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»⁴²⁰². Один із головних недоліків цього законодавчого акта полягав у тому, що ця процедура не могла тривати більш як 12 місяців з дня затвердження судом відповідного плану санації. З огляду на зміни, що постійно відбувалися в економіці та безпосередньо впливали на господарську діяльність підприємців, дотримуватися таких жорстких часових меж було майже неможливо.

У квітні 2019 року набрав чинності Кодекс України з процедур банкрутства (КУзПБ), що скасував відповідні часові обмеження. Однак сама процедура досудової санації не набула широкого застосування серед боржників та кредиторів.

Наприклад, за даними Державної судової адміністрації України⁴²⁰³, у 2021 році боржниками направили до суду **12** позовних заяв про затвердження плану санації, у 2022 році — **9**, 2023 — **10**. Лише у 2024 році відбулося зростання цього показника до **21** позовної заяви⁴²⁰⁴.

Проблеми, що призвели до непопулярності досудової санації, полягали в такому:

- 1) недосконалість законодавчого регулювання. Досудова санація жодним чином не встановлювала порядку здійснення комунікації між кредиторами та боржником щодо заходів із відновлення платоспроможності, а внесення змін до плану досудової санації після початку процедури виявилось фактично неможливим⁴²⁰⁵.

4201 Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII, абз. 17 ч. 1 ст. 1.

4202 Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII.

4203 Судова статистика. Судова влада України.

4204 Треба врахувати, що у зв'язку з неможливістю внесення змін до вже поданого плану досудової санації через недосконалість процедури боржники після відмови суду в затвердженні плану зверталися до суду повторно. Тому кількість позовних заяв до суду може бути більшою, ніж кількість процедур досудової санації.

4205 Проект ЄС «Право-Justice» провів вебінар, присвячений запровадженню в Україні процедури превентивної реструктуризації. Pravo-Justice, 2024.

Також законодавець не встановив жодних умов чи обмежень для ухвалення рішення про початок досудової санації, як-от наявність рівня заборгованості, будь-яких офіційних підтверджень виявлення ознак неспроможності тощо⁴²⁰⁶;

2) КУзПБ переважно містив диспозитивні норми, які широко та неоднозначно трактувалися боржником та кредиторами. Водночас відсутність чи недосконалість підзаконного регулювання, методичних рекомендацій чи інших допоміжних матеріалів привезли до того, що боржники та кредитори недостатньо розуміли, як план санації мав виконуватися та які заходи контролю за його виконанням можна було застосовувати⁴²⁰⁷;

3) зловживаннями боржника, аби відтягнути банкрутство та одночасно скористатися перевагами санації (списання податкової заборгованості тощо);

4) небажання кредиторів мати справу з цією процедурою через переконання, що процедура банкрутства є більшою гарантією повернення власних коштів.

16 січня 2023 року Україна та ЄС підписали Меморандум про взаєморозуміння (щодо Інструменту надання підтримки Україні на 2023 рік (макрофінансова допомога +) на суму до 18 мільярдів євро)⁴²⁰⁸. На виконання умов цього Меморандуму Україна взяла на себе зобов'язання удосконалити власне законодавство з урахуванням принципів Директиви Європейського Союзу 2019/1023 про превентивну реструктуризацію⁴²⁰⁹.

У березні 2024 року Уряд затвердив План для Ukraine Facility⁴²¹⁰, відповідно до якого до кінця року мав набрати чинності Закон України, що запровадив би систему запобігання неплатоспроможності та інструмент раннього попередження для юридичних осіб та підприємців відповідно до принципів згаданої Директиви.

Закон № 3985-ІХ⁴²¹¹, що запровадив процедуру превентивної реструктуризації, був прийнятий Парламентом 19 жовтня 2024 року та набрав чинності 1 січня 2025 року. Хоча згідно з його першою редакцією набрання чинності мало відбутися лише наприкінці січня 2025 року, а положення щодо превентивної реструктуризації вводилися в дію 23 липня 2025 року.

Мін'юст як державний орган з питань банкрутства наприкінці 2024 року напрацював низку документів, спрямованих на ефективну реалізацію Закону № 3985-ІХ, а саме:

4206 Окремі аспекти досудової санації як виду реструктуризації суб'єктів господарської діяльності. Актуальні проблеми права: теорія і практика № 1, 2024.

4207 Інформація надана респондентом № 31 під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025.

4208 Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором (щодо Інструменту надання підтримки Україні на 2023 рік (макрофінансова допомога +) на суму до 18 мільярдів євро від 16.01.2023.

4209 Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on preventive restructuring frameworks, on discharge of debt and disqualifications, and on measures to increase the efficiency of procedures concerning restructuring, insolvency and discharge of debt. European Union.

4210 Про схвалення Плану України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244.

4211 Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства та деяких інших законодавчих актів України щодо імплементації Директиви Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 2019/1023 та запровадження процедур превентивної реструктуризації : Закон України від 19.09.2024 № 3985-ІХ.

- перелік інструментів системи раннього попередження неплатоспроможності⁴²¹²;
- перелік умов для підготовки планів превентивної реструктуризації суб'єктами мікро- та малого підприємництва⁴²¹³ та типові форми таких планів⁴²¹⁴;
- типову форму договору з адміністратором⁴²¹⁵;
- порядок збирання, узагальнення та розміщення статистичної інформації про процедури превентивної реструктуризації, банкрутства та неплатоспроможності фізичної особи⁴²¹⁶.

З метою обміну досвідом експерти Проекту ЄС «Право-Justice» у грудні 2024 року та січні 2025 року провели два заходи⁴²¹⁷ для суддів, арбітражних керуючих, правників та провідних експертів, щоб продемонструвати, як превентивна реструктуризація застосовується в країнах-членах ЄС, її етапи, вимоги та роль суду.

Станом на липень 2025 року в українських судах розглядається лише три справи про застосування процедури превентивної реструктуризації щодо товариств з обмеженої відповідальністю «Три О» (м. Київ)⁴²¹⁸ та «Слон» (м. Харків)⁴²¹⁹, а також приватного акціонерного товариства «Харківський тракторний завод» (м. Харків)⁴²²⁰.

У випадку першого із зазначених товариств Північний апеляційний господарський суд наразі оголосив до 17 вересня 2025 року перерву в судових засіданнях щодо розгляду апеляційних скарг акціонерних товариств «Державний ощадний банк України» та «Державний експортно-імпортний банк України», які просять суд скасувати ухвалу суду першої інстанції про застосування процедури превентивної реструктуризації⁴²²¹. Аналогічна перерва у цій справі оголошена щодо апеляційної скарги АРМА на відмову суду першої інстанції залучити його як третю особу в статусі управителя майна боржника⁴²²².

4212 Перелік інструментів системи раннього попередження неплатоспроможності. Міністерство юстиції України.

4213 Перелік умов для підготовки планів превентивної реструктуризації суб'єктами мікро- та малого підприємництва. Міністерство юстиції України.

4214 Про затвердження типових форм плану превентивної реструктуризації для суб'єктів мікропідприємництва та суб'єктів малого підприємництва і договору з адміністратором превентивної реструктуризації : наказ Міністерства юстиції України від 25.12.2024 № 3734/5.

4215 Там само.

4216 Про затвердження Порядку збирання, узагальнення та розміщення на вебсайті Міністерства юстиції України статистичної інформації про процедури превентивної реструктуризації, банкрутства та неплатоспроможності фізичної особи : наказ Міністерства юстиції України від 23.12.2024 № 3710/5.

4217 Проект ЄС «Право-Justice» провів вебінар, присвячений запровадженню в Україні процедури превентивної реструктуризації. Pravo-Justice, 2024; Проект ЄС «Право-Justice» спільно з INSOL Europe провів вебінар щодо застосування процедури превентивної реструктуризації, 2025.

4218 Ухвала Господарського суду міста Києва від 03.03.2025 у справі № 910/2221/25.

4219 Ухвала Господарського суду Харківської області від 18.06.2025 у справі № 922/2062/25.

4220 Ухвала Господарського суду Харківської області від 23.07.2025 у справі № 922/2471/25.

4221 Ухвала Північного апеляційного господарського суду від 07.07.2025 у справі № 910/2221/25.

4222 Ухвала Північного апеляційного господарського суду від 07.07.2025 у справі № 910/2221/25.

Прогрес та проблеми

Прийняття Закону № 3985-IX досить схвально прийнято професійною спільною⁴²²³, оскільки, на відміну від досудової санації, сам механізм запровадження превентивної реструктуризації є деталізованим та має позитивно вплинути на відновлення платоспроможності боржників, особливо в умовах воєнних дій, що тривають.

Ця процедура надає можливість боржнику швидше відновитися за наявності заборгованості, бо триває всього шість місяців, та зберегти свою економічну життєздатність. До боржника можуть застосовуватися засоби захисту, зокрема у формі заборони відкриття провадження про банкрутство чи зупинення нарахування штрафів або інших фінансових санкцій тощо. Це має сприяти діалогу між боржником та кредитором щодо розроблення та схвалення плану превентивної реструктуризації, забезпечення можливості його подальшого виконання⁴²²⁴.

Новаціями для національного законодавства є розподіл боржником кредиторів за класами (забезпечені, незабезпечені, кредитори з вимогою до бюджету). Від цього залежить, чи залучатиметься кредитор до плану превентивної реструктуризації і якою мірою.

Загалом про наявність чи відсутність проблем під час застосування процедури превентивної реструктуризації наразі складно заявляти, оскільки в судах України перебуває на розгляді лише одна справа з цієї категорії. Залежно від того, з яким результатом завершиться її розгляд, стане зрозуміло, яких удосконалень потребуватиме чинне законодавче регулювання надалі.

Розширені повноваження Мін'юсту в частині узагальнення статистичних показників про процедури превентивної реструктуризації, банкрутства та неплатоспроможності фізичної особи мають усунути суперечливість у даних, які оприлюднюються різними заінтересованими сторонами.

Позитивним також є те, що Мін'юст оперативно, до набрання чинності Законом № 3985-IX, розробив низку нормативно-правових актів та методичних рекомендацій для застосування процедури превентивної реструктуризації суб'єктами мікро- та малого підприємництва. Однак цих документів може виявитися замало для самостійного розуміння підприємцями, як застосовувати положення КУЗПБ на практиці. Залучення ж допомоги правників у цій сфері може стати для них додатковим фінансовим тягарем⁴²²⁵.

Щодо готовності України до початку реалізації відповідної процедури окремими експертами відмічається⁴²²⁶, що первинна дата введення в дію Закону № 3985-IX в цій частині мала вагоме обґрунтування — перекласти українською мовою напрацювання інших країн у сфері превентивної реструктуризації (методичні рекомендації, висновки, позиції тощо) та провести навчання суддів (особливо першої інстан-

4223 Наприклад, інформація надана респондентом під час інтерв'ю, проведеного 17.03.2025; Як превентивна реструктуризація дозволить запобігти банкрутству підприємств та покращить інвестиційний клімат в Україні. *Pravo*, 2024.

4224 Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII, ст. 33¹¹.

4225 Інформація надана експертом з питань банкрутства Хорунжим Ю. під час інтерв'ю, проведеного 25.03.2025.

4226 Там само.

ції), арбітражних керуючих, правників. Оскільки зазначений Закон почав діяти раніше, кількості проведених навчань та методичних матеріалів виявилось недостатньо.

Рекомендації

1. Продовжити проведення моніторингу та оцінювання впровадження процедури превентивної реструктуризації з урахуванням судової практики.
2. Мін'юсту як державному органу з питань банкрутства треба:
 - розробити окремі покрокові алгоритми застосування процедури превентивної реструктуризації для суб'єктів мікро- та малого підприємництва з докладними роз'ясненнями тих положень, які є новими для національного законодавства, наприклад, у частині крос-класового затвердження плану превентивної реструктуризації;
 - із залученням міжнародних експертів у сфері банкрутства та неплатоспроможності проводити навчання суддів, арбітражних керуючих, правників щодо процедури превентивної реструктуризації загалом, а також окремих її аспектів (критерій найкращих інтересів кредитора, ранги кредиторів тощо)⁴²²⁷.

4227 Там само.

Легальна та нелегальна міграція

ZMІNA
ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ

ЄВРОПА
БЕЗ БАР'ЄРІВ



Міграція є однією з ключових сфер державної політики, що охоплює питання регулювання міграційних потоків, забезпечення прав та свобод мігрантів, а також протидію нерегульованій міграції. Україна здійснює регулювання міграційних процесів на основі національного законодавства, міжнародних договорів та європейських стандартів.

У сфері міграційної політики важливе значення має взаємодія МВС, Державної міграційної служби України (ДМС), Держприкордонслужби та МЗС. Ці органи мають забезпечувати координацію державної політики у сфері міграції, зокрема реєстрацію іноземців та осіб без громадянства, видачу дозволів на проживання, контроль за дотриманням міграційного законодавства, виконання рішень про примусове повернення та видворення осіб, які незаконно перебувають на території України.

Міграційне законодавство щодо статусу громадян ЄС та третіх країн у частині отримання дозволу на проживання чи працевлаштування, возз'єднання сім'ї залишається частково узгодженим з ЄС *acquis*. Протягом звітного періоду не відбулося законодавчих змін щодо визначення громадян ЄС як особливої категорії працівників та спрощення процедур отримання дозволу на проживання чи працевлаштування, возз'єднання сім'ї для них. Не відбулось поступу й у прийнятті єдиної процедури або єдиних дозволів на працевлаштування і проживання для громадян інших країн — підготовка законодавства триває.

Україна й надалі регулює доступ до ринків праці з окремими країнами ЄС на підставі двосторонніх угод. Останнім часом тривала робота щодо узгодженості захисту соціальних і загальних прав іноземних працівників, розглядалися питання зміни суб'єкта отримання дозволу на роботу та розширення практики працевлаштування в Україні без дозволу на роботу громадян країн-донорів висококваліфікованих робітників і спеціалістів. Тривало поглиблене вивчення Урядом питань, визначених Планом заходів з підготовки до приєднання до Європейської мережі служб зайнятості. Питання посилення міжвідомчої координації для якісного управління загальною та трудовою міграцією лишається актуальним.

Окрему увагу треба приділити проблематиці незаконного перетину державного кордону України, умовам утримання осіб, які перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (ПТПІ), а також механізму примусового видворення мігрантів. Закон України від 24 лютого 2023 року № 2952-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України», що набрав чинності 23 березня 2023 року, надав правоохоронним органам додаткові повноваження у сфері примусового видворення іноземців. Проте його положення викликали критику з боку правозахисників через можливі порушення конституційних прав осіб, порушення норм міжнародного права та невідповідність стандартам Європейського Союзу, зокрема принципу заборони видворення (*non-refoulement*), який забороняє висилку осіб до країн, де вони можуть зазнати переслідувань.

Рeadмісія є комплексною політикою, яка має на меті повернення незаконних мігрантів до країн походження на основі дотримання прав людини та міграційної безпеки держав, що впроваджують таку політику. Україна, як і будь-яка держава, зацікавлена у підписанні угод про реадмісію з країнами походження незаконної міграції. Водночас держава має виконувати відповідні реадмісійні зобов'язання щодо іноземних країн, якщо вона є постачальником та/або транзитером незаконної міграції.

Україна має укладені договори про реадмісію як з ЄС, так і з більшістю країн країн пострадянського простору, а також з низкою інших країн світу. Укладаючи такі договори, Україна прагне сформувати навколо себе єдиний «реадмісійний простір», в умовах якого Україна несе відповідальність за мігрантів власного походження, тоді як мігранти з третіх країн, що були повернуті до України в режимі реадмісії, мають бути повернуті далі — до країни походження або до тієї країни, звідки вони потрапили на територію України.

У такий спосіб щодо мігрантів з третіх країн мають формуватися «реадмісійні ланцюги», завдяки яким, з одного боку, Україна виконує свої зобов'язання перед іншими країнами, з іншого боку, унеможлиблюється накопичення реадмісованих мігрантів з третіх країн на території України. Наразі така система перебуває на стадії становлення, тож важливо відстежувати наявну динаміку реадмісійних потоків у контексті оновлення міграційного профілю країни.

З вересня 2024 року до липня 2025 року включно зміни до законодавства, які б сприяли забезпеченню повноцінної роботи так званої **інтегрованої системи управління міграцією (Національна система біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства (НСБВІ), не вносилися**. Законопроект № 8151, який передбачає комплексне врегулювання питань ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства за їхніми біометричними даними, а також врегулювання питання наповнення відомчих інформаційних систем, зокрема НСБВІ, включено до порядку денного Верховної Ради на 2025 рік.

Взаємодія ДМС та МЗС у частині координації міграційних процесів

Відсутність взаємодії ДМС та МЗС у контексті повернення українців з-за кордону та депортованих осіб з тимчасово окупованих територій

Стан справ

У зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України значна кількість населення України із різним правовим статусом вимушена була покинути своє місце проживання в Україні й, рятуючись від бойових дій, переїхали проживати за кордон. Водночас значна кількість людей з тимчасово окупованих територій була примусово вивезена на територію держави-агресора. Через складність безпекової ситуації у 2022 році працівники прикордонної служби здійснювали пропуск на виїзд з України з різними наявними в людей документами, оскільки не всі мали можливість взяти з собою необхідні документи або втратили їх під час бойових дій та евакуації. Згодом виникла проблема повернення зазначених категорій людей в Україну і відповідно неможливості оформити документи для повернення за кордоном через консульські установи України або відокремлені підрозділи ДМС.

Так, для спрощення процедур документування Уряд 10 червня 2022 року прийняв Порядок реалізації експериментального проекту щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України, оформлення, обміну іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, посвідки на постійне проживання під час їх перебування за межами України⁴²²⁸.

Прогрес і проблеми

Поза межами правового регулювання Порядку⁴²²⁹ залишилися іноземці та особи без громадянства, документовані посвідками на тимчасове проживання, які через війну опинились у такому ж становищі, як і громадяни України. Тобто цей Порядок не надає право на оформлення посвідки на тимчасове проживання, а також оформлення посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон (єдиного документа, який надає право на в'їзд та виїзд з території України для осіб без громадянства).

Окрім цього, у 2024 році прийнято Закон України від 11 квітня 2024 року № 3633-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку»⁴²³⁰, окремі положення якого **унеможливають особам чоловічої статі з 18 до 60 років з тимчасово окупованих територій оформлення паспорта громадянина України у відокремленому підрозділі ДМС за кордоном**. Це зумовлено запровадженням вимоги щодо подання військово-облікових документів під час звернення за оформленням паспорта громадянина України. Така вимога створює перешкоди у зверненні за оформленням паспорта громадянина України у зв'язку з неможливістю отримання військово-облікових документів громадянами України, у яких відсутні документи, що посвідчують особу і підтверджують громадянство України, та часто будь-які інші документи, а також через відсутність інформації про них у державних реєстрах. Прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2025 року № 370⁴²³¹ не змінило ситуацію для вищезазначених категорій населення.

Щодо механізму документування примусово переміщених Росією громадян України, у яких відсутні документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, то **запроваджені державою механізми працюють лише щодо тих категорій осіб, інформація про яких наявна у відповідних реєстрах**. Натомість особи, щодо яких така інформація втрачена, **не мають можливості підтвердити громадянство України та повернутися в Україну**. Окрім того, такі люди стикаються з адміністративними перешкодами з боку ДМС і МЗС під час проходження таких процедур, зокрема з **надмірно великим терміном розгляду заяв**.

4228 Порядок реалізації експериментального проекту щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України, оформлення, обміну іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, посвідки на постійне проживання під час їх перебування за межами України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10.06.2022 № 678.

4229 Там само.

4230 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку : Закон України від 11.04.2024 № 3633-IX.

4231 Про внесення змін до Порядку реалізації експериментального проекту з автоматичної верифікації та перевірки відомостей про призовників, військовозобов'язаних та резервістів : постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2025 № 370.

Однією з ключових проблем залишається неузгодженість процедур документування осіб, які були змушені покинути Україну через війну або були депортовані державою-агресором. Процедури документування таких осіб супроводжуються низкою викликів, серед яких — складність вимог до підтвердження особи, фрагментарність механізмів документування та недостатня міжвідомча координація у відповідних процесах.

Відсутність взаємодії ДМС та МЗС у контексті допомоги біженцям та шукачам захисту, які опинилися за кордоном

Стан справ

Широкомасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 року, спричинила масове переміщення не лише громадян України, а й іноземців та осіб без громадянства, які перебували на її території. Серед них — особи, визнані в Україні біженцями або особами, що потребують додаткового захисту.

У відповідь на цей безпрецедентний потік переміщених осіб Європейський Союз 4 березня 2022 року⁴²³² вперше активував Директиву про тимчасовий захист 2001 року⁴²³³, що надало право на тимчасовий захист також цим вразливим категоріям населення.

Прогрес і проблеми

Біженці та особи, які потребують додаткового захисту в Україні, стикаються з численними правовими та адміністративними труднощами під час виїзду до країн ЄС. Вони змушені самостійно розбиратися в складному законодавстві ЄС щодо надання захисту, часто без будь-якої юридичної підтримки. Додаткові труднощі виникають під час повторного в'їзду та виїзду з України. Також вони зазнають перешкод в отриманні соціальної та гуманітарної допомоги, відкритті банківських рахунків через відсутність відповідних документів у країнах ЄС⁴²³⁴.

Потенційну підтримку цим особам **могли б забезпечити українські дипломатичні та консульські установи за кордоном**, адже саме Україна надала їм міжнародний захист — статус біженця або еквівалентний національний захист — додатковий захист. Проте на практиці такі особи стикаються з численними перешкодами через **недостатню взаємодію між ДМС та МЗС**.

4232 Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection.

4233 Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

4234 Protection Risks Facing Non-Ukrainian Asylum Seekers and Refugees Fleeing Ukraine to the EU. CF «Right to protection», 2023.

Проблема відсутності такої координації мала б вирішитися після 15 грудня 2023 року, коли набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру»⁴²³⁵ (Закон № 2073-IX). Цей закон встановлює загальні стандарти адміністративних процедур, регламентуючи взаємодію між громадянами та органами публічної адміністрації в усіх сферах життя. Застосування адміністративної процедури мало б забезпечити доступ до базових життєво необхідних послуг та допомогти шукачам захисту, біженцям та особам, які потребують додаткового захисту, не лише за кордоном, але й всередині країни.

Ст. 16 Закону № 2073-IX передбачає, що адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і — за потреби — збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, зокрема без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Адміністративний орган не може зобов'язати особу самостійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом. До того ж адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу.

Отже, **у разі звернення біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, до дипломатичних представництв чи консульських установ України за кордоном, їхні співробітники мали б самостійно звертатися до підрозділів ДМС** для уточнення статусу заявника. Проте, за інформацією правозахисних організацій, на практиці **закордонні дипломатичні установи, підпорядковані МЗС, усно відмовляють таким особам у допомозі**⁴²³⁶, посилаючись на статтю 1 Консульського статуту, затвердженого Указом Президента України від 2 квітня 1994 року № 127/94⁴²³⁷, згідно з якою консульські установи України здійснюють захист прав та інтересів України, юридичних осіб і громадян України за кордоном. Отже, іноземці та особи без громадянства, які мають статус біженця або додатковий захист в Україні, фактично виключені з їхньої юрисдикції, відтак позбавлені відповідного консульського захисту.

Варто зазначити, що все ж таки **є одна послуга, яку ця вразлива категорія осіб може отримати за кордоном, — це оформлення посвідчення на повернення в Україну**. Порядок його видачі регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 року № 285⁴²³⁸. Відповідно до пункту 15 цього Порядку, посвідчення на повернення може бути видане, зокрема, іноземцям та особам без громадянства, яких в Україні визнано біженцями або особами, що потребують додаткового захисту. Проте ця можливість обмежується лише конкретними випадками: втрата або викрадення під час перебування за кордоном документів, що посвідчують особу та дають право на виїзд з України та в'їзд в Україну; закінчення строку дії таких документів; визнання їх недійсними з інших причин.

4235 Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX.

4236 Інформація ґрунтується на практиці юристів БФ «Право на захист» за 2022–2025 рр.

4237 Про Консульський статут України : Указ Президента України від 02.04.1994 № 127/94.

4238 Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення та видачі посвідчення особи на повернення в Україну : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 285.

Водночас **деякі дипломатичні установи України не надають і цієї послуги**, оскільки не мають доступу до відповідних серверів. Крім того, деякі біженці повідомляють, що їм відмовляли у видачі посвідчення на повернення в Україну, оскільки вони не є громадянами України. Наприклад, у травні 2022 року у МЗС заявляли⁴²³⁹, що їм бракувало фінансування для видачі посвідчень на повернення для тих, хто тікає з України⁴²⁴⁰. Отже, попри те, що законодавство передбачає мінімальну підтримку для цих осіб, їхні можливості залишаються вкрай обмеженими.

Шукачі захисту, які виїхали за кордон після початку повномасштабного вторгнення, опинилися в ще складніших умовах, ніж біженці чи особи, які потребують додаткового захисту. Згідно з Правилами розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для розв'язання питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затвердженими наказом МВС від 7 вересня 2011 року № 649⁴²⁴¹, під час подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, заявник зобов'язаний здати свій національний паспорт та інші документи на зберігання до ДМС. Отже, **шукачі захисту опиняються в ЄС лише з чинними або простроченими довідками про звернення за захистом в Україні, які не посвідчують їх особу**. Вони не можуть виїжджати в інші країни або повторно в'їжджати в Україну через відсутність у них національного паспорта. Це питання могло б бути вирішене завдяки належній координації між ДМС та МЗС, однак натомість таким людям представники закордонних дипломатичних установ України повідомляють, що вони мають самостійно повертатися в Україну (без дійсного національного паспорта), щоб забрати свої документи, які були передані на зберігання ДМС під час подачі заяви на визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту⁴²⁴².

Відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»⁴²⁴³, особа, яку визнано біженцем, та особа, яка потребує додаткового захисту, які досягли шістнадцятирічного віку, мають право отримати проїзний документ для виїзду за кордон у порядку, встановленому законодавством України. Проте станом на 24 лютого 2022 року не усі особи мали такий документ, однак у зв'язку з повномасштабним вторгненням вони мали змогу евакуюватися, перетнувши кордон без нього. Водночас **біженці та особи, які потребують додаткового захисту, позбавлені можливості оформити проїзні документи за кордоном**.

Ба більше, **ці документи досі не є біометричними**, тобто не містять безконтактного електронного носія. Це пов'язано з тим, що Кабінет Міністрів України дозволив

4239 Protection Risks Facing Non-Ukrainian Asylum Seekers and Refugees Fleeing Ukraine to the EU. CF «Right to protection», 2023.

4240 Станом на 2025 рік у публічному просторі немає актуальної інформації з цього питання.

4241 Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 № 649.

4242 Інформація ґрунтується на практиці юристів БФ «Право на захист» за 2022–2025 роки.

4243 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI.

ДМС використовувати залишок бланків старого зразка для оформлення проїзних документів біженців⁴²⁴⁴ та осіб, які потребують додаткового захисту⁴²⁴⁵.

У громадян України, які знаходяться за кордоном, є законна можливість отримати паспорти для виїзду за кордон: або у дипломатичних представництвах та консульських установах, або у Державному підприємстві «Документ». Тобто громадяни України, які вимушено виїхали з України без чинного проїзного документа, а також ті, у кого строк дії цього документа закінчився під час перебування за кордоном, мають можливість оформити проїзні документи без необхідності повернення в Україну. Натомість біженці та особи, які потребують додаткового захисту, такої змоги не мають, хоча серед них теж були люди, які виїжджали без такого проїзного документа.

Дипломатичні представництва та консульські установи не мають змоги видавати проїзні документи цим особам, адже згідно з пунктом 3 Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення проїзного документа біженця з безконтактним електронним носієм⁴²⁴⁶, ці документи видаються територіальними органами ДМС за місцем проживання біженця.

Так само розміщені за межами України відокремлені підрозділи Державного підприємства «Документ», що належить до сфери управління ДМС, здійснюють прийняття документів для оформлення паспортів громадянина України та паспортів для виїзду за кордон, не мають повноважень приймати документи від біженців та осіб, які потребують додаткового захисту⁴²⁴⁷.

Не менш важливим є той факт, що **не всі країни ЄС визнають українські проїзні документи для виїзду за кордон біженців та осіб, які потребують додаткового захисту**. Зокрема, проїзний документ біженця не визнається Францією, Данією, Італією та країнами Бенілюксу, а проїзний документ осіб, які потребують додаткового захисту, — Хорватією, Латвією, Польщею, Португалією, Румунією та Швецією⁴²⁴⁸. Це означає, що власники таких документів не можуть використовувати ці країни як пункти в'їзду до ЄС, їхні документи не можуть бути використані для отримання віз, а також можуть виникати труднощі з оформленням тимчасового захисту в цих країнах. Саме українські органи влади, зокрема МЗС, несуть відповідальність за визнання українських проїзних документів у країнах ЄС як офіційного посвідчення особи біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.

Отже, відсутність взаємодії між ДМС та МЗС щодо допомоги біженцям і шукачам захисту за кордоном, а також неможливість отримання ними проїзних документів

4244 Про затвердження Положення про проїзний документ біженця : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 203.

4245 Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення проїзного документа особи, якій надано додатковий захист : постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 610.

4246 Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення проїзного документа біженця з безконтактним електронним носієм : постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 154.

4247 Про реалізацію експериментального проекту щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України, оформлення, обміну іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, посвідки на постійне проживання під час їх перебування за межами України : постанова Кабінету Міністрів України від 10.06.2022 № 678.

4248 Travel documents issued by third countries and territorial entities (Part I). Migration and Home Affairs. European Commission.

за кордоном створюють значні перешкоди для їхнього пересування та доступу до основних потреб і послуг.

Рекомендації

1. ДМС та МЗС треба налагодити взаємодію з метою оформлення проїзних документів для біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, які перебувають за кордоном.
2. ДМС та МЗС варто налагодити взаємодію з приводу підтвердження громадянства України та своєчасного оформлення документів для повернення на територію України особам, які були депортовані до держави-агресора.
3. ДМС та МЗС необхідно забезпечити сприяння та неухильне дотримання вимог законодавства щодо оформлення документів, що посвідчують особу, громадянство України або інший правовий статус, протягом розумного строку.
4. Внести зміни до законодавства України, надавши право біженцям та особам, які потребують додаткового захисту, отримувати послуги в дипломатичних представництвах та консульських установах України.
5. Активізувати роботу державних органів влади України, зокрема МЗС, з іноземними державами щодо офіційного визнання українських проїзних документів біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.

Реалізація Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року та плану заходів щодо її реалізації

Стан справ

В Україні продовжує діяти Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року⁴²⁴⁹, яка, зокрема, передбачає зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України та створення зручних систем видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України. На виконання Стратегії був прийнятий План заходів на 2024 і 2025 роки⁴²⁵⁰.

Вказані системи мають бути побудовані з дотриманням гарантованих Конституцією України заборони втручання в особисте та сімейне життя, захисту персональних даних, інших прав і свобод людини.

4249 Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482.

4250 План заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2024 № 837.

Прогрес і проблеми

Однак на цей час існують системні проблеми доступу до процедур набуття та підтвердження громадянства України, оформлення паспорта громадянина України та процедури визнання особою без громадянства. Зазначені перешкоди переважно стосуються недокументованих громадян України з тимчасово окупованих територій, осіб без громадянства та осіб під ризиком безгромадянства. Зокрема, **працівники ДМС та МЗС всупереч закону вимагають непередбачені законом документи та надають усні відмови в прийнятті документів**⁴²⁵¹.

Така ситуація створює значні перешкоди для отримання правового статусу, а також отримання документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, та статусу особи без громадянства, що своєю чергою негативно впливає на можливість реалізації їхніх прав та обов'язків. Окрім цього, такі люди підпадають під ризик накладення адміністративних стягнень⁴²⁵² за проживання в Україні без законних підстав, зокрема поміщення до ПТП⁴²⁵³.

Водночас стратегічна ціль 5 Стратегії передбачає **інтеграцію іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство**. Зокрема, включення цих категорій людей в економічне, суспільно-культурне і політичне життя держави для використання можливостей, які створюються на ринку праці, у системі освіти та медичних послуг.

Так, серед іншого, стратегія передбачає продовження інтеграційної підтримки вразливих груп іммігрантів, організацію вивчення мігрантами державної мови, розроблення програм адаптації для дітей мігрантів до освітньої системи в Україні. Однак **для більшості категорій мігрантів та, зокрема, для осіб без громадянства, держава не вживала заходів спрямованих на їх інтеграцію**, а система соціального захисту населення України взагалі позбавляє вказані категорії людей будь-яких інструментів державної підтримки.

Особи без громадянства — вразлива категорія українського суспільства, яка часто не мала доступу до реалізації будь-яких прав протягом тривалого періоду. Така ситуація склалася, зокрема, через **відсутність в Україні до 2021 року правового регулювання статусу особи без громадянства**. Відповідно такі особи **десятиріччями проживали в Україні без будь-яких документів та не мали доступу до освіти, не були інтегровані** та досі залишаються неінтегрованими в українське суспільство. Лише з набранням чинності 16 квітня 2021 року постанови Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 317⁴²⁵⁴ «Деякі питання визнання особою без громадянства» було запроваджено механізм подання заяви про визнання особою без громадянства та визначено порядок її розгляду.

Окрім того, оскільки законодавчо **особи без громадянства не вважаються вразливою групою населення, яка має найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини, сам факт безгромадянства не є підставою для отримання соці-**

4251 Інформація ґрунтується на практиці БФ «Право на захист».

4252 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073¹-X, ст. 203.

4253 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073²-X, ст.ст. 261 та 263.

4254 Деякі питання визнання особою без громадянства : постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 317.

альних послуг⁴²⁵⁵. У зв'язку з цим такі люди не мають жодних пільг, державних допомог, додаткового захисту чи покращеного доступу до освіти.

У зв'язку з неврахуванням їхнього вкрай вразливого становища в Україні, такі особи змушені сплачувати високі адміністративні збори за оформлення офіційних документів, проходити складні процедури для натуралізації. Зокрема, вони не звільнені від складання іспитів для прийняття до громадянства України та, на відміну від біженців, зобов'язані **сплачувати сукупно орієнтовно 18 тис. грн (орієнтовно 380 євро) за іспити з української мови⁴²⁵⁶, основ Конституції та історії України⁴²⁵⁷**. Це перешкоджає натуралізації цих осіб та їх інтеграції в українське суспільство. Беручи до уваги вищевикладене, зазначену ціль стратегії не можна вважати виконаною.

Ще однією категорією іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, є **біженці та особи, які потребують додаткового захисту. В Україні досі не передбачені інтеграційні програми для таких людей.**

Так, в Україні **не створено державних курсів української мови** для біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів захисту. Нещодавно прийняті зміни до закону про громадянство⁴²⁵⁸, які встановлюють обов'язковість складання іспиту з української мови та історії, Конституції України для отримання українського громадянства, підкреслюють необхідність створення таких курсів. Хоча на сайті Уповноваженого із захисту державної мови є список онлайн- та офлайн-ресурсів для вивчення української мови, але загалом усе ще **бракує розроблених стандартів та єдиної системи сертифікації рівня володіння мовою**, що значно ускладнює викладання. Національна комісія зі стандартів державної мови пропонує лише два види тестів на знання української мови: для набуття громадянства та для виконання службових обов'язків⁴²⁵⁹.

Якщо говорити про успішний досвід безплатних курсів для іноземців та осіб без громадянства, зокрема біженців, варто згадати приклад Німеччини. Тут Федеральне агентство з міграції та біженців (BAMF) фінансує інтеграційні курси, які містять вивчення німецької мови до рівня B1⁴²⁶⁰. У Швеції діє державна програма Swedish for Immigrants (SFI), яка пропонує безплатне навчання новоприбулим мігрантам незалежно від їхнього статусу. Курси організовуються муніципалітетами та доступні у різних форматах, зокрема у вечірньому та дистанційному режимах⁴²⁶¹. Франція також надає можливості для інтеграції через Французьке бюро імміграції та інтеграції (OFII), яке пропонує безплатні мовні курси для мігрантів. Програма передбачає до

4255 Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII.

4256 Повідомлення про порядок оплати іспиту на рівень володіння державною мовою для іноземців та осіб без громадянства. Національна комісія зі стандартів державної мови.

4257 Реквізити для оплати за складання іспитів з основ Конституції України, історії України. Іспити на громадянство України.

4258 Про внесення змін до законів України «Про громадянство України» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної» щодо умов прийняття до громадянства України : Закон України від 21.03.2023 № 2996-IX.

4259 Дослідження: «Міграційна політика України щодо іноземців з урахуванням перспективи повоєнного відновлення». БФ «Право на захист», 2023.

4260 Професійні мовні курси. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

4261 This is Swedish for Immigrants, SFI. Göteborgs Stad.

400 годин навчання, після чого учасники складають іспит на знання французької мови — це важливий етап на шляху до успішної адаптації та працевлаштування⁴²⁶².

Також в Україні **до політики інтеграції мігрантів недостатньо залучені органи місцевого самоврядування та регіональні органи державної влади**⁴²⁶³.

Натомість у Європейському Союзі саме держави-члени несуть основну відповідальність за інтеграцію, водночас ЄС підтримує національні та місцеві органи влади, здійснюючи координацію політики, обмін знаннями та фінансовими ресурсами. У 2020 році Європейська комісія представила План дій з інтеграції та інклюзії на 2021–2027 роки⁴²⁶⁴, який визначає пріоритети та основні напрями роботи з інтеграції. У Плані дій, зокрема, зазначається, що важливим є надання підтримки мігрантам та громадам, які їх приймають, на якомога ранішому етапі міграційного процесу. Це може містити орієнтацію, мовні курси та професійну підготовку. План дій вказує на те, що місцевий рівень відіграє ключову роль у прийнятті та орієнтації новоприбулих мігрантів, коли вони вперше прибувають до нової країни.

Отже, в Україні немає повноцінної програми з інтеграції іноземців та осіб без громадянства. Класифікатором соціальних послуг⁴²⁶⁵ не передбачено надання соціальних послуг іноземцям та особам без громадянства, окрім двох соціальних послуг — натуральної допомоги (код 019.0) та соціальної інтеграції та реінтеграції (код 014.0). Водночас стандарт послуги соціальної інтеграції для біженців та шукачів притулку так і не був затверджений Міністерством соціальної політики України. Стандартизовані державні інтеграційні курси, зокрема з української мови, наразі також відсутні, що перешкоджає успішній інтеграції цих осіб у суспільство.

Рекомендації

1. Спростити чинні процедури оформлення паспорта громадянина України в Україні та за кордоном, а також сприяти забезпеченню прав заявників у процедурі оформлення паспорта громадянина України та процедурі визнання особою без громадянства.
2. ДМС та МЗС треба забезпечити дотримання прав заявників під час здійснення процедур оформлення документів, що посвідчують особу, громадянство України або інший правовий статус, протягом розумного строку.
3. Внести зміни до законодавства України щодо скасування обов'язку для недокументованих громадян України з тимчасово окупованих територій подавати військово-обліковий документ під час оформлення паспорта громадянина України за кордоном.
4. Забезпечити виконання цілі 5 Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року щодо інтеграції іноземців, осіб без громадянства, зокрема

4262 French Office for Immigration and Integration website.

4263 Політика та практика інтеграції іноземців у Чехії та Україні. Європа без бар'єрів, 2021.

4264 Action plan on integration and inclusion. Migration and Home Affairs. European Commission.

4265 Класифікатор соціальних послуг, затверджений наказом Міністерства соціальної політики України від 23.06.2020 № 429.

біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство, запровадивши надання соціальних послуг інтеграції, безплатне навчання з української мови, історії України та Конституції.

5. Звільнити осіб без громадянства від оплати іспитів з основ Конституції України, історії України та української мови під час прийняття до громадянства України.

Стан міграційного законодавства України щодо статусу громадян ЄС та третіх країн: отримання дозволу на проживання чи працевлаштування, возз'єднання сім'ї

Стан справ

Формування міграційної політики в Україні забезпечує МВС. Основним національним органом з реалізації міграційної політики є ДМС. Повноваження у сфері міграції також здійснюють: Адміністрація Держприкордонслужби — щодо безпеки кордону, МЗС — щодо візової політики, Міністерство економіки України (Мінекономіки) — щодо формування та реалізації політики у сфері трудової міграції, Міністерство освіти і науки України (МОН) — щодо визначення пріоритетних галузей надання освітніх послуг іноземцям та особам без громадянства, Мінсоцполітики — щодо регулювання міграційних потоків. У липні 2025 року Міністерство національної єдності України, створене в грудні 2024 року та наділене повноваженнями щодо підтримки українських мігрантів за кордоном, приєднано до Мінсоцполітики⁴²⁶⁶.

У листопаді 2024, року відповідно до п. 13 Плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік⁴²⁶⁷, а також на виконання Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року⁴²⁶⁸ Урядом створено Координаційний центр із співробітництва з Європейською міграційною мережею (ЄММ) з метою сприяння координації діяльності органів державної влади з питань щодо забезпечення надання ЄММ актуальної, об'єктивної, достовірної та порівняльної інформації про ситуацію в Україні у сфері міграції⁴²⁶⁹. До складу Координаційного центру увійшли представники широкого кола органів влади, міжнародних організацій та незалежних експертів.

4266 Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 № 904.

4267 Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 № 137.

4268 Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482.

4269 Деякі питання співробітництва з Європейською міграційною мережею : постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2024 № 1322.

Перше установче засідання⁴²⁷⁰ Координаційного центру відбулося 7 лютого 2025 року, а перше робоче засідання 29 травня 2025 року⁴²⁷¹. Тобто в травні 2025 року **фактично почав діяти новий координаційний механізм у сфері міграції**.

Правова база законної та нелегальної міграції **частково узгоджена з ЄС *acquis***. Законодавство України регулює правила возз'єднання сім'ї, загальну схему та окремі категорії у сфері трудової міграції, а також адміністративні штрафи для працедавців, якщо працівники не мають дозволу на працевлаштування.

Зміни, внесені до міграційного законодавства України після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну, сприяли частковій гармонізації національних норм із законодавством ЄС. У 2023 році **скасовано імміграційні квоти**⁴²⁷² для дозволів на в'їзд з метою возз'єднання сім'ї та працевлаштування (запуск механізму квотування передбачено лише за великого міграційного потоку). У 2023 році також **врегульовано доступ на ринок праці** іноземних студентів, шукачів притулку та осіб без громадянства⁴²⁷³. Дослідження демонструють, що Україні не варто очікувати на витіснення національних працівників працівниками з ЄС⁴²⁷⁴.

Як спосіб спрощення доступу до спільних ринків праці між Україною та державами-членами ЄС Україна застосовує **двосторонні угоди** про взаємне працевлаштування та соціальний захист громадян під час їхнього законного проживання на території іншої сторони (підписані з п'ятьма країнами ЄС — Литвою⁴²⁷⁵, Іспанією⁴²⁷⁶, Латвією⁴²⁷⁷, Чехією⁴²⁷⁸ та Польщею⁴²⁷⁹) та продовжує роботу в цьому напрямі.

Упродовж 2024 року до Верховної Ради було подано низку законопроектів, спрямованих на вдосконалення законодавства з питань зайнятості та імміграції іноземців і осіб без громадянства. Зокрема, законопроект № 11006⁴²⁸⁰ передбачає скасування дозволів на працевлаштування для іноземців та осіб без громадянства.

4270 Відбулось установче засідання Координаційного центру із співробітництва з Європейською міграційною мережею. Державна міграційна служба України, 2025.

4271 Відбулося засідання Координаційного центру із співробітництва з Європейською міграційною мережею: Державна міграційна служба України, 2025.

4272 Про внесення змін до Закону України «Про імміграцію» щодо вдосконалення умов і порядку імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 29.06.2023 № 3180-IX, п. 2 розд. 1.

4273 Про внесення змін до деяких законів України щодо застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні і надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном : Закон України від 21.09.2022 № 2623-IX, пп. 6 п. 2 розд. 1.

4274 Перехідні періоди на шляху до єдиного ринку праці: досвід, який може застосувати Україна: аналітична записка. ГО «Європа без бар'єрів», 2025.

4275 Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Литовської Республіки про працевлаштування та співробітництво у сфері трудової міграції від 07.12.2018.

4276 Угода між Україною та Іспанією про врегулювання та упорядкування трудових міграційних потоків між двома державами від 12.05.2009.

4277 Угода між Урядом України та Урядом Латвійської Республіки про трудову діяльність та соціальний захист осіб, які постійно проживають в Україні та Латвії та працюють на території обох держав, від 21.11.1995.

4278 Угода між Урядом України та Урядом Чеської Республіки про взаємне працевлаштування громадян України та громадян Чеської Республіки від 21.03.1996.

4279 Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємне працевлаштування працівників від 16.02.1994.

4280 Про внесення змін до деяких законів України щодо скасування дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства : проект Закону України, реєстраційний № 11006 від 09.02.2024.

Законопроект № 11405⁴²⁸¹ також **передбачає скасування дозволів на працевлаштування громадян ЄС** як особливої категорії іноземних працівників та **запровадження єдиного дозволу** на проживання та працевлаштування **для інших іноземців** в Україні. Крім того, проектом передбачається: створення умов для заохочення іноземних випускників закладів вищої освіти до працевлаштування в Україні; заміна квотного механізму для трудової імміграції на пріоритетний порядок за Переліком дефіцитних у галузях економіки України професій (робочих місць), що не заповнюються протягом одного року та більше та можуть бути заповнені іноземними працівниками; інші положення для підвищення привабливості України для іноземних працівників та імплементації норм українського законодавства відповідно до вимог Директиви 2003/109/ЄС щодо статусу довготривалих мігрантів⁴²⁸², Директиви 2011/98/EU⁴²⁸³ про єдиний дозвіл та Директиви ЄС 2016/801 щодо умов в'їзду та перебування іноземців для наукової роботи та навчання⁴²⁸⁴. Наразі законопроект перебуває на опрацюванні в комітетах Верховної Ради.

Водночас законопроект № 12326⁴²⁸⁵ передбачає розширення квот імміграції для іноземців та осіб без громадянства, що прибули в Україну з метою працевлаштування на підставі довгострокових віз та тимчасово перебувають в Україні на законних підставах більш як три роки, скасування вимог щодо оформлення дозволу на імміграцію та дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на території України.

Паралельно з роботою над запровадженням єдиного дозволу на проживання та працевлаштування для іноземців та надання пріоритету громадянам ЄС протягом звітного періоду уповноваженими органами здійснювалася робота **щодо узгодженості механізмів захисту соціальних і загальних прав іноземних працівників**. Розглядаються пропозиції щодо заміни суб'єкта отримання дозволу на роботу — з роботодавця⁴²⁸⁶ на іноземця, який матиме вільний вибір роботи та конкуруватиме на ринку праці нарівні з громадянами України. Також розглядається питання щодо розширення практики працевлаштування в Україні громадян інших країн, зокрема тих, які постачають висококваліфікованих робітників і спеціалістів без необхідності отримання дозволу на роботу.

29 жовтня 2024 року схвалено План заходів з підготовки до приєднання до Європейської мережі служб зайнятості (EURES)⁴²⁸⁷, відповідальні виконавці за реалізацію заходів, основним з яких є Мінекономіки, працюють над його впровадженням.

4281 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку працевлаштування іноземців в Україні : проект Закону України, реєстраційний № 11405 від 15.07.2024.

4282 Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.

4283 Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State.

4284 Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing (recast).

4285 Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання трудової міграції та усунення дискримінації у сфері трудових відносин : проект Закону України, реєстраційний № 12326 від 16.12.2024.

4286 Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI, ст. 22, 42.

4287 Про затвердження плану заходів з підготовки до приєднання до Європейської мережі служб зайнятості (EURES) : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.10.2024. № 1058.

Протягом звітного періоду продовжувалася реалізація Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року⁴²⁸⁸ та Плану заходів з її реалізації на 2024 і 2025 роки⁴²⁸⁹.

3 червня 2025 року розпочалася робота над розробленням Стратегії державної міграційної політики на наступний період (період дії Стратегії буде визначений у процесі розроблення)⁴²⁹⁰.

11 червня 2025 року постановою Уряду № 735 Координаційному центру із співробітництва з ЄММ надано повноваження брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів та програмних документів у сфері міграції, що подаються на розгляд Уряду⁴²⁹¹. На засіданні Координаційного центру 26 червня 2025 року сформовано робочі групи з представників органів влади та міжнародних організацій щодо підготовки та опрацювання проекту Стратегії державної міграційної політики на наступний період.

Прогрес і проблеми

Станом на липень 2025 року до управління міграцією, зокрема трудовою, залучено **понад десять заінтересованих сторін**. Окрім основних, згаданих вище, різною мірою долучені й інші державні органи, зокрема МОЗ, Державна служба зайнятості (ДСЗ), Державна служба України з питань праці (Держпраці) та інші. У сфері характерна розпорошеність повноважень між суб'єктами та дублювання функцій, а подекуди — відсутність самоідентифікації окремих суб'єктів з міграційними питаннями (наприклад, після передачі у 2019 році функцій з формування державної політики у сфері трудової міграції від Мінсоцполітики до Мінекономіки).

Від переходу функцій внаслідок реформування міністерств питання якісно не покращується. Попри створення Координаційного центру із співробітництва з ЄММ, **міжвідомча координація** потребує подальшого посилення, зокрема з огляду на чергову зміну складу Уряду в липні 2025 року.

Міграційне та трудове законодавство України досі **поширюється однаковою мірою як на громадян держав-членів ЄС (громадян ЄС) та членів їхніх сімей, так і на громадян третіх країн (у розумінні законодавства ЄС)**.

Встановлений змінами до законодавства у 2022 році⁴²⁹² **строк**, наданий іноземним студентам **для пошуку роботи після закінчення навчання**, залишається неузгод-

4288 Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482.

4289 Про затвердження плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2024 № 837.

4290 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Державної міграційної служби України, проведеного 16.06.2025.

4291 Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2024 р. № 1322 : постанова Кабінету Міністрів України від 11.06.2025 № 735.

4292 Про внесення змін до Закону України «Про імміграцію» щодо вдосконалення умов і порядку імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянств : Закон України від 29.06.2023 № 3180-ІХ, п. 2 розд. 1.

женим з Директивою (ЄС) 2016/801⁴²⁹³. Спеціальне законодавство про **надання дозволів на в'їзд студентам і науковцям** із третіх країн також не прийнято, як і законодавство **про довгострокове проживання, єдину процедуру або єдині дозволи** на працевлаштування і проживання.

Попри застосування Україною двосторонніх угод із державами-членами ЄС щодо взаємного працевлаштування та соціального захисту громадян з метою спрощення доступу до спільних ринків праці, зазначений механізм може бути лише **тимчасовою заміною запровадженню відповідного законодавства**, на чому наголошує під час консультацій та заходів Європейська комісія.

Поки Мінекономіки працює над питаннями лібералізації доступу іноземців до ринку праці, громадяни ЄС продовжують підпадати під громіздкі та вартісні процедури отримання дозволу на роботу та на проживання на підставі працевлаштування, що й громадяни інших країн⁴²⁹⁴.

Винятком є громадяни Польщі та їхні члени сім'ї, які у 2022 році отримали особливий статус та можливості працевлаштування без дозволу⁴²⁹⁵. Натомість громадяни Росії та Білорусі з другої половини 2022 року під час видачі та продовженні дії дозволу на застосування праці підлягають додатковій перевірці СБУ⁴²⁹⁶.

Крім того, перешкоди в доступі до ринку праці виникають у шукачів захисту, оскільки законодавство передбачає обов'язковість отримання дозволу на працевлаштування⁴²⁹⁷ для цієї категорії осіб. Хоча видача та продовження дії дозволу для цієї категорії осіб є безоплатними, однак отримання такого дозволу шукачами захисту часто ускладнюється відсутністю у них національного паспорта.

Відповідно до Правил № 649⁴²⁹⁸, під час подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту територіальні органи ДМС приймають у заявника на зберігання національний паспорт або інший документ, який посвідчує особу. Отже, для отримання копії такого документа заявник має додатково звертатися до відповідного територіального органу ДМС. Водночас у деяких випадках шукачі захисту взагалі не мають національного паспорта через обставини вимушеного переміщення, що унеможливорює їх працевлаштування за законодавством України. Крім того, навіть за наявності документів, основною перешкодою **є недостатня обізнаність** як роботодавців, так і самих шукачів захисту щодо процедури

4293 Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing (recast).

4294 Дозвіл на застосування праці іноземців та осіб без громадянств. Державна служба зайнятості.

4295 Про встановлення додаткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, які перебувають на території України : Закон України від 28.07.2022 № 2471-IX, ст. 2.

4296 Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування сфер зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану : Закон України від 21.04.2022 № 2220-IX, пп. 7 п. 2 розд. 1; Про внесення змін до деяких законів України щодо застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні і надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном : Закон України від 21.09.2022 № 2623-IX, пп. 5 п. 2 розд. 1.

4297 Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI.

4298 Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 № 649.

оформлення відповідного дозволу. За даними ДСЗ, у 2023–2024 роках подано лише чотири заявки на отримання такого дозволу⁴²⁹⁹.

Попри те, що протягом 2024 року до Верховної Ради було внесено низку законопроектів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері зайнятості та імміграції іноземців і осіб без громадянства, подані законодавчі ініціативи виявилися недоопрацьованими. Зокрема, ГНЕУ у своїх висновках рекомендувало законопроект № 11006⁴³⁰⁰ відхилити, оскільки, на його думку, положення цього законопроекту могли створити ризики неконтрольованого працевлаштування громадян країн-агресорів, сприяти нелегальній міграції, використовуватися як механізм незаконної легалізації іноземців, а також суперечили зобов'язанням України щодо гармонізації законодавства з правом ЄС.

Водночас законопроект № 12326⁴³⁰¹ ГНЕУ рекомендувало повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання. Станом на 31 липня 2025 року цей законопроект включений до порядку денного Верховної Ради⁴³⁰², але остаточне голосування ще не відбулося.

Більшість заходів схваленого в жовтні 2024 року Плану заходів з підготовки до приєднання до Європейської мережі служб зайнятості (EURES) заплановані до кінця 2025 року, водночас для третини з них **незрозумілі орієнтовні строки завершення**, що викликає сумніви щодо реалістичності виконання Плану.

Чинному Плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року загалом не вистачає належного узгодження заходів із цілями Стратегії та вимірності індикаторів виконання заходів. Зокрема, у Плані заходів, попри брак робочої сили в Україні, відсутні заходи з реалізації стратегічної цілі 10, що передбачає запровадження механізму та програми регуляризації нелегальних мігрантів. Так само бракує заходів з безпосередньої оцінки потреб України в мігрантах та запровадження дієвих програм інтеграції іноземців та членів їхніх родин, зокрема в освітніх закладах.

Станом на 31 липня 2025 року йде активна робота щодо підготовки нової Стратегії міграційної політики та Плану заходів з її реалізації на наступний період⁴³⁰³.

Наразі законодавство України залишається **неузгодженим** із такими **директивами ЄС**:

4299 Забезпечення доступу до соціальних прав біженців та шукачів захисту в Україні: дослідження. Право на захист, 2024.

4300 Про внесення змін до деяких законів України щодо скасування дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства : проект Закону України, реєстраційний № 11006 від 09.02.2024.

4301 Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання трудової міграції та усунення дискримінації у сфері трудових відносин : проект Закону України, реєстраційний № 12326 від 16.12.2024.

4302 Про порядок денний тринадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 11.02.2025 № 4229-IX.

4303 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Державної міграційної служби України, проведеного 16.06.2025.

- Директивою 2014/54/ЄС про заходи, що полегшують здійснення прав, наданих працівникам у контексті свободи пересування працівників⁴³⁰⁴, у частині визначення органу для забезпечення захисту прав працівників-громадян ЄС від дискримінації за національною ознакою щодо доступу до працевлаштування, умов працевлаштування та праці, зокрема щодо винагороди, звільнення, податкових і соціальних переваг, забезпечуючи їм рівне ставлення, відповідно до національного законодавства, практики та колективних договорів, порівняно з національними працівниками; розроблення **механізму для боротьби з непрямою дискримінацією** щодо працівників із ЄС.
- Директивою 2004/38/ЄС про право громадян Союзу та членів їхніх сімей вільно пересуватися та проживати на території держав-членів⁴³⁰⁵ у частині спрощень перевірок на державному кордоні, створення механізму захисту прав членів сім'ї, узгодження процедури прикордонного контролю зі стандартами ЄС та усунення можливих зловживань, пов'язаних з необґрунтованою відмовою у в'їзді чи видворенням.

Рекомендації

Під час розроблення Стратегії міграційної політики та Плану заходів на наступний період **особливої уваги** потребує передбачення цілі щодо програм регуляризації мігрантів в Україні, оцінка потреб України в мігрантах та запровадження програми інтеграції іноземців та членів їх родин, зокрема в освітніх закладах.

Під час розроблення Плану заходів з реалізації Стратегії міграційної політики на наступний період необхідно провести **узгодження заходів Плану зі стратегічними цілями Стратегії та оцінювання індикаторів виконання заходів за критеріями вимірності**.

Для удосконалення міграційного законодавства необхідно:

- доопрацювати законопроект № 11405 відповідно до висновків, наданих комітетами Верховної Ради та експертами, або розробити новий проект Закону;
- ДСЗ та Мінекономіки підготувати та направити на розгляд Кабінету Міністрів України як суб'єкту законодавчої ініціативи проект змін до Закону України «Про зайнятість населення», забезпечивши можливість працевлаштування шукачів захисту нарівні з біженцями, без необхідності отримання дозволів на застосування праці іноземців;
- підтримувати належний рівень функціонування Координаційного центру з питань співробітництва з ЄММ.

Також для **подальшого узгодження законодавства України з законодавством ЄС** необхідно:

4304 Directive 2014/54/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers.

4305 Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

- внести зміни до законодавства для **покладення на Держпраці функцій органу із забезпечення захисту прав громадян ЄС** нарівні з національними працівниками, згідно з Директивою 2014/54/ЄС;
- привести антидискримінаційне законодавство у відповідність до Директиви 2014/54/ЄС, зокрема в частині розроблення механізму для боротьби з непрямою дискримінацією щодо працівників із ЄС;
- імплементувати Директиву 2004/38/ЄС у частині спрощень перевірок на державному кордоні, створення механізму захисту прав членів сім'ї, узгодження процедури прикордонного контролю зі стандартами ЄС та усунення можливих зловживань, пов'язаних з необґрунтованою відмовою у в'їзді чи видворенням.

Удосконалення міграційного законодавства щодо статусу громадян ЄС та третіх країн у частині отримання дозволу на проживання чи працевлаштування та возз'єднання сім'ї покращить позицію України в переговорах щодо вступу в ЄС, знизить ризик тіньової міграції та праці, надасть можливість уникнути бюрократичних перешкод та зловживань, забезпечить захист від нелегальної експлуатації та трудового рабства.

Застосування процедур добровільного або примусового повернення мігрантів. Незаконний перетин державного кордону України. Умови перебування в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні

Правові ризики примусового видворення та невідповідність Закону № 2952-ІХ міжнародним стандартам

Стан справ

23 березня 2023 року набрав чинності Закон 2952-ІХ⁴³⁰⁶, відповідно до якого **ДМС, органам охорони державного кордону та органам СБУ надаються повноваження ухвалювати рішення щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства без відповідної постанови адміністративного суду.**

4306 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України : Закон України від 24.02.2023 № 2952-ІХ.

Відповідно до ст. 19 Конституції України⁴³⁰⁷ органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Надані правоохоронним органам дискреційні повноваження щодо ухвалення рішення про примусове видворення порушує ст. 124 Конституції України, за якою правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються⁴³⁰⁸.

Окрім цього, запропонований Законом № 2952-ІХ порядок ухвалення рішення про примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства не узгоджується з ч. 3 ст. 22 Конституції України⁴³⁰⁹, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод.

Прогрес і проблеми

З аналізу судової практики в Україні в справах щодо примусового видворення з урахуванням змін, внесених Законом № 2952-ІХ до ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»⁴³¹⁰, видно, що цей процес часто розглядається як формальний етап без ретельного дослідження законності рішення про видворення, на відміну від судової практики, яка існувала до внесення зазначених змін. **Суди під час судового розгляду рідко піддають сумніву законність адміністративних рішень про видворення** і часто взагалі не розглядають можливість застосування альтернативних заходів, як-от добровільне чи примусове повернення, що є обов'язковим відповідно до права Європейського Союзу. За даними ДМС, у 2023 році щодо нелегальних мігрантів було ухвалено 412 рішень про примусове видворення⁴³¹¹, тоді як у 2022 році таких рішень було майже вдвічі менше, а саме 248⁴³¹². Проте після набрання чинності Законом № 2952-ІХ значно знизилася кількість рішень про примусове повернення. У 2022 році ДМС ухвалила 4 744 рішення про примусове повернення⁴³¹³, тоді як у 2023 році цей показник знизився до 2 891⁴³¹⁴.

Як порівняти з правом Європейського Союзу, де індивідуальний розгляд кожної справи суб'єктами владних повноважень є обов'язковим, в Україні відсутня така правова гарантія, **справи розглядаються формально**⁴³¹⁵. Цей підхід у рішеннях суб'єктів владних повноважень вказує на відсутність ретельного розгляду індивідуальних обставин у справах щодо примусового видворення.

4307 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

4308 Там само.

4309 Там само.

4310 Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI.

4311 Показники діяльності ДМС за 2023 рік. Державна міграційна служба України.

4312 Показники діяльності ДМС за 2022 рік. Державна міграційна служба України.

4313 Там само.

4314 Показники діяльності ДМС за 2023 рік. Державна міграційна служба України.

4315 Наприклад, Рішення Ківерцівського районного суду Волинської області від 06.09.2023 у справі № 158/2719/23.; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 05.10.2023 у справі № 420/20724/23; Рішення Ізмайльського міськрайонного суду Одеської області від 17.10.2023 у справі № 946/8080/23; Рішення Котовського міськрайонного суду Одеської області від 26.09.2023 у справі № 505/3945/23.

Зміни до законодавства України, передбачені Законом № 2952-IX, встановлюють нові обмеження щодо допуску іноземців на територію країни та доступу до процедури надання захисту. Відповідно до нових норм, в'їзд громадян третіх країн забороняється, якщо їм уже заборонено в'їзд компетентними органами, якщо вони прибули з безпечної країни, намагаються незаконно перетнути кордон під час воєнного стану або повертаються за угодою про реадмісію.

Закон не містить винятків, які б надавали можливість врахувати індивідуальні обставини таких осіб, що суперечить міжнародним зобов'язанням України, зокрема принципу заборони видворення (*non-refoulement*). Відповідно до ст. 33 Конвенції про статус біженців 1951 року⁴³¹⁶, цей принцип забороняє примусове повернення осіб до країн, де їм загрожує переслідування. Визнання статусу біженця є декларативним⁴³¹⁷, тому держава лише підтверджує статус, а не визначає його.

У червні 2025 року Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації (CERD) оприлюднив Заключні зауваження до звітів України, у яких висловив серйозне занепокоєння через Закон № 2952-IX. На думку Комітету, цей Закон **розширює підстави для відмови у в'їзді та обмежує можливості оскарження відмов у наданні захисту, що може порушувати принцип заборони видворення** (*non-refoulement*) і перешкоджати доступу до території особам, які потребують міжнародного захисту⁴³¹⁸.

У міжнародному праві заборона видворення поширюється не лише на біженців, а й на всіх осіб, яким загрожують серйозні порушення прав⁴³¹⁹. Це зобов'язання є абсолютним і не може бути обмежене, навіть з міркувань національної безпеки⁴³²⁰. З огляду на це зміни за Законом № 2952-IX потребують перегляду для узгодження з міжнародними стандартами захисту прав людини.

Умови перебування в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні

Стан справ

Відповідно до українського законодавства, ПТПІ мають мати окремі приміщення для чоловіків і жінок, з виділеними житловими зонами для вагітних жінок, батьків із дітьми та сімей. Заклад має містити медичний центр із ізолятором, а також кухню, їдальню та пральню. Затримані мають право носити власний одяг, надсилати та

4316 Конвенція ООН про статус біженців від 28.07.1951.

4317 Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, UNHCR, 2019. HCR/1P/4/ENG/REV. 4, par. 28.

4318 Concluding observations on the combined twenty-fourth to twenty-sixth periodic reports of Ukraine adopted by the Committee at its 115th session (22 April–9 May 2025).

4319 Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol January 26, 2007. P. 20.

4320 Зокрема, в контексті боротьби з тероризмом або під час війни: CAT, Agiza v. Sweden; Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol; Adel Tebourski v. France, communication № 300/2006, May 1, 2007.

отримувати листи та посилки, а також здійснювати релігійні обряди. Крім того, їм має бути забезпечено доступ до зустрічей із правозахисниками, адвокатами, представниками дипломатичних місій або консульських установ, міжнародних та правозахисних організацій. Такі положення спрямовані на забезпечення добробуту, приватності та дотримання прав осіб, які перебувають у ПТПІ⁴³²¹.

Прогрес і проблеми

Формально **правила, встановлені українським законодавством, частково відповідають вимогам ЄС**. Проте в Україні відсутні ширші гарантії для вразливих категорій осіб, до прикладу, не передбачена вимога, яка б зобов'язувала розміщувати таких осіб під вартою лише за відсутності альтернативних форм затримання.

Загалом затримання іноземця або особи без громадянства є заходом адміністративного примусу, а саме заходом адміністративного запобігання. Затримання особи не є покаранням, а є засобом забезпечення проведення певних процедур. На відміну від законодавства ЄС, українське законодавство не передбачає пріоритетності вибору меншою мірою примусових заходів впливу на особу перед її затриманням.

Крім того, законодавством усе ж передбачені обмежені альтернативи затриманню — порука або застава (ст. 289 Кодексу адміністративного судочинства України⁴³²²). Однак, порівнюючи з практикою ЄС, ці альтернативи є явно недостатніми.

Ухвалення рішення про примусове повернення, примусове видворення та заборону в'їзду щодо недокументованих осіб без громадянства

Стан справ

Відповідно до законодавства України іноземці та особи без громадянства зобов'язані дотримуватися міграційного законодавства та встановлених правил законного проживання та перебування на території України та мати документ, що посвідчує особу та громадянство або правовий статус особи без громадянства.

Однак у зв'язку із тим, що **в Україні до 2021 року не існувало процедури надання правового статусу особи без громадянства**, велика кількість осіб, які не належали до громадянства жодної держави світу або не могли це підтвердити, проживали на території України без законних підстав. Варто зазначити, що **більшість таких людей народились або постійно проживали в Україні**, однак через розпад СРСР, збройну агресію РФ, що триває з 2014 року, законодавчі прогалини (зокрема щодо набуття громадянства за народженням) не мали права на громадянство України чи іншої держави або не могли підтвердити це право у зв'язку з втратою документів та неможливістю їх відновлення.

4321 Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003. № 1110.

4322 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV.

Прогрес і проблеми

За інформацією правозахисних організацій⁴³²³, на практиці під час **виявлення таких осіб уповноважені працівники ДМС або правоохоронні органи щодо них застосовували адміністративні стягнення**, зокрема ухвалювали рішення про примусове повернення, примусове видворення та заборону в'їзду. Варто зазначити, що такі рішення неможливо виконати через відсутність у таких категорій осіб документів, що посвідчують особу та державу походження. Отже, **ці рішення роками залишалися невиконаними**. У певних випадках такі особи поміщалися до ПТПІ без можливості здійснити примусове видворення, тобто без законної мети.

Запроваджена у 2021 році процедура визнання особою без громадянства покликана змінити цю ситуацію та надати можливість особам без громадянства легалізувати своє перебування в державі незалежно від наявності рішень про примусове повернення, примусове видворення та заборону в'їзду та законності перебування в державі. Після визнання особою без громадянства така особа зобов'язується звернутися за оформленням посвідки на тимчасове проживання, яка є документом, що посвідчує особу та статус особи без громадянства.

Всупереч запровадженню процедури визнання особою без громадянства, покликаної забезпечити можливість отримати правовий статус та документ, що посвідчує особу, усім особам, які не належать до громадянства жодної держави світу, незалежно від законності їх перебування на території України, **щодо таких осіб і далі ухвалюють рішення про примусове повернення, примусове видворення та заборону в'їзду**.

Водночас **продовжує існувати проблема документування осіб без громадянства, щодо яких діють невиконані рішення суду або органу державної влади про примусове повернення, видворення, заборону в'їзду** чи виконання інших майнових зобов'язань, визначених законом. Зазначені особи, навіть після їх визнання особою без громадянства, не можуть отримати посвідку на тимчасове проживання як документ, який посвідчує особу та статус особи без громадянства, оскільки процедура оформлення посвідки на тимчасове проживання не зважає на зміни, запроваджені процедурою визнання особою без громадянства, яка надає правовий статус незалежно від наявності вказаних рішень та зобов'язань.

Така ситуація склалася через невідповідність положень щодо підстав для оформлення посвідки на тимчасове проживання Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 322⁴³²⁴, положенням ст. 6¹ Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»⁴³²⁵. Як результат, **такі люди отримують відмови в оформленні посвідки на тимчасове проживання**,

4323 Інформація ґрунтується на практиці юристів БФ «Право на захист» за 2022–2025 роки.

4324 Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 332.

4325 Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI, ст. 6-1.

втрачають підстави для законного перебування в Україні та знову отримують ризик накладення адміністративних стягнень. Водночас виконати накладені рішення чи зобов'язання такі особи не можуть через відсутність документа, що посвідчує особу та держави для повернення.

Проте 17 грудня 2024 року Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду ухвалив постанову⁴³²⁶, якою зобов'язав Кабінет Міністрів України розв'язати цю проблему через внесення відповідних змін до Порядку № 322.

Водночас **продовжуються практики застосування рішення про примусове видворення та поміщення недокументованих осіб без громадянства до ПТПІ.** Це є порушенням статті 5 Конвенції про захист прав і основоположних свобод⁴³²⁷, яка гарантує право на свободу і особисту недоторканність, підтвердженням цього є рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шойго проти України»⁴³²⁸.

Рекомендації

1. Верховній Раді внести зміни до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», виключивши норми, які були внесені Законом № 2952-IX, у частині усунення вимоги судового контролю перед ухваленням рішень про видворення іноземців та осіб без громадянства.
2. Перелік альтернативних заходів затримання іноземців та осіб без громадянства має бути розширено через запровадження наглядових програм, електронного моніторингу та регулярної реєстрації. Важливо забезпечити пріоритет меншою мірою примусових заходів, а також покращити умови в ПТПІ, зокрема доступ до медичних послуг та забезпечення окремого розміщення сімей і вразливих осіб.
3. Внести зміни до законодавства України з метою надання особам, які перебувають в установах виконання покарань та ПТПІ, права на звернення із заявою про визнання особою без громадянства.
4. Сприяти у зверненні недокументованою особою із заявою про визнання особою без громадянства під час затримання працівниками правоохоронних органів.
5. Забезпечити дотримання прав недокументованих осіб без громадянства під час ухвалення рішень про примусове повернення, примусове видворення та заборону в'їзду.

4326 Постанова Верховного Суду від 17.12.2024 у справі № 640/15163/22.

4327 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950.

4328 Рішення ЄСПЛ у справі «Шойго проти України».

Процедура реадмісії. Реадмісійний діалог та повернення

Стан справ

Повноцінне впровадження Угоди про реадмісію з ЄС⁴³²⁹, що діє з 2008 року, а також інших угод цього типу, потребує укладення **імплементативних протоколів**, що визначають алгоритм виконання положень таких угод.

Наразі є чинними та виконуються імплементативні протоколи до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб між Кабінетом Міністрів України та Урядами дев'яти держав ЄС: Австрії, Чехії, Естонії, Польщі, Литви, Латвії та держав Бенілюксу (Бельгії, Люксембургу, Нідерландів)⁴³³⁰.

Станом на 31 липня 2025 року сторонами на різних стадіях **ведеться узгодження текстів** проєктів імплементативних протоколів до Угоди з ЄС про реадмісію осіб між Урядами України та таких держав-членів ЄС: Мальти, Словенії, Хорватії, Кіпру, Португалії, Франції, Італії, Німеччини та Швеції.

У липні 2025 року Урядом схвалено імплементативний протокол з Болгарією⁴³³¹.

На завершальній стадії знаходиться **підготовка до підписання** імплементативних протоколів з Угорщиною та Іспанією, тексти яких схвалено Урядом⁴³³².

Упродовж жовтня та листопада 2023 року в місті Київ підписано імплементативні протоколи з Румунією (18 жовтня 2023 року) та Латвійською Республікою (28 листопада 2023 року). У 2024 році рішеннями Уряду від 23 лютого 2024 року № 195⁴³³³ та від 22 березня 2024 року № 326⁴³³⁴ затверджено імплементативні протоколи з Румунією та з Латвійською Республікою (набрав чинності 20 жовтня 2024 року).

Наразі триває виконання румунською стороною внутрішньодержавних процедур, необхідних для набрання українсько-румунським імплементативним протоколом чинності.

4329 Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007.

4330 Наприклад, Про затвердження імплементативного протоколу між Україною та державами Бенілюксу до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб : Указ Президента України від 27.09.2021 № 481.

4331 Про підписання Імплементативного протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Болгарія до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, підписаної 18 червня 2007 р. у м. Люксембурзі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.07.2025 № 718.

4332 Наприклад, Про підписання Імплементативного протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про виконання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, учиненої 18.06.2007 у м. Люксембурзі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2022 № 700.

4333 Про затвердження Імплементативного протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2024 № 195.

4334 Про затвердження Імплементативного протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Латвійської Республіки до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.2024 № 326.

7 жовтня 2024 року в м. Ужгород підписано українсько-словацький імплементаційний протокол, який 21 лютого 2025 року затверджено рішенням Уряду⁴³³⁵. Тривають внутрішньодержавні процедури щодо набрання ним чинності.

24 серпня 2023 року Парламент прийняв Закон України «Про зупинення дії Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію»⁴³³⁶.

З метою моніторингу виконання положень Угоди про реадмісію з ЄС функціонує Спільний реадмісійний комітет Україна — ЄС, засідання якого, як правило, відбуваються раз на рік⁴³³⁷.

Станом на липень 2025 року реадмісійний діалог на різних стадіях **триває** із Боснією і Герцеговиною, Чорногорією, Казахстаном, Вірменією, Лівією, Грузією, Ліваном, Таджикистаном, Азербайджаном, Афганістаном, Індією, Шрі-Ланкою, Бангладеш, Іраком, Нігерією, В'єтнамом та Пакистаном.

12 січня 2022 року Кабінет Міністрів України схвалив Імплементаційний протокол між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Сербія до Угоди між Україною та Республікою Сербія про реадмісію осіб⁴³³⁸.

Прогрес і проблеми

Ключовою проблемою реадмісійного діалогу між Україною та країнами походження нелегальної міграції є повільний темп узгодження всіх компонентів реадмісійної процедури. Також проблемою є збір доказової бази наявності підстав для реадмісії громадян третіх країн та осіб без громадянства. Зокрема, обмін статистичною та аналітичною інформацією з питань протидії нелегальній міграції здійснюється між органами державної влади відповідно до Методики⁴³³⁹, що була затверджена 2015 році та потребує актуалізації. Водночас не в усіх випадках країна, з якої походить нелегальний мігрант, готова повертати такого громадянина чи особу без громадянства⁴³⁴⁰.

Окрім цього, є недостатньою регулярність засідань Спільного реадмісійного комітету Україна-ЄС. Зазвичай засідання Комітету проходять один раз на рік, однак з

4335 Про затвердження Імплементаційного протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки про виконання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб : постанова Кабінету Міністрів від 21.02.2025 № 191.

4336 Про зупинення дії Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію : Закон України від 24.08.2023 № 3359-ІХ.

4337 Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007, ст. 15.

4338 Про підписання Імплементаційного протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Сербія до Угоди між Україною та Республікою Сербія про реадмісію осіб : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 № 38.

4339 Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281.

4340 Теоретичні та прикладні проблеми захисту інтересів Державної прикордонної служби України в судових органах України та інших держав: монографія. Національна академія ДПСУ імені Б. Хмельницького, 2020.

початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну їх проведення було призупинено. Останнє засідання відбулось у 2021 році⁴³⁴¹.

Рекомендації

1. Активізувати **переговорний процес** з державами міграційного ризику щодо укладення угод про реадмісію.
2. Налагодити **співробітництво** з дипломатичними представництвами іноземних держав щодо ідентифікації та документування нелегальних мігрантів.
3. Здійснити комплексну **оцінку** впровадження чинних угод про реадмісію. За наслідками оцінювання ініціювати внесення змін та доповнень до таких угод там, де закладені в них положення і механізми не повною мірою забезпечують досягнення цілей угод.
4. **Відновити** регулярну **роботу** Спільного комітету експертів з питань реадмісії між Україною та ЄС.

Інтегрована система управління міграцією

Стан справ

ДМС у своїй роботі не вживає визначення «Інтегрована система управління міграцією», яке наявне у звітах Європейської комісії в межах Пакета розширення ЄС 2023 та 2024 років, та вважає таке формулювання помилковим⁴³⁴².

Станом на 31 липня 2025 року в ДМС функціонують дві основні системи: Єдина інформаційно-аналітична система управління міграційними процесами (ЄІАС УМП) та НСБВІ. ЄІАС УМП як частина єдиної інформаційної системи МВС є ключовим інструментом для ефективного контролю та аналізу міграційних потоків в Україні.

ЄІАС УМП — інформаційно-комунікаційна система, створена за допомогою інструментальних засобів Єдиного державного демографічного реєстру, що автоматизує процеси діяльності ДМС, забезпечує електронну інформаційну взаємодію між суб'єктами Єдиного державного демографічного реєстру та суб'єктами НСБВІ з метою реалізації державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, та оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи

4341 Представники ДМС взяли участь у Чотирнадцятому засіданні Спільного комітету з питань реадмісії «Україна-ЄС». Державна міграційна служба України, 2021.

4342 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Державної міграційної служби України проведеного 16.06.2025.

спеціальний статус особи⁴³⁴³. Крім того, ЄІАС УМП сприяє вдосконаленню системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини.

ЄІАС УМП розроблена ще у 2015 році, проте Положення про ЄІАС УМП, яке визначає завдання, мету, функції та структуру системи затверджено лише в жовтні 2023 року.

НСБВІ — автоматизована система, створена в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини, завдяки якій забезпечується встановлення особи іноземця та особи без громадянства, які в'їжджають в Україну, виїжджають з України, здійснення контролю за додержанням ними правил перебування на території України та виконання суб'єктами національної системи повноважень та завдань, визначених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»⁴³⁴⁴.

НСБВІ використовується для оформлення та видачі документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус в територіальних органах та територіальних підрозділах ДМС. Положення про НСБВІ⁴³⁴⁵ прийнято в грудні 2017 року, а з грудня 2018 року систему введено в промислову експлуатацію⁴³⁴⁶.

Протягом 2016–2021 років у межах проекту «Підтримка управління міграцією та притулком в Україні» МОМ співпрацювала з ДМС та Держприкордонслужбою над увідповідненням ЄІАС УМП європейським стандартам.

Водночас експертами МОМ велася робота з напрацювання законопроекту щодо врегулювання питань ідентифікації та верифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства⁴³⁴⁷ з метою забезпечення належного правового врегулювання всіх елементів модернізованого спеціалізованого програмного забезпечення НСБВІ, суб'єктами якої є ДМС, Адміністрація Держприкордонслужби, НПУ, МВС, БЕБ, ДБР, МЗС, закордонні дипломатичні установи, Міністерство розвитку громад та територій України, СБУ, Управління державної охорони, Служба зовнішньої розвідки, НАБУ та Міноборони.

На думку представників ДМС, саме НСБВІ могла бути названа у звітах Європейської комісії «інтегрованою системою управління міграцією».

Прогрес і проблеми

Станом на 31 липня 2025 року в НСБВІ нормативно передбачено оброблення біометричних параметрів **виключно іноземців та осіб без громадянства**. Тобто наразі

4343 Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління міграційними процесами : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.10.2023 № 811.

4344 Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI.

4345 Про затвердження Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1073.

4346 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Державної міграційної служби України проведеного 16.06.2025.

4347 Співробітництво з ЄС у рамках проекту «Підтримка управління міграцією та притулком в Україні» (IMMIS): Державна міграційна служба.

є проблема з шаблонами біометричних даних, яка полягає у відсутності комплексного нормативного врегулювання їх оброблення для громадян України. НСБВІ працює переважно з біометричними даними іноземців та осіб без громадянства, тоді як законодавче забезпечення оброблення біометричних шаблонів громадян України ще не впроваджене. Це створює правову невизначеність і ускладнює інтеграцію біометричних даних громадян України до системи для цілей ідентифікації, контролю та безпеки.

У проєкті нової Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України (ІУДК), який станом на 31 липня 2025 року перебуває на розгляді Уряду, проблема сформульована, як-от «недосконала міжвідомча взаємодія через несвоєчасне наповнення відомчих інформаційних систем Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, відсутність автоматизованого обміну даними між державними реєстрами, які є у володінні суб'єктів ІУДК».

Для законодавчого врегулювання можливості обробляти біометричні дані **громадян України** ДМС у співпраці з МОМ розроблено законопроект № 8151⁴³⁴⁸, який з 2022 року опрацьовується в комітетах Верховної Ради.

Мета цього законопроекту полягає в комплексному врегулюванні питань щодо ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства за їхніми біометричними даними, встановлення чітких правил взаємодії між НСБВІ та дотичними системами, визначення порядку передачі біометричних шаблонів та забезпечення законних підстав для їх використання всіма уповноваженими суб'єктами, що має підвищити ефективність і безпеку ідентифікації осіб.

Законопроектом № 8151 пропонується внести зміни до низки законів України, а саме:

1. «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» у частині врегулювання питання передачі шаблонів біометричних даних до НСБВІ та встановлення взаємозв'язку між Єдиним державним демографічним реєстром та НСБВІ;
2. «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», доповнивши його новим розділом, який визначатиме: мету подання біометричних даних, способи ідентифікації іноземців та осіб без громадянства; вичерпний перелік випадків обов'язкового подання іноземцем та особою без громадянства біометричних даних; особливості обробки біометричних даних іноземців та осіб без громадянства, що проводиться в інтересах забезпечення національної безпеки України; порядок доступу суб'єктів НСБВІ до секторів НСБВІ, що містять шаблони біометричних даних;
3. «Про громадянство України» — щодо врегулювання питання подання громадянами України, іноземцями та особами без громадянства біометричних даних під час подання заяв з питань громадянства України, та ідентифікації осіб засобами НСБВІ під час розгляду заяв та подань з питань громадянства.

4348 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань ідентифікації та верифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства : проєкт Закону України, реєстраційний № 8151 від 24.10.2022.

Нормами законопроекту № 8151 пропонується також узгодити положення законів України «Про державну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль», «Про Національну поліцію» з відповідними положеннями Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» у частині повноважень органів охорони державного кордону та органів НПУ щодо фіксації (оброблення) біометричних даних іноземців та осіб без громадянства.

Рекомендації

З метою комплексного врегулювання питань ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства за їхніми біометричними даними, а також забезпечення наповнення відомчих інформаційних систем НСБВІ доцільно прийняти проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань ідентифікації та верифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства», зареєстрований у Верховній Раді за № 8151.

Надання притулку біженцям (шукачам притулку)

ZMİNA

ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ



Право на міжнародний захист є одним із ключових аспектів дотримання прав людини та виконання міжнародних зобов'язань державою. Україна як учасниця міжнародних правових інструментів гарантує доступ до процедури надання статусу біженця та додаткового захисту особам, які шукають захисту. Це право закріплене в низці міжнародних актів, зокрема в Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколі щодо статусу біженців, а також у Загальній декларації прав людини⁴³⁴⁹.

На національному рівні порядок надання міжнародного захисту визначається Конституцією України⁴³⁵⁰, Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»⁴³⁵¹, а також іншими нормативно-правовими актами. Ці документи встановлюють механізм розгляду заяв про надання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, права та обов'язки осіб, які подають такі заяви. Водночас українське законодавство не містить чіткого визначення поняття «притулок» та відповідних процедур його надання.

Станом на кінець 2021 року на території України проживало 2 391 офіційно зареєстрованих біженців та осіб з додатковим захистом та орієнтовно 2 700 шукачів захисту⁴³⁵². Після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну кількість цих людей в Україні значно зменшилася. Попри наявність чітких правових механізмів, доступ до міжнародного захисту в Україні залишається викликом через прогалини в законодавстві, складнощі в адміністративних процедурах, тривалі строки розгляду заяв та проблеми з інтеграцією осіб, які отримали статус біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту.

Важливу роль у реалізації політики міжнародного захисту відіграють державні органи, зокрема ДМС як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, а також суди. Після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну доступ до процедури визначення статусу біженця чи надання додаткового захисту став ще складнішим, адже ДМС часто усно відмовляє у прийнятті відповідних заяв, що позбавляє заявників права на оскарження таких рішень та ефективний засіб правового захисту. Відсутність чітких юридичних підстав для таких відмов свідчить про серйозні порушення міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини.

Окрім того, процедура визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, має низку інших системних проблем. Серед них — довідка про звернення за захистом в Україні не визнається документом, що посвідчує особу; не вистачає перекладачів, що ускладнює комунікацію під час розгляду заяв; наявні затримки у розгляді справ, які можуть тривати роками; недостатнім є рівень цифровізації документів, що створює перешкоди для реалізації прав заявників. Додатково наявні проблеми з отриманням достовірної інформації про країни походження заявників.

4349 Загальна декларація прав людини від 10.12.1948.

4350 Конституція України від 28.06.1996.

4351 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI.

4352 Біженці та шукачі притулку. The UN Refugee Agency — Україна.

Отже, процедура визначення статусу біженця чи надання додаткового захисту потребує комплексного реформування. Важливо розробити та ухвалити спеціальний закон про притулок, забезпечити прозорість процедур, запровадити чіткі стандарти оцінювання заяв і покращити доступ до міжнародного захисту відповідно до норм міжнародного права та права ЄС.

Визначення поняття «притулок» у законодавстві України

Стан справ

Згідно з п. 26 ч. 1 ст. 106 Конституції України⁴³⁵³, Президент ухвалює рішення про надання притулку (*granting asylum*) в Україні.

Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (Закон № 3671-VI)⁴³⁵⁴, а також підзаконні нормативно-правові акти визначають порядок ухвалення рішення про статус біженця або особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, повноваження органів державної влади у цій сфері, а також права і обов'язки заявників.

Відповідно до ст. 10 Закону № 3671-VI⁴³⁵⁵, рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, ухвалює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, протягом місяця з дня отримання особової справи заявника та письмового висновку.

З цього випливає, що **остаточне рішення щодо надання особі статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, приймає ДМС** як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Натомість, відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 106 Конституції України⁴³⁵⁶, рішення про надання притулку в Україні приймається саме Президентом.

Отже, з аналізу положень законодавства чітко зрозуміло, що надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту та надання притулку в Україні, є різними правовими категоріями, яким властиві різні процедури ухвалення рішень. Фактично єдиною згадкою, яка хоча б натякає на порядок надання притулку в Україні, є зазначений вище п. 26 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Посилання лише на вказану норму Конституції України як єдине джерело, що містить згадку про надання притулку, має кілька суттєвих недоліків, які підкреслюють неосконалість правового регулювання у цій сфері.

4353 Конституція України від 28.06.1996.

4354 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI.

4355 Там само, ст. 10.

4356 Конституція України від 28.06.1996.

Прогрес і проблеми

Ані Конституція України, ані норми спеціального законодавства не містять конкретних процедур, критеріїв або умов, які стосуються саме надання притулку в Україні. В Україні немає спеціального закону або підзаконних актів, які б докладно регламентували процес надання притулку. Відсутність такого законодавства не лише створює правову невизначеність, а й ускладнює виконання державою своїх міжнародних зобов'язань.

Такі **недоліки в правовому регулюванні надання притулку можуть призвести до порушення міжнародних зобов'язань**, зокрема Конвенції про статус біженців 1951 року⁴³⁵⁷ та Протоколу щодо статусу біженців⁴³⁵⁸. Відсутність докладної регламентації на національному рівні створює суттєві ризики для дотримання Україною міжнародних стандартів повною мірою, що може призвести до порушення прав тих, хто шукає захисту, та критики з боку міжнародної спільноти. Така ситуація також робить процес надання притулку в Україні непередбачуваним, створюючи додаткові труднощі для заявників, а також ризики дискримінації, нерівного ставлення до різних категорій осіб та зниження рівня довіри до державних інститутів.

Врешті-решт, у світлі статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу Україна має зобов'язання адаптувати своє законодавство до європейських стандартів, включно зі сферою надання притулку. Недостатність правового регулювання у цій сфері ускладнює гармонізацію законодавства України з законодавством ЄС, що може стати перешкодою на шляху до євроінтеграції.

Водночас **відсутність чітких правил створює правову невизначеність та призводить до різних тлумачень на практиці**, що значно ускладнює захист прав шукачів захисту (осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту) та шукачів притулку (осіб, які шукають притулок в Україні). Прикладом цієї проблеми є Класифікатор соціальних послуг, затверджений наказом Мінсоцполітики від 23 червня 2020 року № 429⁴³⁵⁹. У цьому документі визначено перелік соціальних послуг та категорії отримувачів соціальних послуг. Відповідно до Класифікатора серед отримувачів соціальних послуг зазначені лише «шукачі притулку», хоча чинне законодавство України не передбачає такого статусу. Водночас серед отримувачів соціальних послуг шукачі захисту Класифікатором не передбачені.

Отже, законодавство України наразі характеризується відсутністю чіткого розмежування між процедурою «надання притулку» та процедурою визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Це створює правову невизначеність, породжує розбіжності в тлумаченні норм та ускладнює забезпечення захисту осіб, які шукають захисту чи притулку в Україні.

4357 Конвенція про статус біженців від 28.07.1951.

4358 Протокол щодо статусу біженців від 16.12.1966.

4359 Про затвердження Класифікатора соціальних послуг : наказ Міністерства соціальної політики України від 23.06.2020 № 429.

Доступ до процедури визначення статусу біженця чи надання додаткового захисту після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну

Стан справ

Звернутися за міжнародним захистом в Україні вкрай складно, особливо після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну. З 24 лютого до 15 березня 2022 року ДМС призупиняла роботу своїх територіальних органів та підрозділів, а також інформаційних систем. Однак **територіальні органи ДМС і далі після відновлення роботи продовжують використовувати воєнний стан як обґрунтування та виправдання для припинення реєстрації або розгляду заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту**. Ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану»⁴³⁶⁰, ані Указ Президента «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64⁴³⁶¹ не обмежують право особи шукати захисту в Україні.

24 лютого 2023 року Верховною Радою прийнято Закон України № 2952-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України»⁴³⁶², що набрав чинності 23 березня 2023 року, яким внесено зміни до ст. 5 Закону № 3671-VI⁴³⁶³ та передбачено, що органи Держприкордонслужби не приймають заяв шукачів захисту під час дії воєнного стану.

Наказом МВС від 16 серпня 2023 року № 678⁴³⁶⁴ внесено зміни до Інструкції про порядок дій посадових осіб Держприкордонслужби та взаємодії з територіальними органами ДМС під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту⁴³⁶⁵, яким доповнено підстави для неприйняття Держприкордонслужбою заяв про захист, зокрема від осіб, які звертаються за захистом під час воєнного стану.

Прогрес і проблеми

Шукачів захисту регулярно позбавляють ефективних засобів правового захисту, а заяви про надання захисту **усно** відхиляються без будь-якого письмового повідомлення чи зазначення законної причини⁴³⁶⁶.

4360 Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII.

4361 Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022.

4362 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України : Закон України від 24.02.2023 № 2952-IX.

4363 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI.

4364 Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України та Адміністрації Державної прикордонної служби України з питань діяльності Державної прикордонної служби України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.08.2023 № 678.

4365 Про затвердження Інструкції про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 № 772.

4366 Труднощі, з якими стикаються шукачі захисту та біженці під час воєнного стану в Україні. БФ «Право на захист», 2023.

Відповідно до ст. 5 Закону № 3671-VI⁴³⁶⁷ рішення про відмову у прийнятті заяви щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймаються лише, якщо заявник видає себе за іншу особу або заявнику раніше було відмовлено у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та його повторне звернення не містить нових обставин, тобто його обставини не змінилися.

Натомість **ДМС відмовляє у прийнятті заяв без відповідного письмового повідомлення**, що позбавляє людей можливості оскаржити рішення та права на ефективний засіб правового захисту.

Щоб отримати доступ до процедури, заявники змушені документувати свої спроби подати заяву та наполягати на отриманні офіційної відмови у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян»⁴³⁶⁸. У відповідях на такі звернення, які не є частиною процедури визначення статусу біженця чи надання додаткового захисту, **ДМС аргументує відмову воєнним станом, пропуском встановленого п'ятиденного строку для подання відповідної заяви або позицією Агентства ООН у справах біженців від березня 2022 року та червня 2023 року, згідно з якою Україна не вважається «безпечною країною походження»**, а іноземцям, які не встигли подати заяву про міжнародний захист, рекомендується звертатися за захистом у третій безпечній країні⁴³⁶⁹.

Однак Україна не повідомляла про жодні відступи від положень Конвенції 1951 року⁴³⁷⁰, тож такі відмови з боку ДМС є незаконними. У відповідь на це **шукачі захисту змушені звертатися до суду, оскаржуючи відмову в доступі до процедури**. Судова практика свідчить, що такі дії ДМС визнаються бездіяльністю, а судові рішення ухвалюються на користь заявників. Зазвичай суди зобов'язують ДМС повторно розглянути заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та за наслідками розгляду ухвалити рішення з урахуванням правової оцінки, наданої судом⁴³⁷¹.

Такі дії ДМС прямо суперечать **Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року**⁴³⁷², яка визначає одним із ключових завдань (ціль 11) забезпечення іноземцям та особам без громадянства можливості розгляду їхніх заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, через ефективну та справедливу процедуру. Отже, обмеження доступу до процедури визначення статусу біженця чи надання додаткового захисту після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну прямо порушує цей принцип, що підриває довіру до системи міжнародного захисту в Україні.

4367 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI, ч. 6 ст. 5.

4368 Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР.

4369 Інформація ґрунтується на практиці БФ «Право на захист» за 2022–2025 роки.

4370 Конвенція про статус біженців від 28.07.1951.

4371 Наприклад, Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 28.11.2023 у справі № 140/23778/23; Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 25.07.2024 у справі № 520/4940/23; Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 13.11.2024 у справі № 160/9818/24; Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 08.10.2024 у справі № 120/1738/24; Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 06.06.2023 у справі № 520/4934/23.

4372 Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482.

Додатково треба зазначити, що такі звернення шукачів захисту до суду є позовами немайнового характеру, які розглядаються адміністративними судами. Судовий збір за подання такого позову становить 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що у 2024 році складав орієнтовно 1 212 грн⁴³⁷³. Водночас існує позитивна судова практика, коли суди звільняють позивачів від сплати судового збору, аргументуючи це тим, що вони оскаржують відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту⁴³⁷⁴.

Правовий статус довідки про звернення за захистом в Україні

Стан справ

Відповідно до Закону № 3671-VI⁴³⁷⁵ особа, яка подає заяву про визнання її біженцем або особою, що потребує додаткового захисту, отримує довідку про звернення за захистом в Україні. Водночас **заявник передає на зберігання до територіального органу ДМС свій національний паспорт або інший документ, що посвідчує особу**. Факт передачі оформлюється розпискою, яка залишається у заявника. Передані документи зберігаються в ДМС до ухвалення остаточного рішення щодо заяви.

Отже, поки ДМС розглядає таке звернення, особа має на руках тільки довідку про звернення за захистом в Україні — документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених цим законом та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України⁴³⁷⁶. **Через тривалість процедури в Україні, яка може затягнутися на роки⁴³⁷⁷, заявники змушені протягом усього цього періоду жити лише з відповідною довідкою.**

Прогрес і проблеми

Довідка про звернення за захистом в Україні не розглядається державою як ідентифікаційний документ (документ, що посвідчує особу), а лише підтверджує законність/легальність перебування особи в статусі шукача захисту. У результаті заявник опиняється в стані правової невизначеності та позбавлений можливості реалізовувати свої права через відсутність ідентифікаційних документів⁴³⁷⁸. Зокрема,

4373 Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI.

4374 Інформація ґрунтується на практиці БФ «Право на захист». Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 10.01.2025 у справі № 380/18267/24.; Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 03.12.2024 у справі № 520/26132/24.; Рішення Київського окружного адміністративного суду від 07.02.2024 у справі № 320/34649/23.

4375 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI.

4376 Там само.

4377 Infographic and legal note to help refugees eligible for temporary protection in the EU. CF «Right to protection», 2023.

4378 Правовий захист шукачів захисту, біженців та осіб без громадянства в Україні. БФ «Право на захист», 2021.

шукачі захисту, які мають довідку про звернення за захистом, повідомляють про проблеми з визнанням своїх документів державними установами, а також про незадовільний доступ до соціальних чи медичних послуг, ринку праці та житла⁴³⁷⁹.

Вказана проблема стала ще гострішою під час дії воєнного стану в Україні, коли шукачі захисту були змушені залишити країну. Опинившись у країнах ЄС, вони не можуть подорожувати до інших держав або повторно в'їхати в Україну, оскільки ця довідка не є дійсним проїзним документом, а їхні паспорти продовжують зберігатися в територіальних органах ДМС⁴³⁸⁰.

Отже, через невизнання довідки про звернення за захистом як документа, що посвідчує особу, та за відсутності національного паспорта шукачі захисту зазнають обмежень у доступі до своїх прав.

Окремі проблеми національної процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту

Нестача перекладачів для проведення співбесіди з шукачами захисту

Стан справ

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону № 3671-VI⁴³⁸¹ ДМС зобов'язана провести із заявником співбесіду протягом 15 днів з дня реєстрації заяви. Водночас ДМС має забезпечити переклад під час проведення такої співбесіди. Для цього використовується Довідковоінформаційний реєстр перекладачів України, який функціонує як вебсторінка офіційного вебсайту ДМС, що містить відомості про перекладачів, які можуть залучатися органами державної влади для надання послуг перекладу під час розгляду заяв та проведення співбесід з шукачами захисту, під час здійснення їх затримання, забезпечення надання їм правової допомоги, розгляду адміністративними судами справ щодо біженців та видворення з України іноземців та осіб без громадянства, здійснення досудового розслідування та розгляду судами кримінальних проваджень і справ про адміністративні правопорушення, вчинені біженцями та іншими категоріями мігрантів на території України⁴³⁸².

Прогрес і проблеми

Нестача кваліфікованих перекладачів у Реєстрі перекладачів України ускладнює доступ шукачів захисту до процедури надання притулку. Реєстр містить інформацію лише про перекладачів із поширених мов, тому заявникам, які роз-

4379 Труднощі, з якими стикаються шукачі захисту та біженці під час воєнного стану в Україні. БФ «Право на захист», 2023.

4380 Там само.

4381 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI.

4382 Про затвердження Порядку ведення Державною міграційною службою України Довідково-інформаційного реєстру перекладачів : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.03.2013 № 228.

мовляють рідкісними мовами, часто доводиться самостійно шукати та оплачувати перекладача, що може бути фінансово обтяжливим⁴³⁸³.

Недостатня цифровізація документів біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів захисту

Стан справ

Ані довідка про звернення за захистом в Україні, ані посвідчення біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, не оцифровані та не інтегровані в електронний сервіс державних послуг «Дія»⁴³⁸⁴.

З огляду на те, що Портал «Дія» функціонує як платформа для надання публічних (електронних публічних) послуг через отримання та використання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, інших інформаційно-комунікаційних систем, а також надання доступу до неї через електронний кабінет користувача⁴³⁸⁵, її ефективність безпосередньо залежить від повноти та актуальності даних у відповідних інформаційних ресурсах та системах.

Прогрес і проблеми

Відсутність цифрових записів про звернення за захистом в Україні, надання особам статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, істотно обмежує можливість інтеграції цієї категорії осіб у систему цифрових сервісів держави, ускладнюючи доступ до адміністративних послуг. Це створює додаткові перешкоди у реалізації їхніх прав, особливо в умовах воєнного стану, коли документи можуть бути втрачені або знищені, а відновлення паперових версій є складним і тривалим процесом.

Затримки у розгляді заяв про надання захисту

Стан справ

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону № 3671-VI⁴³⁸⁶, ДМС має розглянути заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та ухвалити рішення протягом двох місяців із можливістю продовження строку до трьох місяців.

Прогрес і проблеми

Однак ні **Закон № 3671-VI**⁴³⁸⁷, ні інші нормативно-правові акти не передбачають обов'язкового інформування заявника про затримку.

4383 The interim report "State of observance of the rights of refugees, asylum seekers and stateless persons in Ukraine". CF «Right to protection», 2020.

4384 Державні послуги онлайн. Єдиний державний вебпортал електронних послуг.

4385 Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137.

4386 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI.

4387 Там само.

Окрім того, за даними Агентства ООН у справах біженців, **орієнтовно чверть шукачів захисту перебуває на території України п'ять і більше років та чекає на рішення щодо своїх заяв**⁴³⁸⁸. Ці затримки виникають, зокрема, через **тривалі судові провадження з оскарження дій та бездіяльності ДМС** у всіх судових інстанціях.

У ЄС натомість компетентний орган має ухвалювати рішення щодо заяв про надання притулку якнайшвидше, але не пізніше ніж через шість місяців з моменту подання заяви, за винятком окремих ситуацій. Якщо рішення не може бути ухвалене протягом пів року, заявника необхідно поінформувати про затримку⁴³⁸⁹.

Використання джерел інформації про країну походження без належної верифікації

Стан справ

У Законі № 3671-VI⁴³⁹⁰ не зазначено, звідки ДМС отримує інформацію про ситуацію в країні походження, окрім тієї, що надається МЗС та закордонними дипломатичними установами України.

Правила розгляду заяв визначають, що інформацію щодо країни походження можна отримати через інформаційні звіти, підготовлені МЗС, ДМС, Агентством ООН у справах біженців та іншими національними та міжнародними організаціями, що спеціалізуються на зборі та видачі такої інформації чи звітів⁴³⁹¹.

Прогрес і проблеми

Попри наявність переліку допустимих джерел, на практиці **працівники ДМС іноді, готуючи висновки для ухвалення рішень, використовують ненадійні інформаційні ресурси, зокрема Вікіпедію, сайти туристичних компаній та вебресурси, які неодноразово поширювали фейкову інформацію**⁴³⁹². Відсутність чітких стандартів перевірки джерел та відсутність інституційного доступу до верифікованих баз даних створюють ризик ухвалення необґрунтованих рішень щодо заяв про надання захисту.

Натомість у ЄС для підтримки органів притулку ЄС в ухваленні точних і справедливих рішень у процедурах надання притулку Європейське агентство з питань при-

4388 Труднощі, з якими стикаються шукачі захисту та біженці під час воєнного стану в Україні. БФ «Право на захист», 2023.

4389 Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).

4390 Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI.

4391 Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 № 649.

4392 The interim report "State of observance of the rights of refugees, asylum seekers and stateless persons in Ukraine". CF "Right to protection", 2020.

тулку (EUAA) створило портал COI⁴³⁹³ (інформація про країну походження), який збирає відповідну інформацію та складає звіти, що надають точну, достовірну та актуальну інформацію про треті країни. COI є важливим інструментом для підтримки розгляду заяв на міжнародний захист.

Рекомендації

1. Парламенту треба ухвалити спеціальний закон або внести зміни до чинного законодавства, які мають чітко визначити порядок надання притулку та розмежувати його від процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.
2. ДМС має відновити прийняття до розгляду заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, без жодної дискримінації. Відмова у прийнятті заяви може бути виконана лише в порядку та відповідно до ст. 5 Закону № 3671-VI.
3. З метою забезпечення основоположних прав шукачів захисту в Україні, необхідно вжити заходів для визнання довідки про звернення за захистом в Україні як документа, що посвідчує особу, на період розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також скасувати практику вилучення у шукачів захисту паспортів та інших документів, що посвідчують особу, під час подання такої заяви.
4. Розширити Довідково-інформаційний реєстр перекладачів України, включивши до нього фахівців із рідкісних мов, а також запровадити механізм бюджетного фінансування послуг перекладу для шукачів захисту, які потребують перекладача з рідкісної мови та не мають можливості скористатися послугами перекладача з Реєстру або оплатити його самостійно.
5. Оцифрувати документи біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів захисту, які треба вважати еквівалентними паперовим.
6. Внести зміни до законодавства України, зокрема до Закону № 3671-VI, з метою запровадження обов'язкового інформування заявників про затримки в розгляді їхніх заяв, що надасть можливість забезпечити більшу прозорість та захист прав осіб, які шукають захист. Також треба удосконалити процедури для пришвидшення розгляду заяв відповідно до європейських стандартів.
7. Для покращення якості та точності рішень у процедурі визнання статусу біженця чи надання додаткового захисту в Україні важливо забезпечити використання достовірних і перевірених джерел інформації про ситуацію в країнах походження заявників.

4393 European Union Agency for Asylum (EUAA).

Візова політика



Базовими документами для впровадження європейських стандартів у сфері візової політики є Угода про асоціацію між Україною та ЄС та Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року. Водночас питання візової політики частково включені й до Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року.

Поштовхом до змін у візовій політиці став процес візової лібералізації з ЄС, що завершився 2017 року скасуванням візового режиму для українських громадян для короткотермінових поїздок в ЄС. Наразі Україна дотримується критеріїв безвізової країни та звітує щодо критеріїв, визначених «механізмом призупинення».

2018 року запрацювала національна система біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Для забезпечення захисту інформації в національній системі біометричної верифікації та ідентифікації було створено комплексну систему захисту інформації. З 2019 року Україна використовувала змішану візову систему, що передбачала подання заяв як онлайн, так і у паперовій формі.

В українській візовій політиці можна виокремити дві групи країн за ступенем суворості вимог до оформлення віз: 52 «країни електронної візи» та 70 «країн міграційного ризику». Перші можуть порівняно просто і швидко оформити е-візу на термін до 30 днів, другі — мають, крім стандартних консульських процедур, пройти ще й додаткові фільтри, зокрема співбесіду та перевірку СБУ. У решті країн і територій діють стандартні консульські процедури.

З початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну видача електронних віз була призупинена через безпекові ризики. З 19 лютого 2025 року Департамент консульської служби МЗС анонсував відновлення оформлення електронних віз (е-Віза) з метою спрощення в'їзду в Україну іноземцям з 45 країн світу. Оформлення е-Візи відбуватиметься з туристичною, приватною, діловою, освітньою, культурною, науковою метою, а також на підставі професійної діяльності журналістів, спортсменів та з метою лікування.

Ключовим завданням у сфері візової політики в напрямку євроінтеграції є потреба в її узгодженні з політикою ЄС. Це означає, що Україна має увідповіднити з «чорним» та «білим» списком Шенгену візові режими з іншими країнами. Перелік країн визначений Додатком 2 до Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2018/1806 від 14 листопада 2018 року⁴³⁹⁴. Тобто йдеться про запровадження віз для тих громадян, з якими ЄС має візовий режим і, навпаки, скасування для громадян тих країн, які подорожують до країн ЄС без віз.

4394 Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (codification), PE/50/2018/REV/1.

Безвізовий режим з Європейським Союзом та третіми країнами. Узгодження візової політики з ЄС

Стан справ

Станом на липень 2025 року **візова політика України узгоджена з візовою політикою ЄС з більшістю** держав і територій так званого чорного списку Шенгену. Щодо **білого списку Шенгену**, візова політика України у половині випадків відповідає візовій політиці ЄС.

Окрім узгодження списків «візових» та «безвізових» країн, Україна має виконати вимоги до в'їзду для власників паспортів 28 з 64 держав і територій⁴³⁹⁵.

Для виконання завдань у візовій сфері Україна підготувала та ухвалила низку нормативно-правових актів, що наближають нашу країну до стандартів візової політики ЄС.

Реагуючи на повномасштабне вторгнення Російської Федерації, Кабінетом Міністрів України 17 червня 2022 року ухвалено постанову № 692⁴³⁹⁶, згідно з якою безвізовий в'їзд в Україну для громадян Російської Федерації припинено.

9 листопада 2023 року припинено дію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних регіонів України та Російської Федерації, вчиненої в Донецьку 18 жовтня 2011 року⁴³⁹⁷.

Указом Президента від 3 січня 2025 року № 12/2025 «Про внесення змін до Указу Президента України від 29 січня 2020 року № 28»⁴³⁹⁸ продовжено ще на один рік (до 30 січня 2026 року) безвізовий режим в'їзду в Україну для громадян Великої Британії, перебування яких в Україні не перевищує 90 днів протягом 180 днів.

У період з січня 2022 року до березня 2025 року включно Уряд України уклав низку міжнародних двосторонніх договорів з візових питань, зокрема, це:

- ▶ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Індонезія про взаємне скасування віз, підписана 29 червня 2022 року в м. Києві. Положеннями Угоди запроваджується безвізовий режим для взаємних поїздок власників звичайних паспортів України та Індонезії на строк до 30/60 днів для громадян Індонезії, які подорожують до України, та на строк до 30 днів під час кожної поїздки громадян України до Індонезії.

4395 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Департаменту Консульської служби МЗС України, проведеного 31 березня 2025 року.

4396 Про припинення дії Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації та застосування деяких міжнародних договорів України з Російською Федерацією : постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2022 № 692.

4397 Про припинення дії Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних регіонів України та Російської Федерації : Закон України від 10.04.2023 № 3027-IX.

4398 Про внесення зміни до Указу Президента України від 29 січня 2020 року № 28/2020 : Указ Президента України від 03.01.2025 № 12.

14 жовтня 2022 року Уряд затвердив Угоду постановою № 1166⁴³⁹⁹. Угода набере чинності після виконання Індонезійською Стороною необхідних внутрішньодержавних процедур.

- ▶ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Гватемала про взаємне скасування візових вимог, підписана 24 липня 2022 року в м. Київ та затверджена 18 жовтня 2022 року постановою Кабінетом Міністрів України № 1181)⁴⁴⁰⁰.
- ▶ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Маврикій про взаємне скасування візових вимог, підписана 8 серпня 2024 року в м. Київ та затверджена 15 жовтня 2024 року постановою Кабінету Міністрів України № 1165 (набрала чинності 19 квітня 2025 року)⁴⁴⁰¹.
- ▶ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Камбоджа про взаємне скасування візових вимог для пред'явників дипломатичних, службових або офіційних паспортів, підписана 25 вересня 2024 року у м. Нью-Йорк та затверджена 10 січня 2025 року постановою Кабінету Міністрів України № 16 (набрала чинності 14 лютого 2025 року)⁴⁴⁰².
- ▶ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Непалу про скасування візових вимог для пред'явників дипломатичних, офіційних та службових паспортів, підписана 18 березня 2025 у м. Нью-Делі та затверджена 9 травня 2025 року постановою Кабінету Міністрів України № 532⁴⁴⁰³.
- ▶ Протокол між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Індія про внесення змін до Угоди про безвізові поїздки громадян, які користуються дипломатичними паспортами, від 25 листопада 2011 року, підписаний 18 березня 2025 року у м. Нью-Делі та затверджений 6 травня 2025 року постановою Кабінету Міністрів України № 521⁴⁴⁰⁴.

Набрання чинності міжнародними договорами, підписаними у 2025 році, очікується. Українська сторона виконала всі необхідні внутрішньодержавні процедури та очікує на повідомлення контрагентів про завершення відповідних формальностей.

4399 Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Індонезія про взаємне скасування візових вимог : постанова Кабінету Міністрів України від 14.10.2022 № 1166.

4400 Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Гватемала про взаємне скасування візових вимог : постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.2022 № 1181.

4401 Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Маврикій про взаємне скасування візових вимог : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2024 № 1165.

4402 Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Камбоджа про взаємне скасування візових вимог для пред'явників дипломатичних, службових або офіційних паспортів : постанова Кабінету Міністрів України від 10.01.2025 № 16.

4403 Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Непалу про скасування візових вимог для пред'явників дипломатичних, офіційних та службових паспортів : постанова Кабінету Міністрів України від 09.05.2025 № 532.

4404 Про затвердження Протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Індія про внесення змін до Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Індія про безвізові поїздки громадян, які користуються дипломатичними паспортами, від 25 листопада 2011 року : постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2025 № 521.

Прогрес і проблеми

Відповідно до завдання 11 Плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року⁴⁴⁰⁵, МЗС визначено виконавцем заходу 3, індикатором виконання якого є визначення модальності увідповіднення візової політики України візовій політиці ЄС.

У цьому контексті МЗС здійснює роботу з розроблення пропозицій до визначення модальності увідповіднення актів права України щодо в'їзду в Україну іноземців вимогам Регламенту ЄС Європейського парламенту і Ради № 2018/1806, який встановлює перелік третіх держав, громадян яких звільнено від такої вимоги.

Напрацювання модальності передбачає внесення змін до вимог оформлення віз для в'їзду в Україну. Так, наприклад, уповноважені службові особи органів, відповідальних за здійснення контролю за перетином державного кордону громадянами інших країн, керуються Вимогами до організації роботи з оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію⁴⁴⁰⁶. Під час здійснення перевірок намірів іноземних громадян та осіб без громадянства щодо в'їзду в Україну застосовується також і перелік країн міграційного ризику, до якого входить 70 країн, громадяни яких мають проходити пильний контроль ще на етапі отримання віз на в'їзд до України або під час перетину кордону.

Водночас останній раз Вимоги до організації роботи з оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію переглядалися у 2021 році⁴⁴⁰⁷, а Методика аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції⁴⁴⁰⁸ (на підставі якої профільні органи визначають, які саме країни є країнами міграційного ризику) потребує суттєвих оновлень⁴⁴⁰⁹.

Також є потреба у **перегляді вимог** до в'їзду громадян 15 держав зі 103 держав/територій, а саме: Вірменія, Азербайджан, Бахрейн, Білорусь, Еквадор, Казахстан, Кувейт, Киргизстан, Оман, Катар, Саудівська Аравія, Таджикистан, Туреччина, Узбекистан і Монголія⁴⁴¹⁰.

Вимоги до документів потребують **повного або часткового перегляду** з такими країнами та територіями, як-от: Багамські острови, Барбадос, Венесуела, Мавританія, Мексика, Науру, Палау, Самоа, Сінгапур, Соломонові острови, Тимор-Лешті, Тринідад і Тобаго.

4405 Про затвердження плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2024 № 837.

4406 Про затвердження Вимог до організації роботи з оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України від 30.10.2017 № 469/897/605.

4407 Там само.

4408 Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281.

4409 Опубліковано новий список «країн міграційного ризику», який включає Росію. ГО «Європа без бар'єрів», 2017.

4410 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Департаменту Консульської служби МЗС України, проведеного 31 березня 2025 року.

Рекомендації

1. Узгодити візову політику України з візовою політикою ЄС, зокрема розглянути питання щодо перегляду візового режиму в частині запровадження візового режиму для громадян країн, включених до «чорного списку» Шенгену, а також скасування візового режиму для громадян країн, включених до «білого списку» Шенгену.
2. Створити **механізм** регулярної оцінки переліку країн міграційного ризику (щонайменше раз на два роки). Це надасть можливість гнучко реагувати на зміни ситуації в цих країнах.
3. Впровадити більш **суворі вимоги** до подання інформації про ситуацію в країнах походження біженців та шукачів притулку, зробивши наголос на дотриманні базових прав людини, стані захисту життя, здоров'я та фундаментальних прав громадян.

Візова лібералізація. Дотримання критеріїв безвізового режиму у відносинах з ЄС

Стан справ

Перед скасуванням віз для громадян України у 2017 році Європейський Союз запровадив механізм **призупинення (suspension mechanism) безвізового режиму**, викладений у ст. 8 Візового регламенту⁴⁴¹¹. Його основна мета — забезпечити тимчасове призупинення дії безвізового режиму в разі раптового і значного зростання нелегальної міграції або ризиків для безпеки ЄС.

Основними критеріями, за якими відбувається моніторинг, є: різке збільшення кількості шукачів притулку, мігрантів з нерегульованим статусом/нелегальних мігрантів у країні перебування, кількість відмов під час перетину кордону та реадмісії. Збереження безвізового режиму не меншою мірою залежить і від того, чи збережеться курс держави у сфері протидії корупції, відмивання грошей і боротьби з організованою злочинністю.

Усі ці критерії є продовженням завдань, що містились у Плані дій з візової лібералізації (2010–2017)⁴⁴¹², який Україна виконувала для отримання безвізового режиму з ЄС. У березні 2025 року постійні представники країн-членів ЄС **погодили проєкт регламенту, який посилює механізм призупинення** безвізового режиму для третіх країн, серед яких — і Україна⁴⁴¹³. Вважається, що після ухвалення оновлений регламент надасть можливість ЄС краще протидіяти ситуаціям, коли безвізовим режимом зловживають або він працює проти інтересів ЄС.

4411 Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018.

4412 Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 805.

4413 Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018.

До доволі чітких критеріїв механізму призупинення додалися **нові підстави** для призупинення безвізового режиму. Йдеться про невідповідність країни візовій політиці ЄС, якщо це може призвести до напливу людей до ЄС (наприклад, через географічну близькість); існування в третій країні схеми надання громадянства в обмін на інвестиції без будь-якого реального зв'язку з цією країною; гібридні загрози та недоліки в законодавстві або процедурах, пов'язаних із безпекою документів. Також залишається актуальною вимога дотримання фундаментальних прав людини та основоположних свобод.

За сім років дії безвізового режиму з ЄС Європейська комісія підготувала і оприлюднила сім звітів, у яких надавала оцінку дотримання визначених критеріїв та наголошувала на проблемних місцях, над якими необхідно продовжити працювати. У останньому (сьомому Звіті) вказувалося, що **«міграційно-безпекові» показники Україною виконуються**. Водночас Звіт містить три рекомендації щодо візової політики України, блоку питань «Громадський порядок і безпека» та зміцнення антикорупційної системи⁴⁴¹⁴.

Прогрес і проблеми

Зазначаючи про **виконання Україною «міграційно-безпекових» показників**, Європейська комісія в останньому Звіті не проводить оцінку різкого зростання кількості запитів на надання притулку чи кількості мігрантів з неврегульованим статусом, що виникло через повномасштабну війну в Україні⁴⁴¹⁵. Натомість увагу у Звіті сфокусовано на політиках, що потребують трансформаційних змін, наприклад, щодо необхідності в узгодженні візової політики з ЄС, про що йдеться в однойменному розділі.

У Звіті зазначається, що у 2023 році засідання Спільного комітету з реадмісії ЄС-Україна не проводилися. Однак розвиток співпраці з питань реадмісії з державами-членами ЄС продовжився у 2023 році підписанням імплементаційних протоколів з Румунією та Латвією⁴⁴¹⁶.

Також зазначено про потребу в **посиленні зусиль у боротьбі з організованою злочинністю**, приділяючи особливу увагу протидії контрабанді вогнепальної зброї та наркотиків, боротьбі з торгівлею людьми та фінансовим виміром організованої злочинності, попри виклики, пов'язані з війною⁴⁴¹⁷.

У зв'язку з цим було продовжено забезпечення міжнародного співробітництва з правоохоронними органами суміжних країн у сфері боротьби з організованою злочинністю, зокрема Румунії⁴⁴¹⁸, та Федеральною поліцією Німеччини⁴⁴¹⁹.

4414 The Commission adopted the seventh report under the Visa Suspension Mechanism. European Commission, 2024.

4415 Там само.

4416 Докладно — у підрозділі «Процедура реадмісії. Рeadмісійний діалог та повернення».

4417 Report from the Commission to the European Parliament and the Council seventh report under the visa suspension mechanism COM/2024/571 final.

4418 Угода про співробітництво у сфері безпеки між Україною та Румунією від 11.07.2024.

4419 Угода про співробітництво у сфері безпеки та довгострокову підтримку між Україною та Федеративною Республікою Німеччина від 16.02.2024.

У липні 2024 року у відповідь на рекомендацію Європейської комісії зусиллями МВС створено Координаційний центр з питань протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї⁴⁴²⁰.

У лютому 2025 року було проведено установче засідання Координаційного центру, у якому взяли участь представники НПУ, Міноборони, СБУ, ОГП, ДБР та міжнародні партнери з ОБСЄ, КМЕС, Представництва Європейського Союзу тощо⁴⁴²¹.

Оперативна співпраця між ЄС та Україною з питань протидії незаконному обігу зброї здійснюється в межах діяльності Групи європейських експертів з питань вогнепальної зброї (EFE), до складу якої входять представники України, п'яти держав-членів ЄС та Європолу. ЄС надавав підтримку у формі навчання та експертних консультацій за координації КМЕС. Тема незаконного обігу вогнепальної зброї розглядається КМЕС з 2019 року, зокрема в межах проєкту, що реалізується ОБСЄ («На підтримку зусиль України щодо боротьби з незаконним обігом зброї, боєприпасів та вибухових речовин»).

Важливим кроком до врегулювання обігу зброї у громадян стало ухвалення Закону № 3899-IX⁴⁴²², який регулює порядок декларування вогнепальної зброї, набутої громадянами під час воєнного стану.

У Звіті також наявна рекомендація щодо вдосконалення політики протидії наркотиків. Наразі МОЗ розроблено проєкт розпорядження «Про схвалення Державної стратегії наркополітики на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2023–2025 роки». Проєкт нової Стратегії містить такі цілі, як-от: створення системи моніторингу стану поширення наркоманії серед населення, удосконалення механізмів протидії розповсюдженню наркотичних засобів через мережу «Інтернет», підвищення ефективності контролю речовин, що потрапляють на територію держави законним шляхом⁴⁴²³.

Водночас у Звіті рекомендовано Україні продовжувати зміцнювати антикорупційну систему, забезпечуючи повну незалежність антикорупційних інституцій та їхню здатність досягати реальних та значних результатів.

Рекомендації

Продовжити міжнародне співробітництво з правоохоронними органами та організаціями: Інтерполом, Європолем, Євроюстом.

4420 Докладно — у підрозділі «Законодавче регулювання цивільної вогнепальної зброї. Обіг та контроль за вогнепальною зброєю, зокрема стрілецькою зброєю та легких озброєнь».

4421 Ігор Клименко: Запуск Координаційного центру з питань протидії незаконному обігу зброї – наш внесок у розбудову європейської архітектури безпеки. Міністерство внутрішніх справ України, 2025.

4422 МВС, ОБСЄ та Консультативна місія ЄС провели конференцію з протидії незаконному обігу зброї, боєприпасів та вибухових речовин. Міністерство внутрішніх справ України, 2024.

4423 Докладно — у розділі «Співпраця у сфері боротьби з наркотиками».

Шенген і зовнішні кордони



3 вересня 2024 року до липня 2025 року включно тривала реалізація **Стратегії інтегрованого управління кордонами (ІУК) на період до 2025 року та Плану заходів з її реалізації на 2023–2025 роки**.

У березні 2025 року завершено роботу над оглядом стану інтегрованого управління державним кордоном України та схвалено відповідний проєкт звіту⁴⁴²⁴, який разом зі звітом про виконання Плану заходів у 2024 році став основою для розроблення ІУДК⁴⁴²⁵. Над оглядом інтенсивно працювала тимчасова робоча група, до якої включено широке коло представників органів державної влади, громадських та міжнародних організацій, а також незалежних експертів.

27 травня 2025 року завершено роботу над проєктом Стратегії ІУДК, а 2 липня затверджено План заходів із розроблення Плану заходів на 2026–2028 роки щодо реалізації Стратегії ІУДК⁴⁴²⁶. Станом на 31 липня 2025 року проєкт Стратегії ІУДК перебуває на етапі розгляду Кабінетом Міністрів України. Призначення нового складу Уряду 17 липня 2025 року спричинило необхідність повторного внесення Стратегії ІУДК на розгляд Уряду.

За проміжними оцінками незалежних експертів, залучення такої кількості заінтересованих осіб до процесу підготовки проєкту Стратегії ІУДК сприяло тому, що документ має чітко визначені цілі, сформульовані відповідно до нових викликів та які повністю відображають контекст європейської інтеграції. Формулювання цілей та завдань Стратегії ІУДК базується на вимірюваних, досяжних, релевантних показниках та індикаторах⁴⁴²⁷.

Очікується, що ці нові підходи до розроблення стратегічних документів нададуть можливість Україні більш чітко орієнтуватися на євроінтеграційні пріоритети, забезпечити відповідність вимогам ЄС та підвищити ефективність реалізації стратегічних завдань.

Адаптуючи законодавство до стандартів ЄС, Україна досягла прогресу в багатьох сферах. Є положення, які значною мірою імplementовані в національне законодавство. Водночас деякі положення потребують додаткового доопрацювання для приведення їх у відповідність до критеріїв, визначених зобов'язаннями у сфері європейської інтеграції. Є і низка питань, виконання яких не розпочато.

У межах **протидії тероризму, укріплення національної безпеки і безпеки кордонів потребують** законодавчого врегулювання питання щодо встановлення обов'язку перевізників у сфері міжнародних пасажирських перевезень передавати уповноваженим органам дані про пасажирів. В Україні частково врегульовано питання отримання такої інформації від авіаперевізників, але відсутній законодавчий механізм її збирання.

4424 Завершено проведення аналізу стану інтегрованого управління державним кордоном: Державна прикордонна служба України, 2025.

4425 Формулювання «Стратегія інтегрованого управління державним кордоном України» на заміну «Стратегія інтегрованого управління кордонами» вперше з'явилося в Законі України від 16.07.2024 № 3858-IX «Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном України».

4426 Згідно з матеріалами засідань Тимчасової робочої групи ІУК від 27.05.2025 та 02.07.2025.

4427 Позиція незалежних експертів, надана під час консультації в межах цього звіту 13.06.2025.

Потребуватимуть законодавчого врегулювання також питання обміну інформацією та співпраці з міжнародними партнерами в межах Європейської системи спостереження за кордоном (Eurosur), зокрема щодо аналізу ризиків, забезпечення планування та проведення операцій з прикордонного контролю.

До пріоритетних завдань належить ухвалення закону про обробку даних про пасажирів (API/PNR) з метою покращення національної системи боротьби з тероризмом та організованою злочинністю.

Цілісна політика України у сфері управління кордонами зорієнтована на системну координацію та взаємодію, а не лише на індивідуальну інституційну спроможність окремих органів.

Забезпечення якісного та ефективного управління процесами у сфері управління кордонами є пріоритетом державної політики і розглядається як важливий елемент розвитку відносин України з ЄС. Серед заявлених пріоритетів — охорона кордону, оптимізація контрольних процедур, обмін інформацією, проведення спільних операцій, здійснення аналізу ризиків, запровадження **ефективного механізму координації суб'єктів ІУК** та інше. В Україні практики горизонтальної співпраці та координації між державними органами почали впроваджуватися з 2015 року, однак найбільш повної форми вони набули після утворення Міжвідомчої робочої групи ІУК у 2019 році та Координаційного центру ІУК у 2024 році.

Для ефективного виконання завдань, спрямованих на розвиток політики та практики у сфері управління кордонами, необхідно посилювати **інституційну спроможність Держприкордонслужби**, яка відіграє ключову роль у цій сфері. Чинна Стратегія ІУК містить окреме завдання з підвищення ефективності управління персоналом у межах цілі «Запровадження ефективного механізму координації діяльності суб'єктів ІУК». Зокрема, увага зосереджена на вдосконаленні системи оцінювання та планування майбутніх кадрових потреб.

Ключова роль має відводитися розвитку системи освіти та професійної підготовки персоналу, що базуватиметься на узгоджених і високоякісних стандартах підготовки з урахуванням операційних потреб, завдань та правової компетенції. Така підготовка має ґрунтуватися на засадах поваги до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. У проєкті нової Стратегії ІУДК взято до уваги потреби розвитку інституційної спроможності Держприкордонслужби. Зокрема, ця Стратегія передбачає стратегічну ціль 14 «Освіта та професійний розвиток персоналу суб'єктів інтегрованого управління державним кордоном»⁴⁴²⁸.

Держприкордонслужба та Державна митна служба України (Держмитслужба) на постійній основі впроваджують **заходи для боротьби з корупцією на кордоні**, включно з реалізацією антикорупційних програм, навчанням персоналу, впровадженням механізмів внутрішнього контролю та взаємодією з громадськістю, державними органами та міжнародними організаціями. Ведеться активна робота з викривачами. З вересня 2024 року до липня 2025 року включно запущено в роботу додаткові сервіси для повідомлень про випадки корупції.

4428 Стратегія інтегрованого управління державним кордоном України : проєкт Указу Президента України. Державна прикордонна служба України, 2025.

Позитивні зрушення відбулись у сфері цифровізації митних процедур та налагодженні механізмів обміну митною інформацією. Необхідна подальша робота з реформування митниці, інтеграції митних систем з європейськими, посилення антикорупційних механізмів превенції та контролю, покращення міжвідомчої та міжнародної співпраці. У 2025 році очікується напрацювання якісних антикорупційних документів усіх рівнів з урахуванням сучасних викликів.

Одним із важливих завдань Стратегії ІУК є спільний митно-прикордонний контроль, запровадження якого має пришвидшити перетин кордону вантажами та пасажирями, оптимізувати ресурси контролю та сприяти протидії корупції на кордоні⁴⁴²⁹. Загалом спільний контроль передбачає проведення контрольних процедур спільно службами двох країн або по черзі, але в пунктах пропуску, розташованих повністю на території однієї зі сторін. Його запровадження сприяє обміну інформацією для прискорення проходження прикордонних і митних процедур, а також ефективнішої протидії організованих злочинності, контрабанді та нелегальній міграції.

Реалізація Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року та плану заходів з її виконання

Стан справ

За реалізацію державної політики у сфері охорони державного кордону України та розроблення Стратегії ІУК (з 16 липня 2025 року — ІУДК⁴⁴³⁰) і Плану заходів з її реалізації відповідає Адміністрація Держприкордонслужби.

Стратегія ІУК на період до 2025 року прийнята у 2019 році⁴⁴³¹. Вона визначає дев'ять стратегічних цілей державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами та формулює пріоритетні завдання держави з їх реалізації. Стратегія ІУК передбачає інтегровану взаємодію органів влади, правоохоронних органів, митних служб та інших установ для досягнення максимального рівня безпеки та мінімізації ризиків в управлінні кордонами.

План заходів на 2023–2025 роки з реалізації Стратегії ІУК⁴⁴³² передбачає кроки, спрямовані на розвиток інфраструктури та технологій на кордонах, покращення координації між органами влади, підвищення кваліфікації персоналу та інтеграцію з європейськими та міжнародними стандартами контролю кордонів. Протягом періоду до 2025 року заплановані також заходи, спрямовані на зміцнення співпраці з країнами-сусідами, створення спільних центрів моніторингу, а також активізацію роботи з міжнародними організаціями щодо безпеки на кордонах.

4429 Чому Україна та ЄС не можуть запустити систему спільного контролю на кордоні. Європейська правда, 2023.

4430 Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном України : Закон України від 16.07.2024 № 3858-IX.

4431 Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687.

4432 Про затвердження плану заходів на 2023–2025 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1212.

У 2023 році на виконання доручення Прем'єр-міністра України **Стратегію ІУК увідповіднено Стратегії національної безпеки України**⁴⁴³³ та внесено до неї зміни з урахуванням актуальних і потенційних загроз воєнного часу та статусу України як кандидата на вступ в ЄС. Також затверджено План заходів на 2023–2025 роки з реалізації Стратегії ІУК.

Стратегія ІУК є одним з 15 документів стратегічного планування, передбачених Стратегією національної безпеки України, має характер документа довгострокового планування щодо постійного невіддільного елементу територіальної цілісності та суверенітету України — державного кордону.

За період дії Стратегії ІУК реалізовувалося два Плани заходів: на 2020–2022 роки⁴⁴³⁴ та на 2023–2025 роки⁴⁴³⁵. У звітному періоді продовжилася реалізація Плану заходів на 2023–2025 роки, яким передбачено виконання 132 заходів та досягнення позитивних значень за 280 показниками виконання 143 індикаторів.

У 2024 році Стратегію ІУК на законодавчому рівні визначено як **окремий напрям стратегічного планування у сфері національної безпеки**⁴⁴³⁶. Зокрема, внесені до Закону України «Про національну безпеку України»⁴⁴³⁷ зміни закріпили необхідність проведення огляду стану інтегрованого управління державним кордоном України.

Перший огляд завершився у березні 2025 року, за результатами якого тимчасовою робочою групою з проведення аналізу стану інтегрованого управління державним кордоном України (ТРГ ІУДК) 17 березня 2025 року схвалено відповідний проєкт звіту.

Наступними кроками передбачено затвердження результатів проведення огляду Міжвідомчою робочою групою з питань координації інтегрованого управління державним кордоном (результати огляду затверджено на черговому засіданні, що відбулося 7 травня 2025 року), їх наступне затвердження РНБО та Президентом⁴⁴³⁸, а також розроблення проєктів нової Стратегії ІУДК на 2026–2031 роки та Плану заходів з її реалізації.

З 19 грудня 2024 року **ТРГ ІУДК розпочала роботу в інтенсивному режимі**⁴⁴³⁹, засідання відбувалися раз на два тижні. У березні 2025 року підбито підсумки роботи ТРГ ІУДК та схвалено відповідний **звіт про стан виконання Плану заходів у 2024 році**⁴⁴⁴⁰, який внесено на розгляд Міжвідомчої робочої групи з питань коор-

4433 Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020.

4434 Про затвердження плану заходів на 2020–2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1409.

4435 Про затвердження плану заходів на 2023–2025 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1212.

4436 Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном України : Закон України від 16.07.2024 № 3858-ІХ.

4437 Там само, п. 5 розд. І.

4438 Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII, ст. 27.

4439 В Україні розпочато черговий етап стратегічного планування у розвитку інтегрованого управління державним кордоном. Державна прикордонна служба України, 2024.

4440 Завершено проведення аналізу стану інтегрованого управління державним кордоном: Державна прикордонна служба України, 2025.

динації ІУК у травні. Ця робота також стала основою для розроблення нової Стратегії ІУДК та Плану заходів з її реалізації, яка запланована до грудня поточного року.

Прогрес та проблеми

Основними досягненнями реалізації чинного Плану заходу з реалізації Стратегії ІУК є утворення Координаційного центру інтегрованого управління державним кордоном у квітні 2024 року⁴⁴⁴¹ та затвердження Стратегії розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з країнами ЄС та Молдовою до 2030 року в звітному періоді⁴⁴⁴². Проблемним лишається питання фінансування заходів щодо збільшення пропускної здатності прикордонної інфраструктури⁴⁴⁴³.

Попри внесення змін до чинної Стратегії ІУК у 2023 році⁴⁴⁴⁴, документ все ще чітко **не охоплює аспекти, пов'язані з інтеграцією України в ЄС**, а План заходів з її реалізації все ще вимагає **конкретних показників для вимірювання прогресу в його виконанні**, на що два роки поспіль у своїх звітах вказує Європейська комісія.

Чинна Стратегія ІУК була ухвалена шість років тому, коли ЄС почав реалізовувати новий підхід «багаторічної Стратегії ІУДК», який спирається на п'ятирічний політичний цикл⁴⁴⁴⁵. Оскільки Україна набула статусу кандидата у члени ЄС, український стратегічний політичний цикл у сфері ІУДК має прямувати до **синхронізації з відповідними циклами ЄС**.

Стратегія ІУДК також частково застаріла з погляду стратегічних підходів до європейської інтеграції після набуття Україною статусу кандидата у члени ЄС. У частині задекларованої **мети** чинна Стратегія ІУДК «розроблена на виконання національних зобов'язань з імплементації Угоди про асоціацію». Мета не оновлена з урахуванням **перспективи членства** України в ЄС та **орієнтації на досягнення належного рівня готовності до управління** зовнішніми та внутрішніми кордонами ЄС після вступу України в ЄС, підготовки до приєднання до **Шенгенської зони**.

Серед **недоліків і суперечностей у вимірності Плану заходів** — відсутність індикаторів верхнього рівня та повна відсутність базових значень, амбівалентність термінології, орієнтація на процес, а не результат⁴⁴⁴⁶.

4441 Про утворення координаційного центру інтегрованого управління державним кордоном : постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2024 № 426.

4442 Про схвалення Стратегії розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з країнами Європейського Союзу та Республікою Молдова до 2030 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2030 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2024 № 1337.

4443 Через зупинку фінансування від USAID припинено розробку ТЕО з модернізації 9 прикордонних КПП. Центр транспортних стратегій, 2025.

4444 Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2023 № 660.

4445 Policy document developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896.

4446 Інтегроване управління кордонами (ІУК) України у контексті приєднання до ЄС: аналітична записка. Європа без бар'єрів, 2024. С. 14.

Оскільки план містить багато спірних індикаторів виконання, виникають сумніви щодо ефективності застосування Національної методики з контролю якості виконання завдань ІУДК⁴⁴⁴⁷, яка базується на індикаторах, визначених у Плані заходів.

Рекомендації

Нова Стратегія ІУДК має містити наступні ключові напрями:

- **синхронізація політичного циклу ІУДК з політичним циклом ЄС** та встановлення регулярного обміну даними щодо реалізації стратегії наприкінці політичного циклу для адаптації підходів та відстежування досягнення цілей;
- **підвищення готовності до управління кордонами ЄС** через визначення серед основних цілей стратегії досягнення належного рівня готовності для управління зовнішніми та внутрішніми кордонами ЄС та підготовки до можливого приєднання до Шенгенської зони;
- **інтеграція усіх 15 принципів європейського ІУДК** в українську Стратегію ІУДК для сприяння гармонізації підходів і адаптації до міжнародних стандартів;
- **застосування принципів інтегрованого планування** для забезпечення узгодженості дій між усіма зацікавленими сторонами, що допоможе ефективно реалізувати Стратегію ІУДК через координацію діяльності державних органів, місцевої влади, приватного сектору та інших партнерів.

Крім того, мають бути чітко визначені актуальні виклики та ризики **не лише військового, але й цивільного характеру**, довкола яких і має вибудовуватися зміст пріоритетів Стратегії ІУДК.

Для **покращення вимірності та можливостей моніторингу** виконання майбутнього Плану заходів з реалізації Стратегії ІУДК необхідно:

- забезпечити включення до Плану заходів на наступний період **верхньорівневих індикаторів** впливу ІУК⁴⁴⁴⁸, напрацьованих авторами ІУК під час підготовки проєкту Плану заходів на 2023–2025 роки;
- **уніфікувати термінологію** значень показників виконання заходів;
- **виключити** з Плану заходів або суттєво переформулювати показники, **орієнтовані на процес**, а не на результат;
- ввести **базові значення та одиниці вимірювання** для кількісних показників плану;
- заходи, тривалістю більше одного року, розділити на більш дрібні етапи.

Такі оновлення Стратегії ІУДК та Плану заходів з її реалізації сприятимуть чіткішому фокусуванню України на євроінтеграційних пріоритетах, забезпеченню відпо-

4447 Про затвердження Національної методики оцінювання якості виконання завдань інтегрованого управління державним кордоном : постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2023 № 595.

4448 Інтегроване управління кордонами (ІУК) України у контексті приєднання до ЄС: аналітична записка. Європа без бар'єрів.

відності сучасним вимогам ЄС у сфері управління кордонами та підвищенню ефективності реалізації стратегічних завдань у цій сфері.

Ці рекомендації є актуальними до затвердження Кабінетом Міністрів України проекту нової Стратегії ІУДК та Плану заходів з її реалізації.

Узгодження національного законодавства щодо прикордонного контролю з законодавством та кращими практиками Європейського Союзу

Стан справ

Нормативно-правова база у сфері ІУДК **частково узгоджена з ЄС *acquis***. У другому півріччі 2024 року проведено тренувальні сесії (Mock sessions), під час яких Адміністрація Держприкордонслужби з іншими суб'єктами ІУК прозвітували про виконану роботу в наближенні законодавства до стандартів ЄС⁴⁴⁴⁹.

Також очікується внесення змін та доповнень до чинного законодавства для досягнення критеріїв ЄС, зокрема у сфері функціонування інформаційних систем ЄС (SIS, VIS, EES, ETIAS), встановлення відповідальності перевізників у сфері міжнародних пасажирських перевезень, обробки даних пасажирів (API/PNR) з метою покращення національної системи боротьби з тероризмом та організованою злочинністю та інше⁴⁴⁵⁰.

Звіт у межах Пакета розширення ЄС 2024 року містить згадку про відсутність у Плані заходів на 2023–2025 роки з реалізації Стратегії ІУК **Шенгенського плану дій**⁴⁴⁵¹. Важливо зазначити, що Європейська комісія у зазначеному Звіті не висуває до України прямої вимоги щодо наявності Шенгенського плану на цьому етапі інтеграції, а лише констатує факт його відсутності. Хоча зазначений План заходів містить пункт «опрацювання пропозицій щодо впровадження Шенгенських *acquis*», абстрактне формулювання та вузький контекст (даний пункт належить до цілі «Оптимізація контрольних процедур») не дають змогу вважати його відповідником Шенгенського плану.

1 липня 2025 року відбулося виїзне засідання Комітету Верховної Ради з питань інтеграції України до Європейського Союзу на українсько-молдовській ділянці кордону, під час якого розглядалося питання щодо Шенгенського плану та його змісту⁴⁴⁵². Експерти озвучили пропозицію щодо першочергових завдань Шенгенського плану, зокрема необхідності узгодження візової політики України з візовою

4449 Огляд подій у сфері інтегрованого управління кордонами. Міжнародний центр розвитку міграційної політики, 2024.

4450 Консультація з представниками Державної прикордонної служби України, проведена 04.12.2024.

4451 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package. P. 52.

4452 Стенограма виїзного засідання Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу 01.07.2025, м. Вінниця.

політикою ЄС та розроблення алгоритму в наближенні Держприкордонслужби до інформаційних систем ЄС.

Шенгенське законодавство є інтегрованим до законодавства ЄС і тісно переплітається з питаннями ІУК. Однак на різних рівнях консультацій з ЄС можна чути, що на даному етапі інтеграції дане питання є неперіоритетним.

Також у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року згадано про необхідність ухвалення Україною закону про обробку даних пасажирів (API/PNR) з метою покращення національної системи боротьби з тероризмом та організованою злочинністю.

Прогрес і проблеми

Українські профільні органи влади працюють над адаптацією законодавства до законодавства ЄС. Станом на 31 березня 2025 року українське законодавство лише частково гармонізовано з актами ЄС. Зокрема, підлягають імплементації:

1. Регламент (ЄС) 2016/399 Європейського Парламенту та Ради від 9 березня 2016 року про Кодекс Союзу про правила, що регулюють пересування осіб через кордони (Шенгенський прикордонний кодекс)⁴⁴⁵³.

Вимоги цього Регламенту вже частково імплементовані в чинне законодавство, зокрема **щодо порядку здійснення перевірок осіб, транспортних засобів і товарів при перетині державного кордону**. Водночас положення, що передбачають обов'язкове використання прикордонниками інформаційних систем ЄС (SIS, VIS, EES, ETIAS), залишаються нереалізованими. Також необхідно розробити Шенгенський план дій у сфері ІУДК.

2. Директива Ради 2001/51/ЄС від 28 червня 2001 року, що доповнює положення ст. 26 Конвенції про виконання Шенгенської угоди від 14 червня 1985 року⁴⁴⁵⁴. Загалом положення, викладені в Директиві, відображені в українському законодавстві. Зокрема, врегульовано порядок притягнення транспортних операторів до юридичної відповідальності. Водночас необхідно внести зміни до Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»⁴⁴⁵⁵ щодо збільшення розміру штрафів відповідно до європейських. Йдеться про невиконання обов'язку перевізниками здійснення перевірки перед початком міжнародного пасажирського перевезення наявності у пасажирів паспортного документа, візи або інших документів, необхідних для в'їзду до держави прямування або транзиту.
3. Регламент (ЄС) 2019/1896 Європейського Парламенту та Ради від 13 листопада 2019 року про Європейську прикордонну та берегову охорону та скасування Регламентів (ЄС) № 1052/2013 та (ЄС) 2016/1624⁴⁴⁵⁶.

4453 Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).

4454 Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985.

4455 Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень : Закон України від 10.01.2002 № 2920-III.

4456 Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624.

Положення даного Регламенту частково імплементовані в українське законодавство в частині співпраці з Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX), однак правила функціонування Eurosur⁴⁴⁵⁷ і Системи фальшивих та офіційних документів у мережі «Інтернет» (FADO)⁴⁴⁵⁸ залишаються нереалізованими. Для вирішення цього питання мають бути внесені зміни до Закону України «Про Державну прикордонну службу України»⁴⁴⁵⁹.

4. Директива Ради 2004/82/ЄС від 29 квітня 2004 року⁴⁴⁶⁰ про зобов'язання перевізників передавати дані про пасажирів, а також Директива (ЄС) 2016/681 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року⁴⁴⁶¹ про використання даних записів імен пасажирів (PNR) для запобігання, виявлення, розслідування та кримінального переслідування терористичних і серйозних злочинів.
5. Регламент Ради (ЄС) 2022/922 від 9 червня 2022 року про створення та функціонування механізму оцінки та моніторингу для перевірки застосування acquis Шенгенської зони та про скасування Регламенту (ЄС) № 1053/2013⁴⁴⁶².

Україна поступово адаптує своє законодавство до загальноєвропейських стандартів і критеріїв оцінки ефективності заходів, що вживаються в межах ІУК. Так, **врегульовано основні аспекти:**

- визначено індикатори оцінки діяльності Держприкордонслужби, митних органів та інших органів управління кордоном;
- запроваджено систему моніторингу та аналізу діяльності органів, відповідальних за виконання завдань ІУК;
- запроваджено оцінку практик управління, яка допомагає виявити слабкі місця в управлінні кордоном і надає можливість вдосконалити процедури, технології та підходи до контролю;
- запроваджено механізми співпраці між різними державними установами, місцевими органами влади та міжнародними партнерами у сфері управління кордонами.

Рекомендації

Проактивне розроблення та впровадження Шенгенського плану Україною, його інтеграція до Стратегії ІУДК або Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської

4457 Eurosur застосовується для прикордонних перевірок та для спостереження за зовнішніми наземними, морськими, повітряними кордонами, зокрема моніторинг, виявлення, ідентифікацію, відстеження, запобігання та перехоплення несанкціонованого перетину кордону з метою виявлення, запобігання та боротьби з нелегальною імміграцією та транскордонною злочинністю.

4458 Законодавство ЄС та найкращі європейські практики щодо контролю на зовнішніх кордонах Шенгенської зони. Державна прикордонна служба України.

4459 Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV.

4460 Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data.

4461 Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.

4462 Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, and repealing Regulation (EU) No 1053/2013.

комісії⁴⁴⁶³ сприятиме досягненню інших цілей Стратегії ІУДК та підготовки до членства в ЄС. Першочерговими завданнями Шенгенського плану мають стати завдання з узгодження візової політики України з візовою політикою ЄС та наближення уповноважених органів державної влади до інформаційних систем ЄС.

Необхідно врегулювати порядок обміну інформацією відповідно до критеріїв, визначених Eurosur, з урахуванням аналізу ризиків з метою ефективного планування та здійснення заходів прикордонного контролю.

З метою покращення національної системи боротьби з тероризмом та організованою злочинністю важливо гармонізувати національне законодавство з вимогами ЄС у сфері інформаційних систем ЄС (SIS, VIS, EES, ETIAS), відповідальності перевізників у міжнародних пасажирських перевезеннях, обробки даних пасажирів (API/PNR).

Також важливо проаналізувати та розпочати роботу з імплементації таких Регламентів:

- ▶ Регламент (ЄС) 2021/1148⁴⁴⁶⁴ Європейського Парламенту та Ради від 7 липня 2021 року про створення в межах Фонду інтегрованого управління кордонами Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики. Фонд інтегрованого управління кордонами, спрямований на забезпечення надійного та ефективного інтегрованого управління зовнішніми кордонами Європи.
- ▶ Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року⁴⁴⁶⁵, що встановлює загальні положення щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртованості, Фонду справедливого переходу та Європейського фонду морського, рибного господарства та аквакультури та фінансових правил для них, а також для Фонду надання притулку, міграції та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики.

4463 Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300.

4464 Regulation (EU) 2021/1148 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 establishing, as part of the Integrated Border Management Fund, the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy.

4465 Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy.

Міжвідомча робоча група з питань координації інтегрованого управління кордонами та Координаційний центр інтегрованого управління кордонами. Взаємодія та координація у сфері інтегрованого управління кордонами

Стан справ

Інтегрований підхід в управлінні українськими кордонами застосовується з 2015 року⁴⁴⁶⁶. У 2019 році розроблена Стратегія ІУК до 2025 року та створена міжвідомча робоча група високого рівня з питань координації інтегрованого управління державним кордоном (МРГ ІУК) для сприяння забезпечення реалізації завдань у сфері ІУК⁴⁴⁶⁷.

Відповідно до посібника Європейської комісії з впровадження ІУК для третіх країн, МРГ ІУК є ключовим інструментом взаємодії профільних органів влади у сфері кордонів⁴⁴⁶⁸.

До МРГ ІУК входить понад десять профільних органів влади, що працюють у сфері кордону, та міжнародні партнери. Посадовий склад МРГ ІУК затверджується Кабінетом Міністрів України. Водночас голова МРГ ІУК затверджує її персональний склад та вносить у разі потреби зміни до нього. Крім того, МРГ ІУК має право утворювати постійні або тимчасові робочі групи для виконання покладених на неї завдань. Ключові завдання МРГ ІУК: сприяння координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, підготовка пропозицій щодо формування державної політики, розв'язання проблемних питань та підвищення ефективності діяльності суб'єктів у сфері ІУК.

Оскільки МРГ ІУК охоплює лише сферу стратегічних напрямів діяльності та не здатна забезпечити координацію суб'єктів ІУК на рівні оперативної взаємодії, у 2024 році створено **Координаційний центр ІУК (КЦ ІУК)**⁴⁴⁶⁹. Також створення КЦ ІУК є одним із завдань Плану заходів на 2023–2025 роки з реалізації Стратегії ІУК та стало практичною відповіддю на рекомендації Європейської комісії, зафіксовані у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року.

4466 Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : розпорядження від 28.10.2015 № 1149 (втрапило чинність з 24.07.2019).

4467 Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління державним кордоном : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 № 83.

4468 Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation. ICMPD, 2010.

4469 Про утворення координаційного центру інтегрованого управління державним кордоном : постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2024 № 426.

Отже, дві ключових платформи з координації та взаємодії органів влади, залучених до ІУК, створені та функціонують. МРГ ІУК спрямована на підтримку налагодженої системи співпраці всіх сторін, що працюють на кордоні або дотичні до питань кордону.

КЦ ІУК розпочав свою роботу у квітні 2024 року. Згідно з тлумаченням Європейської комісії, КЦ ІУК має відповідати за «координацію всіх національних агенцій управління кордонами», щоденні, щотижневі та ad hoc ситуаційні звіти, надання негайної ситуаційної інформації та раннє оповіщення. Увесь обмін інформацією має відбуватися в електронному форматі. Передбачається, що робота КЦ ІУК має пришвидшити та спростити не лише міжвідомчу взаємодію, а й взаємодію з іншими країнами та міжнародними організаціями. Зокрема, відповідно до ст. 21 Регуляції ЄС 2019/1896⁴⁴⁷⁰, КЦ ІУК є єдиною точкою для обміну інформації з іншими КЦ та FRONTEX.

КЦ ІУК створена на базі Ситуаційного центру МВС та координується Адміністрацією Держприкордонслужби. До його діяльності залучені представники Держприкордонслужби, НПУ, Нацгвардії, ДМС, Держмитслужби та інших відомств. Діяльність КЦ ІУК спрямована на забезпечення координації співпраці між суб'єктами ІУК, відповідальними за зовнішні кордони, забезпечення обміном інформацією цих суб'єктів з рятувально-пошуковими, правоохоронними органами та органами регулювання міграції та притулку. Також КЦ ІУК підтримує та здійснює планування і координацію національного прикордонного контролю, беручи участь в оцінюванні ефективності цього контролю.

Прогрес і проблеми

Липень 2024 року став початком суттєвих змін у сфері ІУК, коли було схвалено Закон № 3858-ІХ⁴⁴⁷¹ щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном України. Це дало старт оновленню Стратегії ІУК та розробці нового Плану заходів відповідно до євроінтеграційних вимог та з урахуванням воєнних реалій.

З жовтня 2024 року розпочато оцінку стану державного кордону України⁴⁴⁷² та розроблення нової Стратегії ІУК на новий цикл. За п'ять місяців роботи ТРГ ІУК з оцінювання стану державного кордону України здійснено аналіз стану справ у кожній сфері, що стосується кордону, зокрема щодо ресурсів, необхідних для розроблення нових цілей і завдань ІУК⁴⁴⁷³.

У березні 2025 року члени ТРГ взяли участь у тренінгу, організованому FRONTEX з розроблення Стратегії ІУК відповідно до стандартів ЄС⁴⁴⁷⁴. Очікується, що нову Стратегію ІУК буде затверджено до кінця 2025 року та вона міститиме 15 компонентів ІУК ЄС.

4470 Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624.

4471 Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном України : Закон України від 16.07.2024 № 3858-ІХ.

4472 Продовжується процес підготовки проекту нової Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України. Державна прикордонна служба України, 2025.

4473 Відбулося п'яте засідання тимчасової робочої групи з проведення аналізу інтегрованого управління державним кордоном України. Державна прикордонна служба України, 2025.

4474 Завершено проведення аналізу стану інтегрованого управління державним кордоном. Державна прикордонна служба України, 2025.

Щодо діяльності КЦ ІУК, упродовж 2024 року та початку 2025 року основну увагу було зосереджено на підвищенні кваліфікації персоналу у сфері аналізу ризиків. Також службовці КЦ ІУК працювали над вдосконаленням міжвідомчого ІТ-обміну інформацією, зокрема через розроблення нового Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-комунікаційну систему «Аркан». Відповідне Положення затверджено Урядом у лютому 2025 року⁴⁴⁷⁵.

МРГ ІУК відповідно до свого Положення⁴⁴⁷⁶ має проводити свої засідання двічі на рік, утім, за два роки з початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну (2022–2023 роки) МРГ ІУК збиралася тільки один раз⁴⁴⁷⁷. Однак призупинення діяльності МРГ упродовж 2022–2023 років компенсовано роботою Комітету Верховної Ради з питань інтеграції України до ЄС, який, окрім функцій моніторингу та контролю у сфері ІУК, фактично виконував у визначений період координаційну роль.

Зокрема, Комітетом проводилися виїзні засідання на різні ділянки кордону, де здійснювалось інспектування проблем, а також відбувалися засідання, у яких брали участь усі суб'єкти ІУК та міжнародні партнери⁴⁴⁷⁸.

З 2024 року МРГ ІУК продовжила свою роботу під головуванням віцепрем'єрки з європейської та євроатлантичної інтеграції О. Стефанішиної⁴⁴⁷⁹.

17 липня 2025 року призначено нового Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України — Тараса Качку⁴⁴⁸⁰. У зв'язку зі зміною Уряду та реструктуризацією окремих міністерств передбачається оновлення складу МРГ ІУК. Через періодичні зміни у складі Уряду зросла роль та вплив Комітету Верховної Ради з питань інтеграції України до ЄС, зокрема завдяки регулярному проведенню виїзних засідань Комітету, що стали авторитетним майданчиком, навколо якого об'єдналися всі зацікавлені сторони, сприяючи реалізації політики ІУК.

Рекомендації

Очікується, що впровадження такого механізму управління кордонами, як-от КЦ ІУК, забезпечить належний обмін інформацією та аналіз ризиків, особливо між ключовими суб'єктами ІУК, які безпосередньо відповідають за впровадження чотирирівневої системи контролю і боротьбу з незаконними перетинами, транскордонною злочинністю тощо, і буде кроком вперед, порівнюючи з поточним станом справ.

4475 Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-комунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2025 № 148.

4476 Положення про міжвідомчу робочу групу з питань координації інтегрованого управління державним кордоном, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 № 83.

4477 Нові стейкхолдери кордону: аналітична записка. Європа без бар'єрів, 2022.

4478 Засідання Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу у Чернівцях 16-го квітня 2024 року.

4479 В Україні розпочато черговий етап стратегічного планування у розвитку інтегрованого управління державним кордоном. Державна прикордонна служба України, 2024.

4480 Кабінет Міністрів України: склад. Урядовий портал.

Водночас важливо, щоб нова модель містила **чітко визначені механізми міжнародної співпраці та координації з країнами-сусідами й з міжнародними організаціями**. Зокрема, має відбутися приєднання до Eurosur, що має покращити ІУК та запобігти транскордонній злочинності та нелегальній міграції.

Щодо МРГ ІУК, з урахуванням поточних потреб України та оновлення Стратегії ІУК, необхідно переглянути суб'єктів ІУК або/та обсягу їх залученості у процес реалізації завдань ІУК.

Зокрема, існує потреба у визначенні пропорції або/та ролі міністерств чи відомств, які залучені до процесу ІУК, але практично не проявляють свою активність або діють автономно, без узгодження з іншими суб'єктами ІУК.

Інституційна спроможність Державної прикордонної служби України

Стан справ

Загальна чисельність персоналу Держприкордонслужби має складати 75 тис. осіб, включно з 65 тис. військовослужбовців⁴⁴⁸¹. Таке рішення обумовлене необхідністю формування бойових підрозділів, які виконуватимуть завдання на лінії фронту⁴⁴⁸².

Навчання та підвищення кваліфікації персоналу здійснюється на базі Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького, навчальні програми якої охоплюють усе коло питань, пов'язаних з діяльністю Держприкордонслужби, а також програми загальнопрофесійного характеру. Відповідні програми **постійно адаптуються** з урахуванням змін у законодавстві, зокрема в частині законодавчих засад співпраці з іншими правоохоронними органами, та з урахуванням трансформації підходів і практики роботи у відповідній сфері⁴⁴⁸³.

Чинна Стратегія ІУК⁴⁴⁸⁴ містить окреме завдання, спрямоване на підвищення ефективності управління персоналом у межах реалізації цілі «Запровадження ефективного механізму координації діяльності суб'єктів ІУК».

У проєкті нової Стратегії ІУДК більше уваги спрямовано на розвиток персоналу суб'єктів ІУДК, зокрема стратегічна ціль 14 повною мірою присвячена освіті та професійному розвитку персоналу суб'єктів ІУДК⁴⁴⁸⁵.

Згідно з положеннями проєкту нової Стратегії ІУДК освіта та професійна підготовка персоналу відбуватиметься з урахуванням європейських та міжнародних

4481 Про внесення зміни до пункту 1 розділу IX «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державну прикордонну службу України» : Закон України від 24.04.2024 № 3656-ІХ.

4482 Демченко про збільшення штату ДПСУ: Буде нова модель охорони кордону. Українська правда, 2024.

4483 Підвищення кваліфікації. Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького.

4484 Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687.

4485 Стратегія інтегрованого управління державним кордоном України : проєкт Указу Президента України. Державна прикордонна служба України, 2025.

стандартів. Також передбачено впровадження принципу «Освіта впродовж кар'єри» та заплановано розширити співпрацю між закладами вищої освіти суб'єктів, закордонними профільними закладами освіти та FRONTEX.

Прогрес і проблеми

У 2019 році започатковано проєкт НОКС — нові обличчя керівного складу Держприкордонслужби за підтримки Посольства США в Україні та Представництва Міжнародної організації міграції в Україні⁴⁴⁸⁶. Станом на 2025 рік проведено 18 конкурсних доборів, у яких узяли участь 328 учасників, за результатами яких на керівні посади в Держприкордонслужбі призначено 91 офіцера. Завданням проєкту є: зміна світогляду та традиційного ставлення прикордонників до кадрового просування; формування уявлення про нову та прозору кадрову парадигму; забезпечення призначення на посади за результатами оцінювання — рейтингом; унеможливлення корупційних ризиків та недобросовісного лобювання призначення на посади.

Добори відбувалися за результатами поліграфологічного дослідження, моніторингу психологічної придатності, випробувань за професійним спрямуванням, IQ тестування, знання іноземної мови, знання ділової української мови, фізичної та вогневої підготовки, кваліфікаційної бесіди.

Водночас існує потреба в запровадженні окремої цілі «Фундаментальні права людини» в нову Стратегію ІУДК та продовженні навчання (проведенні тренінгів) для співробітників прикордонної служби щодо **захисту фундаментальних прав людини** на кордоні.

Українське законодавство передбачає можливість відмовити у в'їзді на територію України іноземцям та особам без громадянства. Рішення ухвалює співробітник прикордонної служби, воно має бути належним чином обґрунтовано та містити причину відмови. Проблематика прав «звичайних» мандрівників на кордоні розвинена доволі слабко і, як правило, обмежується фрагментарними посиланнями на базові права людини⁴⁴⁸⁷. Тому існує потреба у продовженні навчання представників Держприкордонслужби з питань дотримання прав людини, зокрема, біженців, шукачів притулку та осіб, що потребують додаткового захисту під час здійснення ними перетину кордону.

Рекомендації

Для посилення інституційної спроможності Держприкордонслужби необхідно:

- продовжити проєкт НОКС та масштабувати ідею добору на керівні посади через рейтинговий добір на інші посади;
- посилити компонент професійної підготовки співробітників Держприкордонслужби щодо дотримання міжнародних стандартів та українського законодавства про біженців, шукачів притулку та осіб, що потребують додаткового захисту.

4486 «Нове обличчя керівного складу». У Держприкордонслужбі стартував новий конкурсний відбір. Державна прикордонна служба України, 2022.

4487 Права людини на кордоні: аналітична записка. ГО «Європа без бар'єрів», 2021.

Залучати до проведення відповідних тренінгів правозахисників та фахівців з міжнародних стандартів та практик;

- » посилити співпрацю з Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з усього спектру питань захисту прав людини, що виникає на кордоні.

Боротьба з корупцією на кордоні

Стан справ

За даними результатів щорічного опитування населення та бізнесу з питань розуміння, сприйняття та поширеності корупції в Україні⁴⁴⁸⁸, у 2024 році митний та прикордонний контроль займали провідні позиції у топсферах поширеності корупції.

Митниця очолює рейтинги традиційно, прикордонний контроль потрапив до рейтингу після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну через виявлені схеми незаконного виїзду за кордон військовозобов'язаних чоловіків та незаконному сприянню у прискоренні руху транспортних засобів через кордон. Протягом трьох останніх років сфера прикордонного контролю перебуває у трійці лідерів сфер з найбільшим рівнем поширеності корупції. У 2023 році профільний урядовий комітет схвалив **План усунення корупційних ризиків при перетині кордону**⁴⁴⁸⁹, однак Уряд його не затвердив⁴⁴⁹⁰.

Звіти Європейської комісії за 2023 та 2024 роки вказували на необхідність зміцнення механізмів доброчесності та підзвітності поряд з інституційною співпрацею та координацією, зокрема щодо розслідування організованої злочинності, а також міграційного та прикордонного контролю. Технічні можливості для прикордонного контролю потребували покращення разом з антикорупційними заходами. Зазначалася необхідність більш ефективних заходів для боротьби з корупцією, зокрема превентивних та контрольних.

Україна активно працює над гармонізацією законодавства з правом ЄС у сфері боротьби з корупцією, включно з заходами щодо боротьби з корупцією на кордоні. **Найбільшим досягненням** у боротьбі з корупцією на кордоні з моменту подачі Україною заявки на вступ до ЄС **є прийняття закону про криміналізацію контрабанди** у 2023 році⁴⁴⁹¹. Також у травні 2024 року Держмитслужба офіційно **стала партнером** Програми Всесвітньої митної організації з протидії корупції та сприяння доброчесності у митній сфері (A-CIP)⁴⁴⁹². У 2024 році Держприкордонслужба у партнерстві

4488 Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024.

4489 План заходів щодо усунення корупційних ризиків під час виїзду громадян України за межі України в умовах правового режиму воєнного стану: проект розпорядження Кабінету Міністрів України.

4490 Корупція на кордоні стала основним джерелом незаконного збагачення — голова НАЗК. УКРІНФОРМ, 2023.

4491 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів : Закон України від 09.12.2023 № 3513-IX.

4492 Нацстратегія доходів України у 2024 році: ключові результати митного напрямку: Державна митна служба України, 2025.

з КМЕС також провела **масштабну інформаційну кампанію** «Дій зараз!», спрямовану на викриття корупції⁴⁴⁹³.

У 2025 році **завершуються строки дії стратегічних документів антикорупційного спрямування всіх рівнів**: Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки⁴⁴⁹⁴, Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки⁴⁴⁹⁵, Антикорупційні програми Держприкордонслужби на 2023–2025 роки⁴⁴⁹⁶ та Держмитслужби на 2023–2025 роки⁴⁴⁹⁷. У звітному періоді **розпочалася підготовка до роботи над новими документами**, яка триватиме до кінця 2025 року⁴⁴⁹⁸.

Прогрес та проблеми

Чинна Антикорупційна стратегія напрацьовувалася ще у 2020 році, тому **частина положень втратила свою актуальність**, натомість деякі актуальні питання, як-от прикордонний контроль, не увійшли до неї та потребують включення в нову стратегію. Залучення громадськості до питань розроблення та моніторингу документів та заходів антикорупційного спрямування має високий **попит з боку НАЗК**.

Постійні поступальні зусилля Держприкордонслужби та Держмитслужби призвели до певних покращень у боротьбі з корупцією на кордоні. Відомства **активно впроваджують низку заходів**, включно з впровадженням антикорупційних програм, сертифікацією за міжнародним стандартом ISO 37001, навчанням персоналу з питань антикорупційного законодавства та етичної поведінки, впровадженням нових механізмів внутрішнього контролю на кшталт використання психофізіологічних досліджень із застосуванням поліграфа для перевірки доброчесності персоналу, взаємодією з громадськістю, держорганами та міжнародними організаціями для підвищення прозорості та підзвітності діяльності⁴⁴⁹⁹.

Держмитслужба та Держприкордонслужба проводять на постійній основі **анонімні опитування** всіх охочих для ідентифікації та оцінювання корупційних ризиків у діяльності їх підрозділів⁴⁵⁰⁰. Проте останні згадки в офіційних джерелах щодо таких опитувань Держприкордонслужби та Держмитслужби трапляються за 2022 та 2023 рік відповідно.

4493 Дій зараз — повідомляй про корупцію: Державна прикордонна служба України, 2024.

4494 Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX.

4495 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220.

4496 Антикорупційні програми Держприкордонслужби та інформація про результати їх виконання. Державна прикордонна служба України.

4497 Антикорупційна програма Державної митної служби України на 2023–2025 роки: Державна митна служба України.

4498 Антикорстратегія 2026–2030 та антикорупційний мейнстрімінг у переговорах з ЄС — пріоритети співпраці НАЗК і EUACI. Національне агентство з питань запобігання корупції.

4499 Держмитслужба переймає європейський досвід запобігання корупції: Держмитслужба, 2025; Сторінка «Радіо кордон» у соціальній мережі Facebook, 2024.

4500 Запобігання та протидія корупції. Державна митна служба України.; Інформація про стан виконання у 2024 році завдань і заходів з реалізації Антикорупційної програми Державної прикордонної служби України на 2023–2025 роки: додаток до Звіту про стан виконання у 2024 році Антикорупційної програми Державної прикордонної служби України на 2023–2025 роки, пп. 2, п. 4 цілі I.

У січні 2025 року Держприкордонслужба прозвітувала про **100% виконання Анти-корупційної програми** у 2024 році⁴⁵⁰¹. На сайті Держмитслужби останній звіт щодо виконання Антикорупційної програми стосується першого півріччя 2023 року⁴⁵⁰².

Держмитслужба

У лютому 2025 року **40 уповноважених осіб Держмитслужби з питань запобігання та виявлення корупції пройшли навчання НАЗК** щодо перевірки на доброчесність, моніторингу способу життя посадовців та роботи з викривачами⁴⁵⁰³.

1 квітня 2025 року Уряд затвердив Порядок проведення психофізіологічного опитування посадових осіб митних органів та кандидатів на зайняття посад державної служби в митних органах із застосуванням поліграфа⁴⁵⁰⁴, а 29 квітня 2025 року — Порядок проведення перевірки на доброчесність і моніторингу способу життя посадових осіб митних органів⁴⁵⁰⁵.

Усі митники проходитимуть регулярну перевірку раз на три роки, а також позапланову — за наявності сигналів про можливу корупцію. Відповідальні підрозділи з антикорупційної роботи отримали право відкривати дисциплінарні провадження за результатами таких перевірок. Окрім того, запроваджено щорічне подання декларації доброчесності, у якій митники зобов'язані вказувати рівень доходів, майно та стиль життя для верифікації з офіційними даними.

Також у звітному періоді на офіційному вебсайті Держмитслужби запроваджено **сервіс розміщення скарг на роботу митниці** з прив'язкою до конкретного пункту пропуску через кордон⁴⁵⁰⁶.

У межах Стратегічного плану цифровізації Держмитслужби на 2024–2026 роки⁴⁵⁰⁷ у звітному періоді **продовжувалася реалізація NCTS** (системи, до якої суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) подають митні декларації в електронному вигляді для поміщення товарів під процедуру спільного транзиту) **та централізованої системи митного оформлення та управління ризиками**, які сприяють зменшенню корупційних ризиків.

3 листопада 2024 року Держмитслужба почала впроваджувати **можливість виконання митних формальностей в автоматичному режимі** без участі посадових

4501 Звіт про стан виконання у 2024 році Антикорупційної програми Державної прикордонної служби України на 2023–2025 роки. Державна прикордонна служба України.

4502 Звіт про виконання у I півріччі 2023 року Антикорупційної програми Державної митної служби України на 2023–2025 роки. Державна митна служба України.

4503 Посилення доброчесності на митниці: антикорупційні уповноважені пройшли навчання НАЗК. Державне митна служба України, 2025.

4504 Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного опитування посадових осіб митних органів та кандидатів на зайняття посад державної служби в митних органах із застосуванням поліграфа : постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2025 № 366.

4505 Деякі питання проведення перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2025 № 487.

4506 Онлайн-система скарг на роботу митниці. Державна митна служба України.

4507 Мінфін схвалив стратегічний план цифровізації Держмитслужби. Міністерство фінансів України, 2024.

осіб⁴⁵⁰⁸, що також зменшує ризики корупції. У 2024 році Держмитслужба **посилила постмитний контроль та провела документальні перевірки**, що сприяло надходженню значних митних платежів та донарахуванню зобов'язань суб'єктам ЗЕД⁴⁵⁰⁹. У квітні 2025 року завершено реалізацію пілотного проекту пост-митного контролю, що тривав з листопада 2023 року до 19 квітня 2025 року⁴⁵¹⁰ (дата набрання чинності нової ст. 344¹ Митного кодексу України, якою врегульовано питання здійснення пост-митного контролю)⁴⁵¹¹.

Продовжується **розвиток пілотних проектів автоматизованого обміну митною інформацією** на окремих ділянках кордону з ЄС та з віддаленими країнами (з Румунією та Молдовою у 2023–2024 роках, та **в жовтні 2024 року — з Литвою**). Угода між Україною та Литвою⁴⁵¹² стала **першим випадком** фіксації намірів двостороннього обміну митними даними **між країнами без спільної кордону**. Це створило прецедент для майбутнього співробітництва та демонструє потенціал цифрових рішень для подолання географічних бар'єрів і розширення міжнародної співпраці.

Однак, попри значний прогрес, який за результатами вперше проведеного для України опитування Всесвітньої митної організації щодо сприйняття доброчесності (CIPS) у вересні 2024 року⁴⁵¹³ відчуває і бізнес, митниці **бракує позитивного рішення ЄС** щодо впровадження сталого автоматизованого обміну даними митних декларацій⁴⁵¹⁴, що є логічним продовженням вже реалізованих пілотних проектів та одним із ключових кроків для мінімізації корупційних ризиків.

Підвищення заробітних плат митників досі розглядається як один із визначальних факторів для запобігання порушенням у сфері митного контролю.

Держприкордонслужба

У звітному періоді **штатну чисельність уповноважених підрозділів Держприкордонслужби** із запобігання та виявлення корупції збільшено на 38%⁴⁵¹⁵. Робота з інституційного посилення **Держприкордонслужби** та приведення чисельності вказаних підрозділів до вимог НАЗК⁴⁵¹⁶ триває.

4508 Швидше, прозоріше, ефективніше: Держмитслужба почала оформлювати митні декларації у автоматичному режимі без участі посадових осіб митниці. Державна митна служба України.

4509 Пост-митний контроль та документальні перевірки — ефективні форми контролю за достовірністю і повнотою сплати митних платежів. Державна митна служба України.

4510 Результати реалізації пілотного проекту здійснення пост-митного контролю. Державна митна служба України, 2025.

4511 Про внесення змін до Митного кодексу України щодо імплементації деяких положень Митного кодексу Європейського Союзу : Закон України від 22.08.2024 № 3926-IX.

4512 Україна та Литва досягли ключової віхи в пілотному проекті EU4Digital з питань електронної митниці. EU4Digital, 2024.

4513 Оцінка доброчесності як інструмент для трансформації митниці: бізнес і посадовці пройшли опитування. Державна митна служба України.

4514 ЄС продовжить підтримку України у митній сфері через Програму EU4PFM до 2025 року: названо напрямки. Державна митна служба України.

4515 Звіт про стан виконання у 2024 році Антикорупційної програми Державної прикордонної служби України на 2023–2025 роки, пп. 1 п. 2 цілі III.

4516 Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 26.04.2021 № 240/21.

Держприкордонслужба вдосконалює механізм роботи з викривачами корупції: з метою забезпечення прозорості боротьби з неправомірними діями та посилення довіри до відомства створено **окрему телефонну лінію**⁴⁵¹⁷. Також з вересня 2024 року до липня 2025 року **Держприкордонслужба продовжувала оцифровувати процеси управління кордоном** для кращого відстеження та забезпечення підзвітності інспекторів.

Протягом звітного періоду представники Управління запобігання та виявлення корупції **Держприкордонслужби** проводили тренінги **для підвищення професійного рівня уповноважених осіб** з питань запобігання та виявлення корупції⁴⁵¹⁸.

За 2024 рік **Держприкордонслужба** повідомляє про виявлення лише **36 випадків** можливих **порушень** антикорупційного законодавства, вчинених її особовим складом, та про винесення судами семи обвинувальних вироків прикордонникам, що не корелюється з даними результатів щорічного опитування населення та бізнесу з питань розуміння, сприйняття та поширеності корупції в Україні у 2024 році⁴⁵¹⁹. Водночас зафіксовано орієнтовно **400 випадків відмов** від неправомірної вигоди, з яких у 150 випадках персонал був заохочений фінансово або в іншому вигляді⁴⁵²⁰.

Попри складні умови, **Держприкордонслужба**, Держмитслужба та антикорупційні інституції демонструють здатність адаптуватися та продовжувати боротьбу з корупцією на кордоні. Проте **потрібні більш дієві заходи**.

Рекомендації

Роль суб'єктів владних повноважень Держмитслужби та Держприкордонслужби у процесі ухвалення рішення щодо пропуску товарів, осіб та транспортних засобів через кордон має бути зведена **до необхідного мінімуму**. Попри значний поступ у реформуванні митної сфери, подальшого опрацювання потребує **інтеграція митних систем** із європейськими.

Для покращення ситуації у боротьбі з корупцією на кордоні також необхідно:

- ▶ **напрацювати якісні антикорупційні документи:** Антикорупційну стратегію, Державну антикорупційну програму та Антикорупційні програми Держмитслужби та Держприкордонслужби на наступний період з урахуванням сучасних викликів. Включити в нову Антикорупційну стратегію питання прикордонного контролю;

4517 Про затвердження Порядку роботи телефонної «гарячої лінії» Державної прикордонної служби України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 12.03.2024 № 153.

4518 Наприклад, Заняття в онлайн режимі. Сторінка Управління запобігання та виявлення корупції Держприкордонслужби в соціальній мережі Facebook, 2025; Навчальні заходи. Сторінка Управління запобігання та виявлення корупції Держприкордонслужби в соціальній мережі Facebook, 2025; Навчальні заходи. Сторінка Управління запобігання та виявлення корупції Держприкордонслужби в соціальній мережі Facebook, 2024; Антикорупційна єдність на кордонах: Держприкордонслужба провела навчальні збори за участі міжнародних експертів. Державна прикордонна служба України, 2025.

4519 Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. НАЗК, 2024.

4520 Сторінка «Радіо кордон» у соціальній мережі Facebook, 2024.

- **посилити антикорупційні механізми:** важливо продовжувати реформування митних та прикордонних служб, впроваджуючи прозорі процедури, електронні системи обміну даними та незалежний нагляд;
- **покращити міжвідомчу та міжнародну співпрацю:** налагодження ефективної взаємодії між різними державними органами, а також з міжнародними партнерами, є критично важливим, зокрема щодо впровадження сталого автоматизованого обміну даними митних декларацій з ЄС. Спільні заходи, обмін інформацією та координація нададуть можливість більш ефективно протидіяти корупційним схемам та іншим правопорушенням на кордоні;
- відновити практику **проведення анонімних опитувань** усіх охочих щодо ідентифікації та оцінювання корупційних ризиків у діяльності Держприкордонслужби та Держмитслужби та звітуванням назагал у відкритих джерелах;
- забезпечити своєчасну **публікацію** на офіційному сайті Держмитслужби звітів щодо виконання Антикорупційної програми;
- **забезпечити актуалізацію Плану** НАЗК щодо усунення корупційних ризиків під час перетину кордону та повторне подання його на затвердження Уряду;
- НАЗК, Держприкордонслужбі та Держмитслужбі забезпечити широке **залучення громадськості** до розроблення та моніторингу документів та заходів антикорупційного спрямування відповідного рівня.

Комплексний підхід, що містить розроблення якісної законодавчої бази та її інтеграцію з європейськими системами та стандартами, посилення антикорупційних заходів та покращення співпраці на всіх рівнях, є ключем до ефективної боротьби з прикордонною корупцією в Україні.

Співпраця з сусідніми країнами щодо спільного митно-прикордонного контролю кордону

Стан справ

Попри те, що завдання запровадити спільний контроль зі суміжними країнами ЄС містяться в усіх стратегічних документах з управління кордонами, прогрес з його впровадженням не надто помітний. Спільний контроль, точніше послідовний контроль у спільному місці, діє лише на українсько-польському кордоні в чотирьох автомобільних пунктах пропуску: «Смільниця-Кросценко», «Грушів-Будомеж», «Угринів-Долгобичув», «Устилуг-Зосин» (лише на виїзд з України, на в'їзд в Республіку Польща)⁴⁵²¹. Водночас процес перегляду Угоди про спільний контроль між Україною та Польщею, яка потребувала оновлення, розпочато у 2022 році⁴⁵²². Станом на сьогодні Угода

4521 На кордоні з республікою Польща. Державна прикордонна служба України.

4522 Наближення до Шенгену: що дасть Україні спільний з Польщею контроль за кордоном. Європейська правда, 2022.

опрацьована на двосторонньому рівні між Польщею та Україною та **перебуває на етапі узгодження з третьою стороною** — Європейською комісією⁴⁵²³.

З Угорщиною та Словаччиною все ще тривають перемовини та розроблення угод про спільний контроль, що мають закласти правові основи функціонування таких пунктів пропуску⁴⁵²⁴. Процес супроводжується складнощами, зумовленими невідповідністю положень українського законодавства вимогам Шенгенської зони. Стагнація, у якій наразі перебувають учасники перемовин щодо спільного контролю, впливає також і на плани розбудови нових пунктів пропуску. Принаймні декілька планованих пунктів пропуску прив'язані до перспективи запровадження спільного контролю на кордоні.

З Румунією діалог щодо спільного контролю не розпочинався через неповну відповідність країни вимогам Шенгенського законодавства. Проте в січні 2025 року Румунія стала повноправним членом Шенгенської зони, скасувавши перевірки на внутрішніх кордонах з країнами-членами ЄС⁴⁵²⁵.

Під час виїзного засідання Комітету Верховної Ради з питань інтеграції України до Європейського Союзу у м. Вінниця, що відбулося 1 липня 2025 року, експерти закликали профільні органи влади розпочати переговорний процес щодо запровадження Спільного контролю з Румунією⁴⁵²⁶.

Прогрес і проблеми

Ключовою проблемою є **неузгодженість шенгенського та українського законодавства**. Термін «спільний контроль» на сьогодні законодавчо неможливо застосувати на кордоні з державами-членами ЄС, тому що відповідно до Шенгенського кодексу про кордони⁴⁵²⁷ спільний контроль може бути лише між державами-членами ЄС, а між членом ЄС, яким є, наприклад, Польща, і третьою країною, якою є Україна, може бути лише контроль у спільному пункті пропуску. Тому законодавчо застосувати цей термін Україна зможе, лише ставши членом ЄС. Беручи до уваги ці обставини, у спільних пунктах пропуску на кордоні з ЄС здійснюється послідовна перевірка службовцями держави виїзду, а потім держави в'їзду.

Єдина причина, чому спільний контроль діє в декількох пунктах пропуску на кордоні з Польщею — це те, що відповідна угода підписана ще до вступу країни до ЄС і Шенгену.

Внаслідок довгих і складних перемовин розроблено проєкти угод про спільний контроль з Польщею, Словаччиною та Угорщиною. Станом на сьогодні очікується схвалення Європейською комісією оновленої Угоди з Республікою Польща.

4523 Україна й Польща наближаються до угоди про спільний митний і прикордонний контроль. Європейська правда, 2024.

4524 Консультація з Адміністрацією Державної прикордонної служби України, проведена 16.04.2025.

4525 Румунія та Болгарія повноправні члени Шенгенської зони. DW, 2025.

4526 Стенограма виїзного засідання Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу 01.07.2025, м. Вінниця.

4527 Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification).

Також проблемним аспектом є відсутність угоди про спільний контроль з Румунією. Переговори не розпочиналися з Румунією через її тривалий шлях до Шенгенської зони. Однак після набуття на початку 2025 року Румунією статусу повноправного члена Шенгену з'явилося зелене світло для відкриття переговорного процесу між обома країнами.

Рекомендації

- 1. Активізувати тристоронні консультації** між Україною і суміжними країнами, а також представниками Європейської комісії для знаходження компромісних і прийнятних для всіх сторін рішень.
- 2. Активізувати роботу урядової делегації** на чолі з МЗС, змістити фокус перемовин від Міністерства розвитку громад і територій України, що є сьогодні флагманом процесу, до МЗС та Мін'юсту, що курують переговори зі суміжними країнами.
- 3. Привернути до проблеми увагу зацікавлених сторін з ЄС**, підготувати звіт щодо ситуації з проблемою впровадження спільного контролю. Презентувати та обговорити звіт під час засідань спільних органів асоціації (Угоди про асоціацію) — Ради асоціації, парламентського комітету асоціації Україна-ЄС.
- 4. Розробити альтернативні пропозиції** щодо усунення невідповідності українського законодавства із Шенгенським кодексом про кордони із залученням експертів ЄС.
- 5. Розпочати переговорний процес** з Румунією щодо запровадження спільного контролю кордону з Україною.

Підробка євро



Рівень **підrobки євро** в Україні невеликий, порівнюючи з іншими іноземними валютами. Україна активно працює над гармонізацією національного законодавства з законодавством ЄС у сфері запобігання підrobки євро. КК України передбачає покарання за основні види злочинів, пов'язаних із підrobкою валюти, що частково узгоджується з актами ЄС. Проте питання криміналізації підrobки потребує розширення, поряд із питаннями зміни ознак злочинів, встановлення покарання за використання офіційних матеріалів для незаконного виготовлення валюти та встановлення відповідальності юридичних осіб за такі правопорушення.

У звітному періоді суттєвих законодавчих змін не відбулося, проте тривала активна робота над проектом нового КК України, у якому значну увагу присвячено запобіганню підrobки іноземної валюти та узгодженню українського законодавства з європейським.

Відповідність національного законодавства актам Європейського Союзу щодо запобігання підrobки валюти

Стан справ

Підrobки іноземної валюти в Україні не становлять загрози для банків та фінансових установ, а розраховані насамперед на ошукування громадян. Рівень підrobлення банкнот іноземної валюти в Україні у 2024 помірно зріс проти 2022–2023 років. Серед вилучених з обігу у 2024 році підrobлених банкнот іноземної валюти лише 7% становили євро (номінал 200, 100, 50)⁴⁵²⁸.

За потреби громадяни можуть звертатися до банків, які передають підозрілі банкноти для проведення досліджень НБУ. Підrobлені банкноти вилучаються без відшкодування їхньої вартості. Про їхнє вилучення НБУ повідомляє правоохоронні органи, підrobлені банкноти передаються їхнім уповноваженим працівникам для проведення розслідувань.

Відповідальність за боротьбу з фальсифікатом, зокрема іноземної валюти в Україні, покладено на БЕБ, ДБР, МВС, СБУ та органи прокуратури України. Крім того, НБУ для протидії розповсюдженню підrobок співпрацює з НПУ та експертними установами Мін'юсту. Розподіл повноважень між органами потребує уточнення. Так, наприклад, БЕБ, НПУ, СБУ та ДБР мають схожі завдання у сфері виявлення та розслідування злочинів економічного характеру. Наслідками може бути одночасне відкриття справ різними органами, паралельні розслідування, конфлікти щодо юрисдикції⁴⁵²⁹.

Також Україна співпрацює з Європолем, Європейським центральним банком та Інтерполом у сфері виявлення фальшивих банкнот, що відповідає європейським

4528 Рівень підrobлення банкнот національної валюти залишається контрольованим. Національний банк України, 2025.

4529 Інформація надана Бюро економічної безпеки України 31.07.2025 на письмовий запит ГО «Європа без бар'єрів».

стадартам у боротьбі з підробкою грошей. Це передбачає обмін інформацією та спільну роботу над запобіганням шахрайству з використанням європейських фінансових ресурсів.

Аналіз та обробку підроблених банкнот євро, вилучених з обігу банками, здійснює Управління організації виготовлення і захисту грошей НБУ. **Поточні масштаби обігу та підробки євро в Україні є недостатніми** для використання автоматизованих систем оброблення банкнот, які виявляють усі можливі підробки (наразі для них в Україні навіть відсутнє програмне забезпечення). Аналіз здійснюється в ручному режимі з використанням настільних апаратів — детектора або сортувальника банкнот, що забезпечують порівняно низький рівень виявлення⁴⁵³⁰.

У Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року питання захисту євро від підробок віднесено до розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека» та вказано на невідповідність українського законодавства законодавству ЄС⁴⁵³¹.

Законодавство України передбачає **уніфіковану кримінальну відповідальність** за підробку грошей, зокрема іноземної валюти, включно з євро (ст. 199 КК України)⁴⁵³². Відповідно до цієї статті **виготовлення, зберігання, придбання, перевезення пересилання, ввезення з метою збуту чи збут** підробленої валюти карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років. У разі повторного вчинення такого злочину, за попередньою змовою групою осіб або у великих розмірах, передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до 10 років із конфіскацією майна. Якщо злочин вчинено організованою групою чи в особливо великих розмірах — передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від восьми до 12 років з конфіскацією майна.

Станом на сьогодні законодавство України щодо запобігання підробці євро **частково узгоджується** з основними міжнародними та європейськими документами в цій сфері, як-от:

- » Міжнародна конвенція про боротьбу з підробкою грошових знаків (Женевська конвенція 1929 року)⁴⁵³³, яка закладає основи міжнародної співпраці в боротьбі з підробкою валюти;
- » Директива 2014/62/ЄС про захист євро та інших валют від підробки за допомогою кримінального законодавства та заміну Рамкового рішення Ради ЄС 2000/383, яка доповнює положення та полегшує застосування Женевської конвенції⁴⁵³⁴.

Ратифікація Міжнародної конвенції про боротьбу з підробкою валюти, підписаної у Женеві 20 квітня 1929 року, є одним із зобов'язань України в межах переговор-

4530 Інформація отримана за результатами інтерв'ю з представником Національного банку України, 27.03.2025.

4531 Ukraine 2024 Progress Report within the European Union Enlargement Package.

4532 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст. 199.

4533 Міжнародна конвенція щодо боротьби з підробкою грошових знаків: Конвенція № 995_589 від 03.05.1931.

4534 Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA.

ного процесу про вступ України до Європейського Союзу за розділами 24 «Юстиція, свобода та безпека» і 32 «Фінансовий контроль»⁴⁵³⁵.

БЕБ на виконання доручення Прем'єр-міністра України від 30 жовтня 2024 року № 34207/1/1-24, Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік⁴⁵³⁶, Дорожньої карти з питань верховенства права⁴⁵³⁷ та відповідно до положень Закону України «Про міжнародні договори» розробило проект Закону України «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про боротьбу з підробкою валюти 1929 року», який наразі погоджується із заінтересованими органами в установленому законодавством порядку⁴⁵³⁸.

Директива 2014/62/ЄС вимагає передбачити, що **виготовлення або збут** валюти мають каратися ув'язненням на строк не менше восьми років, а поводження з підробленою валютою — ув'язненням на максимальний строк не менше п'яти років. Неправомірне використання законних засобів або матеріалів авторизованих друкарень або монетних дворів для виробництва **несанкціонованих банкнот і монет** з метою шахрайства також має вважатися кримінальним злочином. Намір має бути частиною всіх елементів злочинів.

Українське законодавство передбачає **механізм для оперативного техніко-криміналістичного дослідження ознак підробки валюти та методів її виготовлення в межах судового провадження**⁴⁵³⁹. Однак терміни можуть варіюватися в кожному конкретному випадку. Одним із ключових положень Директиви 2014/62/ЄС є вимога щодо можливості аналізу вилучених підроблених банкнот та монет на ранніх етапах судового провадження⁴⁵⁴⁰.

Прогрес та проблеми

У звітному періоді в Україні **не зафіксовано суттєвих змін у законодавстві, що регулює відповідальність** за підробку іноземної валюти. Повна гармонізація національного законодавства з положеннями Директиви 2014/62 залишається актуальним завданням, так само, як і прийняття Закону України «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про боротьбу з підробкою валюти 1929 року».

Натепер в Україні не запроваджено чіткої процедури обов'язкового аналізу підроблених євро на ранньому етапі розслідування⁴⁵⁴¹. Відсутні спеціальні та нормативно-

4535 Інформація надана Бюро економічної безпеки України 31.07.2025 на письмовий запит ГО «Європа без бар'єрів».

4536 Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік : постанова Верховної Ради України від 11.02.2025 № 4228-ІХ.

4537 Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

4538 Інформація надана Бюро економічної безпеки України 31.07.2025 на письмовий запит ГО «Європа без бар'єрів».

4539 Про практику розгляду судами кримінальних справ про виготовлення або збут підроблених грошей чи цінних паперів : постанова Пленуму Верховного Суду України від 12.04.1996 № 6; Про затвердження Інструкції про порядок організації касової роботи банками та проведення платіжних операцій надавачами платіжних послуг в Україні : постанова Правління Національного банку України від 01.06.2011 № 174.

4540 Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA.

4541 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником Національного банку України 23.07.2025.

правові акти, які б визначали обов'язковість такої процедури, її алгоритм та відповідальні органи. Аналіз підробок здійснюється нерегулярно — переважно на запит слідчого або за ініціативою конкретного правоохоронного органу, а не як стандартизована частина кримінального процесу.

Немає уповноваженого органу, який би централізовано виконував функції технічного аналізу євро, аналогічно до національних аналітичних центрів у країнах ЄС⁴⁵⁴². НБУ не має офіційної акредитації як національний аналітичний центр підробок (national analysis centre (NAC)) або національний центр аналізу монет (coin national analysis centre (CNAC)) відповідно до Регламенту (ЄС) № 1338/2001⁴⁵⁴³, оскільки Україна не є членом ЄС, а НБУ не входить до переліку національних центрів, визнаних Європейською комісією та Європейським центральним банком у сфері аналізу фальшивих євро.

Україна не інтегрована в загальноєвропейські системи обміну інформацією про підробки, що обмежує доступ до оперативної аналітики та заважає своєчасному виявленню нових видів фальшивих купюр. Така ситуація створює прогалини в системі протидії фальшуванню валюти та знижує ефективність розслідувань⁴⁵⁴⁴.

Наразі в Україні відсутня системна взаємодія між НБУ та БЕБ у частині оперативного обміну інформацією щодо підробок євро, зокрема в автоматизованому режимі. Це зумовлено відсутністю нормативно-правових актів чи міжвідомчих інструкцій, які б регламентували таку співпрацю, нестачею інтегрованих інформаційних систем і технічних рішень для автоматизованого обміну, а також різницею у функціональних пріоритетах цих установ. Обмін інформацією має несистемний характер, відбувається переважно за запитами, без створення централізованого механізму або платформи, подібної до європейських моделей NAC/CNAC. Така ситуація обмежує ефективність протидії фальшуванню євро та уповільнює реагування на появу нових підробок⁴⁵⁴⁵.

Потребує **посилення відповідальності** за підробку іноземної валюти, **вдосконалення технічних засобів контролю** підробок **та уніфікація термінології** щодо підробки валюти.

Також **вимагає встановлення кримінальної відповідальності підготовча робота** до вказаних вище правопорушень, наприклад, виробництво підроблених інструментів і компонентів. Крім того, необхідно узгодити українське законодавство з положеннями Директиви 2014/62/ЄС щодо відповідальності юридичних осіб за правопорушення, пов'язані з підробкою валюти.

3 вересня 2024 року до липня 2025 року **тривала активна робота над проектом нового КК України**, яку координує КМЕС. У проекті нового КК України⁴⁵⁴⁶ питанню запобіганню підробки іноземної валюти та його зрівнянню з Директивою 2014/62/ЄС присвячено набагато більше уваги, ніж у чинному КК України. Проте коли законопроект буде поданий на реєстрацію до Верховної Ради, наразі невідомо.

4542 Там само.

4543 Council Regulation (EC) No 1338/2001 of 28 June 2001 laying down measures necessary for the protection of the euro against counterfeiting.

4544 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником Національного банку України 23.07.2025.

4545 Там само.

4546 Текст проекту нового Кримінального кодексу України/Draft of the new Criminal Code of Ukraine, 2025, розділ 6.3.

Рекомендації

Для узгодження законодавства України з Директивою 2014/62/ЄС Україні треба:

- 1) запровадити **обов'язковий технічний аналіз підроблених євро на ранньому етапі розслідування**, визначивши відповідальний орган і чітку процедуру проведення експертиз;
- 2) **створити або акредитувати національний аналітичний центр**, спроможний здійснювати системний аналіз підробок відповідно до стандартів ЄС;
- 3) **налагодити регулярний автоматизований обмін інформацією** між НБУ та БЕБ щодо типів підробок і каналів їх поширення;
- 4) **активізувати співпрацю з європейськими структурами** щоб забезпечити доступ до спільних баз даних та методик виявлення фальшивок.

Також необхідно внести такі зміни до законодавства:

1. **Розширити межі криміналізації діянь, пов'язаних із підробкою валюти:**
 - встановити кримінальну відповідальність за виготовлення матеріалів або обладнання, призначених для підробки валюти;
 - запровадити кримінальну відповідальність за використання таких матеріалів або обладнання незалежно від того, чи була фактично виготовлена підроблена валюта;
 - провести фахові консультації щодо доцільності виключення мети збуту як обов'язкової ознаки злочину;
2. **Встановити відповідальність юридичних осіб** за такі правопорушення;
3. **Врегулювати питання, пов'язані з підробкою банкнот або монет, виготовлених з використанням законних матеріалів** через встановлення відповідальності за виготовлення або використання матеріалів, призначених для виготовлення офіційної валюти, без відповідного дозволу;
4. **Уніфікувати термінологію**, зокрема привести термінологію, що використовується у КК України щодо підробки валют, у відповідність до Директиви 2014/62/ЄС.

Крім того, необхідно прийняти Закон України «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про боротьбу з підробкою валюти 1929 року».

Хоча законодавчі зміни у сфері боротьби з підробкою іноземної валюти в Україні у звітному періоді не відбулися, помірне зростання рівня підробок підкреслює важливість

подальшої адаптації законодавства. Необхідно продовжувати роботу над адаптацією кримінального законодавства, посиленням співпраці з європейськими фінансовими установами та впровадженням сучасних технологій для виявлення та запобігання підробкам.

Додаток 1 до звіту



Інформація щодо досягнутого протягом серпня 2025 року прогресу за сферами, окресленими в розділі 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділі 24 «Юстиція, свобода та безпека» переговорного кластера 1 «Основи процесу вступу»

РОЗДІЛ 23 «ПРАВОСУДДЯ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА»

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Судова реформа

Вища рада правосуддя

Етична рада завершила оцінювання кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя (ВРП) за квотою Президента України (Президент) та визнала такими, що відповідають критеріям професійної етики та доброчесності, 16 кандидатів на посаду члена ВРП⁴⁵⁴⁷.

21–28 серпня 2025 року конкурсна комісія для проведення конкурсу з добору кандидатів на посаду члена ВРП провела співбесіди з усіма кандидатами, рекомендованими Етичною радою, та за їх результатами склала список із шести кандидатів, рекомендованих Президенту для призначення на посаду члена ВРП⁴⁵⁴⁸. Станом на 31 серпня 2025 року триває розгляд цих кандидатів Президентом. Надалі він має призначити двох членів ВРП за своєю квотою.

Також Етична рада розпочала перевірку кандидатів від з'їзду суддів. До співбесід допущено 24 особи, які претендують на дві вакантні посади члена ВРП за квотою з'їзду суддів⁴⁵⁴⁹.

4547 Публікація Етичної ради в соціальній мережі Facebook, 2025.

4548 Список кандидатів, рекомендованих для здійснення Президентом України призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя. Офіс Президента України, 2025.

4549 Публікація Етичної ради в соціальній мережі Facebook, 2025.

Двоє членів Етичної ради — сер Ентоні Хупер та Пітер Ф. Шенк — подали заяви про припинення їхніх повноважень як членів Етичної ради за власним бажанням із 31 серпня 2025 року⁴⁵⁵⁰. Ці заяви були погоджені Головою ВРП⁴⁵⁵¹.

У серпні 2025 року на розгляд Верховній Раді України (Верховна Рада, Парламент) внесено законопроект № 13697⁴⁵⁵², яким пропонується відмовитися від участі міжнародних експертів у всіх конкурсних комісіях, які стосуються судової влади та Конституційного Суду України, включно з Етичною радою, а також інших органів, до конкурсних комісій яких входять міжнародні експерти. Натомість пропонується запровадження Національної Асамблеї Героїв України як постійно діючого консультативно-дорадчого органу, який у визначених законом випадках братиме участь у формуванні державних органів та контролі за їхньою діяльністю. До складу Асамблеї входитимуть громадяни України, яким надано звання Героя України за участь у бойових діях із захисту державного суверенітету та територіальної цілісності України⁴⁵⁵³. Подібна конструкція викликає обґрунтований сумнів щодо її дієвості насамперед у частині забезпечення принципу недискримінації Героїв України, які дістали поранення, що несумісні зі здійсненням щоденної діяльності.

Конкурсна комісія з добору Служби дисциплінарних інспекторів ВРП провела два етапи добору кандидатів на п'ять вакантних посад дисциплінарних інспекторів. Так, 8 серпня Конкурсна комісія провела тестування когнітивних навичок кандидатів до Служби дисциплінарних інспекторів ВРП⁴⁵⁵⁴, яке успішно пройшли 22 кандидати⁴⁵⁵⁵. 22 серпня кандидати надавали відповіді на ситуаційні завдання⁴⁵⁵⁶. До наступного етапу — співбесід — буде запрошено 10 кандидатів із найвищими балами за результатами виконання ситуаційного завдання⁴⁵⁵⁷.

Також у серпні розпочала діяльність робоча група при ВРП, яка має напрацювати показники середньої тривалості розгляду справ, що належать до підсудності Вищого антикорупційного суду (ВАКС)⁴⁵⁵⁸. Необхідність її створення зумовлена результатами аудитів Рахункової палати, яка вказала на відсутність критеріїв для оцінки навантаження на суддів ВАКС, що ускладнює аналіз ефективності судового процесу, визначення реальної потреби в організаційних змінах.

Протягом січня — липня 2025 року ВРП ухвалила рішення щодо звільнення 150 суддів⁴⁵⁵⁹. За загальними обставинами звільнено 117 суддів, а за особливими обста-

4550 Публікація Етичної ради в соціальній мережі Facebook, 2025.

4551 Там само.

4552 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення державного суверенітету України : проект Закону України, реєстраційний № 13697 від 25.08.2025.

4553 Там само.

4554 Публікація Конкурсної комісії з добору Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

4555 Там само.

4556 Публікація Конкурсної комісії з добору Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

4557 Там само.

4558 У ВРП стартувала робота над розробкою показників навантаження для суддів ВАКС. Вища рада правосуддя, 2025.

4559 Публікація Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

винами — 33 судді⁴⁵⁶⁰, з яких за вчинення істотного дисциплінарного проступку — 25 суддів і через невідповідність займаній посаді — 8 суддів.

Упродовж січня — липня 2025 року до дисциплінарної відповідальності притягнуто 73 судді із застосуванням до них таких видів дисциплінарних стягнень⁴⁵⁶¹, як-от: попередження (36 суддів); догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця (10 суддів); сувора догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців (4 судді); подання про тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя (1 суддя); подання про звільнення (22 судді).

Рекомендації

Міжнародним та іноземним організаціям доцільно якнайшвидше надати пропозиції щодо кандидатур двох нових членів Етичної ради замість тих, які склали свої повноваження в серпні 2025 року.

Парламенту варто відмовитися від прийняття законопроекту № 13697 в чинній редакції та розпочати широку дискусію щодо продовження роботи міжнародних експертів у всіх конкурсних комісіях (та інших подібних органах) щонайменше до виконання Дорожньої карти з питань верховенства права, а також доцільності залучення до роботи в таких комісіях тих громадян України, які мають звання Героя України.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України

У серпні 2025 року обрано новий склад керівництва Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) — Андрій Пасічник (Голова); Олег Коліуш (заступник Голови); Руслан Мельник та Сергій Чумак (секретарі палат)⁴⁵⁶². Водночас ВРП призначила Ігоря Кушніра на посаду члена ВККС⁴⁵⁶³. Отже, наразі ВККС працює в повному складі з 16 членів.

У процедурі формування нового складу Конкурсної комісії з добору членів ВККС (Конкурсна комісія) 12 серпня 2025 року Рада адвокатів України (РАУ) визначила трьох кандидатів для призначення членом цієї Конкурсної комісії — Олексія Шевчука, Ганну Колесник та Оксану Каденко⁴⁵⁶⁴. Громадськість ставить під сумнів бездоганну ділову репутацію і суспільний авторитет зазначених осіб, висвітлюючи їхню професійну та громадську діяльність⁴⁵⁶⁵. Із запропонованих РАУ кандидатів ВРП має призначити одного.

4560 Там само.

4561 Публікація Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

4562 Склад Комісії. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

4563 ВРП призначила Ігоря Кушніра на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Вища рада правосуддя, 2025.

4564 РАУ обрала кандидатів у члени Конкурсної комісії з добору членів ВККС. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

4565 Конкурсна комісія без міжнародних експертів: хто гарантуватиме доброчесність добору до Вищої кваліфікаційної комісії суддів. LB.ua, 2025.

22 серпня 2025 року Рада суддів України (РСУ) продовжила строк подання документів кандидатів до Конкурсної комісії за її квотою, оскільки під час першого строку документи подали лише два кандидати⁴⁵⁶⁶. Водночас РСУ має запропонувати на розгляд ВРП не менш ніж шість кандидатів на три посади⁴⁵⁶⁷.

Рада прокурорів України внесла кандидатури двох представників для призначення одного члена Конкурсної комісії⁴⁵⁶⁸. Президія Національної академії правових наук також надала кандидатури за своєю квотою⁴⁵⁶⁹.

15 серпня 2025 року ВККС визначила переможців конкурсу на зайняття вакантних посад суддів апеляційних адміністративних та апеляційних господарських судів, зокрема 42 — в апеляційні адміністративні суди (за наявності 67 вакансій) та 55 — в апеляційні господарські суди (за наявності 58 вакансій)⁴⁵⁷⁰.

Водночас високі місця в конкурсі до апеляційних господарських судів та відповідно посади суддів у найбільш престижних судах отримали чинні члени ВРП, їхні родичі та родичі членів ВККС⁴⁵⁷¹. Після цього один із народних депутатів подав на розгляд Парламенту законопроект № 13698⁴⁵⁷², яким передбачається розширити коло осіб, які не можуть претендувати на посаду судді.

У межах добору суддів на посаду суддів місцевих судів у період із 5 до 26 серпня 2025 року для 7 239 кандидатів на посаду судді місцевого суду та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду, проведено тестування загальних знань у сфері права та знань зі спеціалізації відповідного суду⁴⁵⁷³. У підсумку до третього етапу (тестування когнітивних здібностей) допущено 4 842 кандидати⁴⁵⁷⁴. Тестування триватиме впродовж 9–17 вересня 2025 року⁴⁵⁷⁵.

У серпні ВККС завершила приймання документів на конкурс до ВАКС. 205 осіб виявили намір взяти участь у конкурсі на 23 вакантні посади судді ВАКС⁴⁵⁷⁶.

4566 Оголошення про подовження конкурсу з відбору кандидатур до Конкурсної комісії щодо призначення членів ВККСУ. Рада суддів України, 2025.

4567 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч.ч. 4-5 ст. 95¹.

4568 Про внесення пропозицій щодо кандидатів до складу Конкурсної комісії : рішення Ради прокурорів України від 08.08.2025 № 122-25р.

4569 Відбулося позачергове засідання президії Національної академії правових наук України. Національна академія правових наук України, 2025.

4570 Завершився перший в історії України відкритий конкурс в апеляційні адміністративні та апеляційні господарські суди. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

4571 Список переможців конкурсу на зайняття вакантних посад суддів в апеляційних господарських судах в межах конкурсу, оголошеного рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 14 вересня 2023 року № 94/зп-23 (зі змінами). Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

4572 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення справедливості та рівності під час призначення суддів : проект Закону України, реєстраційний № 13698 від 26.08.2025.

4573 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

4574 Графік складання тестування когнітивних здібностей. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

4575 Там само.

4576 Конкурс до Вищого антикорупційного суду: завершено період приймання документів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

Також ВККС почала підготовку до затвердження Положення про регулярне оцінювання судді⁴⁵⁷⁷. Наразі проєкт зазначеного Положення оприлюднено до громадського обговорення та надання пропозицій⁴⁵⁷⁸.

Рекомендації

Парламенту варто доопрацювати законопроєкт № 13698 у такий спосіб, щоб уникнути не тільки непотизму та фаворитизму під час конкурсів на суддівські посади, а й також під час роботи в суді та унеможливити роботу близьких родичів у рамках одного суду або вертикалі судів.

Громадська рада доброчесності

4 серпня 2025 року на зборах громадських об'єднань, які попередньо були перевірені ВККС щодо відповідності встановленим вимогам, обрано 20 членів нового складу Громадської ради доброчесності (ГРД)⁴⁵⁷⁹.

Водночас у медіа з'явилася інформація про те, що кандидатури деяких кандидатів до складу ГРД подавалися декілька разів від різних громадських об'єднань, що викликає питання щодо безсторонності процесу добору нового складу ГРД⁴⁵⁸⁰.

Під час підготовки до проведення зборів серед громадськості поширилася інформація, що виконавчим директором однієї з громадських організацій запропоновано громадським об'єднанням список кандидатур із відмітками поряд із прізвищами. Таку інформацію також підтвердили члени ГРД третього скликання⁴⁵⁸¹. З цього приводу висловилася голова Наглядової ради цієї громадської організації, засуджуючи подібну практику⁴⁵⁸². На зборах громадських об'єднань відповідне питання також порушувалося, за наслідками чого троє кандидатів-членів ГРД третього скликання відкликали свої кандидатури⁴⁵⁸³.

Під час зборів громадських об'єднань порушувалося питання і щодо забезпечення діяльності ГРД та її секретаріату. З цього приводу серед членів ГРД третього скликання лунала позиція щодо неспроможності організації, яка забезпечувала роботу ГРД, і надалі виконувати такі функції.

Також під час зборів громадських об'єднань стало відомо, що виконавчий директор Фондації DEJURE у січні 2025 року пропонував підписати меморандум між ГРД та Фондацією DEJURE, згідно з яким ГРД мала уповноважити зазначену організацію вести від її імені переговори щодо підтримки цієї інституції. Умови меморандуму

4577 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook, 2025.

4578 Там само.

4579 Перелік членів Громадської ради доброчесності, призначених 04.06.2025. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, 2025.

4580 Вища кваліфікаційна комісія суддів затвердила список організацій для створення нового складу Громадської ради доброчесності. Watchers, 2025.

4581 «Ти легалізуєш темники»: як обирали новий склад Громадської ради доброчесності. Watchers, 2025.

4582 Допис Лариси Денисенко в соціальній мережі Facebook, 2025.

4583 Суб'єктність Громадської ради доброчесності: між де юре і де факто. Українська правда, 2025.

також забороняли його сторонам критикувати один одного як публічно, так і непу-
блічно⁴⁵⁸⁴. Такі дії ставлять під сумнів незалежність та об'єктивність комунікацій обох
структур і можуть призвести до надмірного впливу громадської організації на діяль-
ність ГРД.

15 серпня 2025 року ГРД четвертого скликання набула повноважень. За кілька днів
після цього новий склад ГРД провів перше засідання, під час якого Ольгу Веретіль-
ник та Елеонору Ємець обрано співкоординаторами ГРД. У зв'язку з внесенням
до Регламенту ГРД відповідних змін співкоординатори відтепер обиратимуться на
шість місяців із можливістю переобрання⁴⁵⁸⁵.

Одна із новообраних членкинь ГРД Ганна Соколова-Стех припинила свої повно-
важення, тому станом на кінець серпня 2025 року ГРД складається з 19 членів⁴⁵⁸⁶.

Рекомендації

На законодавчому рівні варто унеможливити монопольний вплив будь-якої громад-
ської організації як на формування складу ГРД (не більш ніж три представники від од-
нієї громадської організації), так і в частині фінансування діяльності ГРД.

Державна судова адміністрація України

ВРП розпочала підготовку методології для проведення функціонального аудиту Державної судової адміністрації України (ДСА) та органів суддівського врядування, яка
має сприяти усуненню дублювання повноважень, оптимізації структури ДСА та вдо-
сконаленню процедур⁴⁵⁸⁷.

У серпні 2025 ВРП ухвалила рішення про проведення додаткового приймання
документів для участі в доборі на посаду Голови ДСА, який триватиме з 8 серпня
2025 року до 8 вересня 2025 року включно⁴⁵⁸⁸. Станом на початок додаткового
приймання документів до участі в доборі на зайняття вакантної посади Голови ДСА
допущено 11 кандидатів⁴⁵⁸⁹. Упродовж 8–31 серпня документи подали ще шість
кандидатів⁴⁵⁹⁰.

Також ВРП 7 серпня 2025 року затвердила Методологію оцінювання відповідності
кандидата на посаду Голови ДСА критеріям доброчесності та професійної компе-
тентності та Методичні рекомендації щодо підготовки іспиту для проведення кон-
курсного добору на вакантну посаду Голови ДСА⁴⁵⁹¹.

4584 Там само.

4585 21 серпня 2025 року відбулося перше офіційне засідання четвертого складу ГРД. Громадська рада добро-
чесності, 2025.

4586 Там само.

4587 Публікація Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

4588 Публікація Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

4589 Там само.

4590 Кандидати на посаду Голови ДСА України. Вища рада правосуддя, 2025.

4591 Рішення Вищої ради правосуддя від 07.08.2025 № 1661/0/15-25. Вища рада правосуддя, 2025.

Стан незалежності судової влади

До ВРП упродовж січня — липня 2025 року надійшло 157 повідомлень суддів про втручання в професійну діяльність суддів щодо здійснення правосуддя, про дії, що порушують гарантії незалежності суддів або підривають авторитет правосуддя; 3 звернення ВККС щодо дотримання гарантій незалежності; 1 службова записка члена ВРП; 2 звернення РСУ; 1 звернення прокуратури щодо дотримання гарантій незалежності суддів та авторитету правосуддя⁴⁵⁹².

З урахуванням повідомлень, які надійшли в попередні періоди, ВРП із початку 2025 року розглянула: 147 повідомлень суддів; 3 звернення ВККС щодо дотримання гарантій незалежності; 1 звернення РСУ; 1 звернення прокуратури; 2 службові записки члена ВРП щодо дотримання гарантій незалежності та авторитету правосуддя⁴⁵⁹³. За результатами розгляду 76 повідомлень про втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя ухвалено 62 рішення про вжиття заходів реагування⁴⁵⁹⁴.

У звітному періоді набуло актуальності питання щодо дотримання гарантій незалежності та недоторканності судді, порушене колишнім суддею Касаційного господарського суду в складі Верховного суду (КГС ВС). Він був відрахований зі штату КГС ВС через наявність у нього російського громадянства відповідно до інформації СБУ⁴⁵⁹⁵. Надалі інші подібні випадки ставали предметом розгляду ВРП у межах дисциплінарної процедури⁴⁵⁹⁶. Отже, під час відрахування судді зі штату суду йдеться про припинення повноважень судді, а під час притягнення судді до дисциплінарної відповідальності — про звільнення судді⁴⁵⁹⁷.

Різниця в зазначених підходах описана в ухвалі ВАКС під час вирішення питання щодо тримання колишнього судді КГС ВС під вартою⁴⁵⁹⁸. РСУ та ВРП висловили протилежні точки зору щодо гарантій незалежності та недоторканності судді. Так, РСУ зазначила, що суддя, повноваження якого припинено з підстав, визначених ч. 7 ст. 126 Конституції України (за винятком набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину), але який не був звільнений із посади в порядку, визначеному законом, та не позбавлений суддівського статусу рішенням ВРП, продовжує користуватися гарантіями суддівської недоторканності, зокрема щодо заборони на затримання чи тримання під вартою без попередньої згоди ВРП⁴⁵⁹⁹. ВРП же зробила висновки, що позиція РСУ є хибною, а тому відмовила у вжитті

4592 Публікація Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

4593 Там само.

4594 Там само.

4595 Публікація Верховного Суду в соціальній мережі Facebook, 2022.

4596 ВРП звільнила суддю Окружного адміністративного суду міста Києва за вчинення істотного дисциплінарного проступку. Вища рада правосуддя, 2025.

4597 Конституція України від 28.06.996, ст. 126.

4598 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 12.08.2025 у справі № 991/8094/25 (провадження 1-кк/991/8164/25). Єдиний державний реєстр судових рішень.

4599 Рішення Ради суддів України від 22.07.2025 № 34. Рада суддів України, 2025.

заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за зверненням РСУ⁴⁶⁰⁰.

Водночас понад рік у ВС розглядається касаційна скарга колишнього судді КГС ВС, у якій він оскаржує припинення своїх повноважень⁴⁶⁰¹.

За таких обставин є певна дискусія щодо забезпечення гарантії незалежності суддів у частині розв'язання таких питань:

- 1) конкретизація повноважень органу, який в умовах відсутності дипломатичних відносин із Російською Федерацією має володіти інформацією щодо наявності або відсутності в особи російського громадянства та надавати відповідні підтверджувальні (або спростувальні) документи;
- 2) визначення, у якій саме процедурі — звільнення судді чи припинення його повноважень — мають вчинятися дії судовими органами (головами судів);
- 3) напрацювання алгоритму, як має діяти голова суду в разі отримання інформації щодо наявності громадянства Російської Федерації в одного із суддів суду;
- 4) визначення механізму, який має застосовуватися до описаних ситуацій у разі відсутності повноважного складу ВРП.

Рекомендації

Якнайшвидше розглянути справу колишнього судді КГС ВС, що забезпечить правову визначеність щодо гарантій незалежності суддів.

Провести широку правничу дискусію для врегулювання описаних законодавчих колізій, за результатами якої напрацювати необхідні законодавчі ініціативи.

Фінансування судової влади

У серпні 2025 року ВРП звернулася до Президента та Кабінету Міністрів України (Уряд) щодо належного організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів⁴⁶⁰². У зверненні до Президента ВРП висловила прохання підписати закон, яким врегульовано питання оплати праці державних службовців апаратів судів та інших установ правосуддя у 2025 році (законопроект № 9478)⁴⁶⁰³.

4600 Про відмову у вжитті заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за зверненням Ради суддів України : Рішення Вищої ради правосуддя від 14.08.2025 № 1727/0/15-25. Вища рада правосуддя, 2025.

4601 Ухвала Верховного Суду від 08.08.2024 у справі №640/18519/22 (адміністративне провадження №К/990/28919/24). Єдиний державний реєстр судових рішень.

4602 Публікація Вищої ради правосуддя в соціальній мережі Facebook, 2025.

4603 Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями та зарахування до стажу державної служби часу роботи на деяких посадах у військових адміністраціях : проект Закону України, реєстраційний № 9478 від 10.07.2023, проголосований Верховною Радою України 25.03.2025 та направлений на підпис Президенту України 17.04.2025.

У зверненні до Уряду ВРП наголосила на необхідності стабільного фінансування судів, конкурентної винагороди для суддів і працівників апаратів, а також забезпечення їх ресурсами відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права⁴⁶⁰⁴.

Як наслідок, 1 вересня 2025 року Кабінет Міністрів України підтримав ініційовані та розроблені ДСА проекти постанов щодо підвищення посадових окладів державних службовців апаратів судів та помічників суддів, якими встановлюються підвищені коефіцієнти для зазначених категорій працівників⁴⁶⁰⁵.

Реформа прокуратури

Новий Генеральний прокурор Р. Кравченко підтвердив наміри подальшого реформування органів прокуратури⁴⁶⁰⁶. 6 серпня 2025 року під час зустрічі з послом Рольфом Холмбо, головою Консультативної місії Європейського Союзу з реформування цивільного сектору безпеки в Україні, він підтвердив намір реалізувати заходи, передбачені Дорожньою картою з питань верховенства права, Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки (КСП) та Планом заходів з його реалізації. Водночас відсутність прогресу щодо виконання заходів, визначених цими документами, зокрема станом на II квартал 2025 року, поки не дає змогу підтвердити серйозність таких намірів.

13 серпня 2025 року Уряд схвалив проект Угоди між Урядом України та Офісом Прокурора Міжнародного кримінального суду (МКС) щодо направлення персоналу до Офісу МКС в Україні⁴⁶⁰⁷ та уповноважив посла України в Королівстві Нідерландів на її підписання.

Документ передбачає направлення українських прокурорів, які безпосередньо здійснюватимуть збір доказів і процесуальний супровід розслідувань міжнародних злочинів, скоєних країною-агресором під час збройної агресії проти України. Вони працюватимуть разом із прокурорами МКС, забезпечуючи ефективний обмін інформацією, координацію дій та застосування найкращих практик міжнародного кримінального правосуддя. Угода визначає порядок відрядження прокурорів, гарантує їхню незалежність та закріплює правовий статус. Текст розроблено на основі типової угоди МКС (Staff Secondment Agreement) та доопрацьовано Міністерством юстиції України (Мін'юст) спільно з Офісом Генерального прокурора за погодженням із представниками МКС.

Нова угода укладається на виконання ст. 44 Римського статуту МКС, учасницею якого Україна стала 1 січня 2025 року. Цей крок забезпечить постійну присутність українських прокурорів в офісі міжнародної юстиції на території України та надасть можливість значно посилити доказову базу в справах щодо воєнних злочинів і злочинів

4604 ВРП звернулася до Президента України та Кабінету Міністрів України щодо належного організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів. Вища рада правосуддя, 2025.

4605 КМУ ухвалив постанови, розроблені ДСА України, щодо підвищення окладів працівників апаратів судів. Вища рада правосуддя, 2025.

4606 Публікація Генерального прокурора Р. Кравченка в соціальній мережі Facebook, 2025.

4607 Про підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Офісом Прокурора Міжнародного кримінального суду про направлення персоналу до Офісу Міжнародного кримінального суду в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.08.2025 № 857.

проти людяності, вчинених Російською Федерацією, сприятиме захисту прав потерпілих та утвердженню принципу невідворотності покарання.

Протягом серпня на розгляд Верховної Ради **подано низку законопроектів, якими відновлюються конкурсні засади призначення прокурорів усіх рівнів** та скасовуються негативні зміни щодо прокуратури, впроваджені Законом № 4555-IX⁴⁶⁰⁸. Так, законопроект № 13601⁴⁶⁰⁹ передбачає відновлення обов'язкового конкурсу для призначення на посаду прокурора, який проводить Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Усуваються також інші негативні зміни, внесені Законом № 4555-IX, а саме: додаткові підстави для звільнення нелояльних прокурорів шляхом структурних змін⁴⁶¹⁰.

Альтернативний законопроект № 13601-1⁴⁶¹¹ у разі його прийняття, навпаки, погіршить ситуацію, оскільки ним передбачається скасування конкурсного порядку призначення до прокуратур окружного рівня. Народні депутати-ініціатори цього законопроекту пропонують на час дії правового режиму воєнного стану взагалі не проводити конкурс для призначення в органи прокуратури. Критика щодо невідповідності таких положень євроінтеграційним зобов'язанням України, наведена в розділі «Реформа прокуратури» цього звіту, є повністю доречною в цьому разі.

Законопроект № 13699⁴⁶¹², спрямований на удосконалення діяльності органів кримінальної юстиції, здебільшого антикорупційної спеціалізації, також пропонує відновити конкурси на посади прокурорів усіх рівнів. У частині кадрових питань прокуратури положення цієї законодавчої ініціативи збігаються з положенням законопроекту № 13601. Водночас законопроект № 13699 пропонує скасувати норми Закону № 4555-IX у частині надання Генеральному прокурору контролю повноважень в обхід незалежного прокурора-процесуального керівника в кримінальному провадженні⁴⁶¹³.

20 серпня 2025 року Верховна Рада підтримала в цілому збільшення заробітної плати прокурорам шляхом підвищення розміру прожиткового мінімуму, що застосовується для розрахунку посадового окладу прокурора (законопроект № 13439-3⁴⁶¹⁴). Цим законопроектом прожитковий мінімум на одну особу в розра-

4608 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану : Закон України від 22.07.2025 № 4555-IX.

4609 Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо відновлення конкурсів на призначення прокурорів у період дії воєнного стану та підстав звільнення : проект Закону України, реєстраційний № 13601 від 06.08.2025.

4610 Докладно — у розділі «Реформа прокуратури».

4611 Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення окремих положень Закону про призначення прокурорів у період дії воєнного стану : проект Закону України, реєстраційний № 13601-1 від 22.08.2025.

4612 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України і деяких законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності органів кримінальної юстиції : проект Закону України, реєстраційний № 13699 від 26.08.2025.

4613 Докладно — у розділі «Реформа прокуратури».

4614 Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони та вирішення першочергових питань : проект Закону України, реєстраційний № 13439-3 від 14.07.2025.

хунку на місяць для працездатних осіб, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури, становить: з 1 січня 2025 року до 31 липня 2025 року включно — 1 600 грн, та з 1 серпня 2025 року до 31 грудня 2025 року включно — 2 102 грн. Отже, якщо раніше посадовий оклад в окружній прокуратурі (найнижчій ланці прокуратури) становив 40 тис. грн, то тепер він буде на рівні 52 550 грн. Такий крок є важливим для забезпечення інституційних гарантій незалежності прокурора, адже розмір прожиткового мінімуму з 2021 року щорічно знижується під час бюджетного процесу⁴⁶¹⁵. Станом на 31 серпня відповідні законодавчі зміни готуються до передачі на підпис Президенту.

Водночас залишається актуальним питання щодо приведення розміру прожиткового мінімуму, що застосовується для розрахунку посадового окладу прокурора, до прожиткового мінімуму для працездатних осіб (3 028 грн), розв'язання якого усуне будь-яку дискримінацію в оплаті праці, що наявна на публічній службі сьогодні.

Реформа адвокатури

Делегування представників від адвокатури у члени Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

12 серпня 2025 року РАУ, повноваження якої закінчилися ще у 2022 році, ухвалила рішення про обрання кандидатів до складу Комісії. За повідомленням на сайті Національної асоціації адвокатів України⁴⁶¹⁶, лише троє адвокатів виявили бажання долучитися до складу Комісії — Оксана Каденко, Ганна Колесник та Олексій Шевчук. З огляду на фактичну відсутність конкуренції як такої всіх трьох адвокатів РАУ вирішила делегувати до Конкурсної комісії з добору членів ВККС. Надалі ці кандидатури має розглянути ВРП.

Під час ухвалення свого рішення про делегування кандидатів до Комісії РАУ повідомила⁴⁶¹⁷ про відповідність документів, поданих кандидатами, вимогам Методики оцінювання відповідності кандидата на посаду члена Конкурсної комісії, затвердженої рішенням ВРП⁴⁶¹⁸, та рішенням РАУ⁴⁶¹⁹.

Водночас висновки РАУ про відповідність обраних кандидатів критеріям, визначеним у зазначеній Методикі, спричинили критику громадськості⁴⁶²⁰. Згідно з Методикою, кандидати до Комісії мають відповідати критеріям бездоганної репутації, доброчесності та політичної нейтральності тощо. Проте в громадськості наявні сумніви щодо дотримання цих вимог делегованими адвокатами.

4615 Докладно — у розділі «Реформа прокуратури».

4616 РАУ обрала кандидатів у члени Конкурсної комісії з добору членів ВККС. Національна асоціація адвокатів України, 2025.

4617 Там само.

4618 Про затвердження Методики оцінювання відповідності кандидата на посаду члена Конкурсної комісії вимогам бездоганної ділової репутації, високим професійним якостям, суспільного авторитету та критерію доброчесності : рішення Вищої ради правосуддя від 22.07.2025 № 1542/0/15-25.

4619 Про висунення кандидатів у члени Конкурсної комісії з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів за квотою Ради адвокатів України : рішення Ради адвокатів України від 25.07.2025 №78.

4620 Конкурсна комісія без міжнародних експертів: хто гарантуватиме доброчесність добору до Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Повноважність кваліфікаційно-дисциплінарних органів адвокатури

У п'яти областях з 16 дисциплінарні палати кваліфікаційно-дисциплінарних комісій (КДКА) не можуть ухвалювати кінцеві рішення в дисциплінарних справах⁴⁶²¹. Основна причина полягає у відсутності кворуму та неможливості забезпечити необхідні дві третини голосів. У такому разі скарги на адвокатів передаються на розгляд до інших регіональних КДКА, які мають повноважні дисциплінарні палати. В одній з областей неповноважною виявилася кваліфікаційна палата.

Щодо КДКА в м. Київ, то ще у 2021 році РАУ ухвалила рішення про неповноважність та неправомочність КДКА м. Київ здійснювати свої функції⁴⁶²². Надалі РАУ ухвалила рішення, яким встановила поіменний перелік адвокатів, які не набули повноважень. Протягом 2021–2022 років РАУ ухвалила низку подібних рішень і щодо Ради адвокатів м. Київ.

Фактично такі дії РАУ стали не просто технічними рішеннями, а грубим втручанням у діяльність регіонального самоврядування адвокатури. Вони суперечать базовим засадам, закріпленим у ст. 43 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»⁴⁶²³, яка прямо визначає, що адвокатське самоврядування ґрунтується на принципах виборності, гласності, підзвітності. Позбавлення столичного органу можливості виконувати свої функції, визнання обраних адвокатами представників неповноважними та перекреслення результатів конференції адвокатів м. Київ фактично нівелювали право адвокатської спільноти на самостійне вирішення питань своєї організації. Станом на серпень 2025 року ситуація є незмінною. У м. Київ фактично відсутнє самоврядування адвокатів.

БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

I. Інституційна рамка

6 серпня 2025 року Уряд призначив Олександра Цивінського Директором Бюро економічної безпеки України (БЕБ) після проходження поліграфа⁴⁶²⁴.

У цей же день ВККС завершила приймання документів від охочих зайняти одну з 23 вакантних посад судді ВАКС. Бажання стати суддями ВАКС виявили 205 кандидатів, серед яких — адвокати, судді та науковці. Це означає, що на одне місце буде претендувати орієнтовно дев'ять правників. Ці цифри майже ідентичні показникам із попереднього конкурсу на посади суддів ВАКС — тоді загалом подалися 238 правників. У той самий час останні поліпшення конкурсних процедур нададуть можливість⁴⁶²⁵.

4621 Аналіз проведений на основі 16 відповідей регіональних КДКА. Усього на адресу КДКА було спрямовано 25 запитів.

4622 Про неповноважність та неправомочність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури м. Києва здійснювати свої функції : рішення Ради адвокатів України від 15.12.2021 № 128.

4623 Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI.

4624 Уряд призначив Цивінського головою БЕБ. Слово і Діло, 2025.

4625 205 охочих подали документи на участь у новому конкурсі ВАКС. Transparency International Ukraine, 2025.

Попри те, що положення Закону № 4555-IX в частині послаблення незалежності Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної стратегії (САП) діяли до 31 липня 2025 року, жодну справу НАБУ Генеральний прокурор не витребував, не вивчав і не визначав за іншими правоохоронними органами⁴⁶²⁶.

Проте досі перебуває під вартою посадовець НАБУ, якого ще 21 липня 2025 року затримали за підозрою у веденні бізнесу з Російською Федерацією. Оприлюднені Службою безпеки України (СБУ) матеріали⁴⁶²⁷ не є переконливими для громадськості в тому, що досудове розслідування відбувається за справжніх підстав, а не задля тиску на антикорупційний орган. Адже фонові експертиза, яка мала б дати відповідь на питання про справжність оприлюднених записів, не проведена⁴⁶²⁸, судові засідання відбувались у закритому режимі, що не дало можливість почути, якими доказами, окрім оприлюднених, оперує сторона обвинувачення.

Крім цього, керівник САП зазначив, що ця ситуація так чи інакше впливає на настрої всередині НАБУ та САП, а деякі детективи почали дуже обережно розслідувати серйозні справи, де фігурує СБУ або топчиновники⁴⁶²⁹.

19 серпня 2025 року на своєму засіданні Тимчасова слідча комісія Верховної Ради з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень у правоохоронних органах, судах та органах судової влади (ТСК) ухвалила рішення затвердити склад консультативно-дорадчого органу (експертної групи)⁴⁶³⁰. Водночас ТСК у своїй офіційній комунікації зазначила, що не дістала від низки громадських організацій відповідей на листи з пропозицією щодо співпраці та проханням долучитися до роботи експертної групи.

Проте Transparency International Ukraine дістала підтвердження від Центру політико-правових реформ, що ця організація двічі надсилала відповіді на офіційну адресу ТСК, утім, її представники так і не були долучені до роботи експертної групи. Крім цього, зі слів очільника САП, робота ТСК планувалася як інструмент тиску на антикорупційні органи й, за його позицією, цей інструмент використовуватимуть⁴⁶³¹.

25 серпня 2025 року у ВРП відбулося перше установче засідання робочої групи з розроблення та впровадження показників середньої тривалості розгляду справ, що належать до підсудності ВАКС. Необхідність її створення зумовлена результатами аудитів Рахункової палати, яка вказала на відсутність критеріїв для оцінки наванта-

4626 Генпрокурор не отримав доступу до справ НАБУ після прийняття закону 12414 — Кривонос. Суспільне, 2025.

4627 СБУ оприлюднила нові докази у справі високопосадовця НАБУ, який підозрюється у торгівлі з рф. ТСН, 2025.

4628 Як фальсифікують справу проти керівника детективів НАБУ, який документував друга Зеленського — Міндіча. Українська правда, 2025.

4629 Керівник САП Олександр Клименко: «Колектив не розуміє, чому їхні колеги сидять, а реальних доказів порушення закону ніхто не надав». Дзеркало тижня, 2025.

4630 Склад консультативно-дорадчого органу (експертної групи) при Тимчасовій слідчій комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень в правоохоронних органах, судах та органах судової влади. Верховна Рада України.

4631 Керівник САП Олександр Клименко: «Після угоди Кауфмана зі слідством Одеський аеропорт повернуто громаді». Дзеркало тижня, 2025.

ження на суддів ВАКС, що ускладнює аналіз ефективності судового процесу, визначення реальної потреби в організаційних змінах⁴⁶³².

II. Перевірка декларацій та моніторинг способу життя

Згідно з аналітикою, опублікованою на початку серпня, за перше півріччя 2025 року лише в 0,9% перевірених декларацій не виявлено порушень (на основі 1 203 проведених перевірок на кінець червня 2025 року)⁴⁶³³. Так, кожна третя перевірена декларація (423 випадки) містила ознаки подання свідомо неправдивих даних, що є порушенням у розумінні ст. 366² Кримінального кодексу України (КК України). Сума таких «похибок» — понад 5,8 млрд грн. У середньому, це виходить по 13,6 млн грн на декларацію.

Загалом за ст. 366² КК України відкрили 358 кримінальних справ у 2024 році та 258 справ — цьогоріч. Утім, результативність таких проваджень наразі невелика, орієнтовно 9%. 33 підозри було вручено торік, ще 24 — цьогоріч. До суду дійшли лише 20 справ (6%) торік та 17 справ (7%) цьогоріч.

Ще в 159 деклараціях (13%) посадовці навели недостовірні відомості, що утворює склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), загалом на понад 129,5 млн грн — орієнтовно 814 тис. грн на кожну декларацію. За такі дії законодавством передбачений штраф у розмірі від 17 000 до 42 500 грн.

У 21 декларації (2%) виявлено ознаки незаконного збагачення. Йдеться про статки в 646,2 млн грн (в середньому, по 30,7 млн грн на декларанта). За результатами перевірки декларацій торік було відкрито 102 кримінальні провадження за ст. 368⁵ КК України, проте вручено лише 7 підозр. Цьогоріч відкрито 52 провадження та вручено 2 підозри. Лише одна справа цьогоріч дійшла до суду.

Ще в 30 деклараціях (3%) йдеться про необґрунтованість активів (ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України), загалом на понад 129,1 млн грн (приблизно по 4,3 млн грн на кожну декларацію).

У 18 деклараціях виявлено одночасно порушення двох статей: недостовірні дані (ст. 366² КК України) та незаконне збагачення (ст. 368⁵ КК України). У 24 деклараціях поєдналися недостовірні дані (ст. 366² КК України) та ознаки необґрунтованості активів (ст. 290 ЦПК України)⁴⁶³⁴.

Також у серпні 2025 року стало відомо, що щорічні декларації низки посадовців, які є фігурантами корупційних кримінальних справ, успішно пройшли автоматизовану повну перевірку Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК, Агентство). Наприклад, йдеться про колишню заступницю міністра захисту довкілля та природних ресурсів України, щодо якої САП подала позов у ВАКС про цивільну конфіскацію активів вартістю понад 3 млн грн⁴⁶³⁵. Раніше декларації цієї посадови-

4632 У ВРП стартувала робота над розробкою показників навантаження для суддів ВАКС. Вища рада правосуддя, 2025.

4633 У кожній третій декларації посадовці помилялись — загалом на 5,8 млрд грн. Opendatabot, 2025.

4634 Там само.

4635 САП звернулась з позовом про конфіскацію майна ексзаступниці Міністра захисту довкілля. ВАКС Вирішив.

ці за 2021–2024 роки успішно пройшли автоматизовану повну перевірку НАЗК⁴⁶³⁶. Водночас Агентство вказує, що відповідний позов був поданий САП на підставі матеріалів, одержаних від НАЗК та Державного бюро розслідувань (ДБР)⁴⁶³⁷.

Крім цього, серед декларантів, щодо яких у 2025 році були відкриті або розглянуті справи про цивільну конфіскацію, але їхні активи та декларації успішно пройшли автоматизовану повну перевірку НАЗК, також є начальник Головного управління Державної податкової служби України (ДПС) у Чернігівській області⁴⁶³⁸, колишній в.о. керівника Головного управління ДПС у Сумській області⁴⁶³⁹, заступник голови Обухівської районної ради Київської області⁴⁶⁴⁰, міський голова м. Самбір⁴⁶⁴¹, Голова селищної ради в Рівненській області⁴⁶⁴², начальник відділу з питань нотаріату в Закарпатській області управління нотаріату Західного міжрегіонального управління Міністерства юстиції⁴⁶⁴³.

Така ж ситуація з декларацією колишнього заступника директора ДБР, який ще влітку 2024 року став фігурантом журналістського розслідування через незадеклароване житло на суму 900 тис. доларів США. Щодо цієї інформації НАБУ розпочало кримінальне провадження⁴⁶⁴⁴. Попри це, подана навесні 2025 року декларація цього посадовця за 2024 рік, яка також не містить згадок про відповідне житло, успішно пройшла автоматизовану повну перевірку НАЗК⁴⁶⁴⁵.

Під час засідання ТСК, яке відбулося 19 серпня 2025 року, Голова НАЗК надав депутатам інформацію щодо ефективності фінансового контролю та інших сфер роботи Агентства⁴⁶⁴⁶. Зокрема, очільник НАЗК озвучив інформацію щодо категорії декларантів, визначених у ст. 52¹ Закону України «Про запобігання корупції»⁴⁶⁴⁷, порядки проведення фінансового контролю за якими НАЗК відмовляється оприлюднювати. Голова Агентства вказав, що наразі до таких декларантів належать працівники 12 державних

4636 Щорічна декларація за 2024 рік. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

4637 Публікація Національного агентства з питань запобігання корупції в соціальній мережі Facebook, 2025.

4638 Щорічна декларація за 2023 рік. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

4639 Щорічна декларація за 2024 рік. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

4640 Щорічна декларація за 2024 рік. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

4641 Щорічна декларація за 2024 рік. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

4642 Щорічна декларація за 2023 рік. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

4643 Щорічна декларація за 2024 рік. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

4644 НАБУ почало провадження щодо посадовця ДБР — фігуранта розслідування hromadske. Hromadske, 2024.

4645 Щорічна декларація за 2024 рік. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

4646 Стенограма засідання Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень в правоохоронних органах, судах та органах судової влади від 19.08.2025.

4647 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 52¹.

органів: НАБУ, ДБР, Управління державної охорони України, БЕБ, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Міністерства оборони України, Державної кримінально-виконавчої служби України (ДКВС), Національної поліції України (НПУ), Служби зовнішньої розвідки, СБУ, Державної прикордонної служби України (Держприкордонслужба) та Сил спеціальних операцій. Працівники цих органів, за словами Голови НАЗК, «у багатьох випадках мають на даний момент право на відстрочку від подачі декларацій, у зв'язку з воєнним станом. І частина з них подають декларації у письмовому або в електронному вигляді у своїх органах»⁴⁶⁴⁸.

Водночас очільник Агентства запевнив⁴⁶⁴⁹, що цей факт не зупиняє можливості проведення НАЗК заходів фінансового контролю щодо вказаної категорії осіб, адже відповідну інформацію Агентство може отримати від відповідних органів. Наразі чинними є вісім порядків, що врегульовують здійснення заходів фінансового контролю, повні перевірки та контроль своєчасності подання декларацій для суб'єктів, визначених у ст. 52¹ Закону України «Про запобігання корупції». У цьому контексті залишається відкритим питання, чому відповідних порядків проведення фінансового контролю лише вісім, тоді як органів, які належать до вказаної категорії суб'єктів — 12⁴⁶⁵⁰.

Також під час засідання ТСК депутати звернули увагу, що з наданої НАЗК письмової інформації скидається, наче орган не володіє інформацією щодо кількості співробітників СБУ, які мають право на відтермінування на подання декларації. Крім того, депутати висловили сумнів, що більшість працівників СБУ загалом подають декларації та проходять повні перевірки⁴⁶⁵¹. На це Голова НАЗК відповів, що контроль за відтермінуванням і подачею декларацій працівниками СБУ не є відповідальністю Агентства, а натомість цим має займатися саме СБУ. Загалом з наданої очільником НАЗК інформації можна зробити висновок, що наразі Агентство не здійснює повноцінний фінансовий контроль щодо працівників СБУ та, можливо, ще низки спеціальних суб'єктів, які мають право на відтермінування подання декларацій⁴⁶⁵².

Упродовж першого півріччя 2025 року Агентство отримало орієнтовно 9,5 тис. повідомлень про факти неподання або несвоєчасного подання декларацій за результатами кампанії декларування за 2024 рік. НАЗК зауважило, що частина з повідомлень від уповноважених підрозділів надходить безпідставно. Це стосується випадків, коли:

- працівник мав законне право відтермінувати подання декларації;
- особа, про яку йдеться, померла;
- декларацію фактично подано вчасно;
- працівник не є суб'єктом декларування і не зобов'язаний подавати декларацію;
- йдеться про декларації «кандидата на посаду»;

4648 Запис трансляції засідання Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень в правоохоронних органах, судах та органах судової влади від 19.08.2025.

4649 Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 52¹.

4650 Там само.

4651 Там само.

4652 Там само.

- йдеться про декларації «при звільненні» (випадки, коли закон також передбачає подання декларацій, наприклад, особа звільнена шляхом переведення або призначена в 30-денний строк на нову посаду)⁴⁶⁵³.

У публічних комунікаціях Голова НАЗК наголошував на ефективності нового ризик-орієнтованого підходу, вказавши, що завдяки йому «в понад 50% декларацій, які пройшли повну перевірку, виявляються ознаки недостовірних відомостей. Якщо порівнювати з попередніми роками, то у 2021 році, коли обов'язкові перевірки здійснювалися лише залежно від посад декларантів, ефективність перевірок становила 21%»⁴⁶⁵⁴.

Попри це, під час засідання ТСК ризик-орієнтований підхід відбору декларацій, який до того ж є недоступним для публічного ознайомлення, наразився на різку критику депутатів. Зокрема, члени Комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики раніше звертали увагу, що надана НАЗК інформація не дає змогу зробити висновок, що на повну перевірку потрапляють справді високоризикові декларації⁴⁶⁵⁵.

Серед іншого депутати також порушували питання щодо неправомірності закриття від публічного доступу критеріїв ризик-орієнтованого підходу та правил логічно-арифметичного контролю, так само як і показників ефективності моніторингу способу життя. Змістовних коментарів щодо цих занепокоєнь Голова НАЗК не надав⁴⁶⁵⁶. Водночас очільник Агентства визнав недосконалість якості даних у публічних реєстрах, які система автоматично пропонує в межах функції часткового заповнення чернетки декларації⁴⁶⁵⁷.

III. Державне фінансування політичних партій

11 серпня 2025 року завершилася кампанія звітування для парламентських і непарламентських політичних партій за II квартал 2025 року. НАЗК і далі не дораховується значної кількості звітів — 136 політичних партій не подали до НАЗК звіти про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру за цей звітний період⁴⁶⁵⁸.

У липні 2025 року Верховний Суд скасував заборону на діяльність політичної партії «Наш край» через відсутність у програмі цієї політсили антиукраїнського спрямування. Натомість перша інстанція визнавала прямий взаємозв'язок між антиукраїнськими висловлюваннями та діяльністю окремих членів партії з позицією всієї політичної сили⁴⁶⁵⁹. Позачерговий 40-й з'їзд політичної партії «Наш край» у серпні 2025

4653 Несвоєчасне подання декларацій: у 2025 році до НАЗК надійшло 9,5 тис. повідомлень від уповноважених підрозділів. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

4654 Віктор Павлуцик, голова НАЗК, Запобігання — це про ефективну антикорупцію, а не про ефектні заголовки. Укрінформ, 2025.

4655 Стенограма засідання Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень в правоохоронних органах, судах та органах судової влади від 19.08.2025.

4656 Там само.

4657 Там само.

4658 Понад 130 політичних партій не подали звіти за II квартал 2025 року. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

4659 «Наш край» знову в сідлі. Чому Верховний Суд зняв заборону з партії Деркача та Сальдо? Рух ЧЕСНО, 2025.

року ухвалив рішення про саморозпуск партії через завдану їй критичну репутаційну шкоду⁴⁶⁶⁰.

IV. Моніторинг конфлікту інтересів

За липень НАЗК склало та направило три висновки про вчинення адміністративних порушень, пов'язаних із корупцією, за ст.ст. 172⁴ та 172⁷ КУпАП, а також винесло два приписи через порушення вимог ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції»⁴⁶⁶¹.

Громадська рада при НАЗК звернулася до Агентства щодо можливого конфлікту інтересів народних депутатів, які 22 липня 2025 року голосували за законопроект № 12414 (Закон № 4555-IX), націлений на послаблення незалежності НАБУ і САП. У відповідь на це звернення очільник НАЗК підтвердив позицію Агентства, що під час голосування за цей законопроект⁴⁶⁶². Натомість очільник НАЗК публічно заявив державному інформаційному агентству, що Агентство повністю й безперервно виконувало свою профільну функцію, зокрема проведено низку переговорів⁴⁶⁶³.

Керівник САП, своєю чергою, у відповідь на запитання журналістів щодо ризиків стороннього впливу на антикорупційну інфраструктуру України не назвав НАЗК серед інституцій, які він вважає політично незалежними⁴⁶⁶⁴.

V. Стратегічні документи: національна антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма

Станом на 31 серпня 2025 року офіційний моніторинг НАЗК свідчить про виконання 36,1% і часткове виконання 9,8% заходів ДАП (ще 20,7% заходів виконуються). Водночас 11,4% заходів не виконано, а впровадження 22% заходів не розпочато⁴⁶⁶⁵.

1 серпня НАЗК оприлюднило проєкт Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки. Він складається з двох розділів: загальна система запобігання та протидії корупції та запобігання корупції в пріоритетних сферах, серед яких — ⁴⁶⁶⁶. Перша редакція цього документа, який є фактично компіляцією проблем із відповідними ключовими негативними наслідками, поки не є комплексною антикорупційною стратегією держави. Низка вже зазначених у проєкті проблем є нерелевантними або неочевидно стосуються корупції та потребують додаткового фундаменту. Натомість інші негативні явища та запобігання корупції в окремих сферах поки не знайшли свого відображення в проєкті.

4660 Звернення до однопартійців та депутатів, обраних від політичної партії «Наш край». Наш край, 2025.

4661 Обґрунтовані висновки і приписи: результати НАЗК в сфері конфлікту інтересів за липень. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

4662 Публікація Громадської ради при НАЗК у соціальній мережі Facebook, 2025.

4663 Віктор Павлушик, голова НАЗК, Запобігання — це про ефективну антикорупцію, а не про ефектні заголовки. Укрінформ, 2025.

4664 Керівник САП Олександр Клименко: «Колектив не розуміє, чому їхні колеги сидять, а реальних доказів порушення закону ніхто не надав». Дзеркало тижня, 2025.

4665 Результати моніторингу та оцінки ефективності виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції.

4666 Антикорупційна стратегія на 2026–2030 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

18 серпня 2025 року нова Прем'єр-міністерка України Ю. Свириденко та Кабінет Міністрів представили Проект Програми дій Уряду, що містить пропозиції за ключовими напрямками урядової політики⁴⁶⁶⁷. Серед 12 пріоритетних сфер реформ Уряду також є антикорупційна політика, заходи з якої націлені на глибше впровадження цифровізації в роботі органів, так само як і імплементацію європейських підходів через галузеві дорожні карти.

Попри це, деякі заходи в плані заходів 2025 року⁴⁶⁶⁸ мають дублювальний характер, адже вони й так передбачені чинним законодавством. Наприклад, передбачені розроблення та затвердження антикорупційної програми та створення каналу повідомлень про корупцію у ДКВС, що й так вимагає закон. Натомість до проекту Програми дій Уряду не включено окремі реформи, які не відображені в законодавстві або чинних антикорупційних стратегічних документах.

VI. Правова рамка

27 серпня 2025 року Комітет Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності розглянув законопроект № 12439 щодо удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження та рекомендував Парламенту прийняти його в другому читанні та в цілому⁴⁶⁶⁹. До другого читання в законопроекті з'явилися шкідливі пропозиції щодо змін до КК України, які розширюють коло обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння. Крім цього, за умови прийняття цього законопроекту з'являється ризик витоку інформації про тактику розслідування через розгляд скарг на відмову в ознайомленні з матеріалами до закінчення розслідування, а в більшості справ про корупційні злочини стане неможливим проведення невідкладних обшуків, що негативно вплине на якість розслідувань⁴⁶⁷⁰. Пропозиції громадськості, висловлені до першого читання законопроекту № 12439, залишилися неврахованими⁴⁶⁷¹.

Рекомендація

Парламенту варто утриматися від необґрунтованого розширення підстав, що виключають кримінальну протиправність діяння, а також ускладнення виконання органами кримінальної юстиції їхніх повноважень.

VII. Інститут викривачів

Кабінет Міністрів України підтримав законопроект щодо захисту прав військово-службовців, які повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних із

4667 Проект Програми дій Уряду. Кабінет Міністрів України, 2025.

4668 Проект Програми дій Уряду (Стратегічні ініціативи уряду). Кабінет Міністрів України, 2025.

4669 27 серпня 2025 року відбулось позачергове засідання Комітету з питань правоохоронної діяльності. Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності, 2025.

4670 Захист бізнесу чи лазівка для корупціонерів: аналіз ЗП №12439 до другого читання. Transparency International Ukraine, 2025.

4671 Вдосконалення положень КПК України для захисту бізнесу: аналіз законопроекту № 12439. Transparency International Ukraine, 2025.

корупцією правопорушень⁴⁶⁷², до розроблення якого долучалося НАЗК⁴⁶⁷³. У серпні 2025 року НАЗК презентувало новий посібник «Герої поруч: гайд для викривачів корупції». Найближчим часом планується його друковане видання⁴⁶⁷⁴.

Натомість НАЗК не відреагувало (а НАБУ вийшло з позицією про відсутність зауважень⁴⁶⁷⁵) на прийнятий Верховною Радою 21 серпня 2025 року законопроект № 11533 щодо особливостей надання відомостей публічних електронних реєстрів. Заклик до Президента про вето цього законопроекту підписали понад 40 громадських організацій⁴⁶⁷⁶. Законопроект № 11533 передбачає обмеження доступу до інформації в електронній формі про права на нерухоме майно, зареєстроване за будь-якими юридичними особами. Йдеться про кадастрові номери земельних ділянок та деталізацію про місцеперебування цієї нерухомості на рівні нижче області. Такі непропорційні та широкі обмеження ускладнять боротьбу з корупцією. Громадські організації зіткнуться із суттєвими складнощами, коли мониторитимуть конкурси на ті чи інші топпосади. А викривачі корупції наštовхнуться на звуження механізмів, що надають можливість переконатися в достовірності порушення вимог антикорупційного законодавства⁴⁶⁷⁷.

Експерти вказують⁴⁶⁷⁸, що та кількість годин, яка фактично виділяється центрами з надання безоплатної вторинної правничої допомоги або залученими ними адвокатами на допомогу викривачам у складних справах, є замалою. Існують ризики й потенційної змови на рівні працівників органу правопорядку з метою подальшого розподілу винагороди викривача. Надмірний акцент на винагороді викривачів може сприйматись і всередині організацій як «платний донос», підриваючи довіру до інституту викривання.

VIII. Лобіювання

1 вересня 2025 року вводиться в дію Закон України «Про лобіювання»⁴⁶⁷⁹. На цей день запланований і запуск Реєстру прозорості⁴⁶⁸⁰. Раніше НАЗК провело електронні консультації щодо проекту наказу про затвердження Порядку здійснення моніторингу дотримання вимог законодавства з питань лобіювання⁴⁶⁸¹.

4672 Уряд підтримав законопроект для посилення прав військовослужбовців-викривачів корупції. Урядовий портал, 2025.

4673 Захист викривачів в армії: Кабмін підтримав законопроект. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

4674 НАЗК презентувало унікальний гайд для викривачів корупції у форматі коміксу. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

4675 Лист Національного антикорупційного бюро України від 25.09.2024 № 01-015/28374.

4676 Понад 40 громадських організацій закликають ветовати закон 11533. Антикорупційний штаб, 2025.

4677 Публікація Transparency International Ukraine в соціальній мережі Facebook, 2025.

4678 Інформація надана під час експертного інтерв'ю, проведеного 29.08.2025.

4679 Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024 № 3606-IX.

4680 Запуск інституту лобіювання: запрошуємо медіа на брифінг. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

4681 НАЗК запрошує громадськість до електронних консультацій щодо Порядку здійснення моніторингу дотримання вимог законодавства з питань лобіювання. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2025.

Захист основоположних прав і свобод

Боротьба із тортурами, жорстоким і таким, що принижує гідність, поведженням

20 серпня 2025 року Кабінет Міністрів України схвалив оновлену Стратегію наркополітики, розраховану до 2030 року⁴⁶⁸², а також затвердив Операційний план з її виконання до 2027 року (Операційний план)⁴⁶⁸³. Однією з оперативних цілей Стратегії визначається організація в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення лікування осіб, які вживають наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги. Для цього планується подальше впровадження програм комплексного лікування з використанням препаратів замісної підтримувальної терапії осіб із розладами психіки та поведінки внаслідок вживання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, які перебувають в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення.

Операційний план містить деталізацію втілення стратегічних цілей і, зокрема, такий захід, як-от підтримка/продовження програми замісної підтримувальної терапії для осіб, які перебувають в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення. Захід реалізовуватиметься протягом дії Операційного плану, а відповідальним органом визначено Мін'юст. Водночас індикатор виконання заходу полягає у впровадженні замісної підтримувальної терапії в п'ятих установах виконання покарань та попереднього ув'язнення щороку протягом 2025–2027 років.

У серпні 2025 року в Київському слідчому ізоляторі — найбільшому слідчому ізоляторі (СІЗО) України — відкрито кабінет замісної підтримувальної терапії. Цей крок є частиною системної роботи Державної установи «Центр охорони здоров'я ДКВС України» щодо забезпечення безперервного лікування осіб, які перебувають під вартою, із психічними та поведінковими розладами внаслідок вживання опіоїдів. Відкриття кабінету замісної підтримувальної терапії безпосередньо в СІЗО надає можливість забезпечити пацієнтам безперешкодний доступ до життєво необхідної терапії без потреби вивезення за межі установи. Включення Київського СІЗО до числа установ, де впроваджено замісну підтримувальну терапію, стало результатом послідовної політики щодо розширення мережі таких кабінетів у системі ДКВС. Загалом наразі програму впроваджено вже у 21 закладі охорони здоров'я Державної установи «Центр охорони здоров'я ДКВС України». Усього станом на 1 серпня 2025 року програма замісної підтримувальної терапії охоплює 570 осіб⁴⁶⁸⁴.

Тож наведені в Операційному плані індикатори виконання не відповідають чинній кількості установ, де терапія вже запроваджена. Окрім цього, оскільки індикатор виконання містить установи попереднього ув'язнення і виконання покарань, вбачається, що впровадження замісної підтримувальної терапії буде мати вкрай повільні темпи, як порівняти з кількістю установ на території України.

4682 Про схвалення Стратегії наркополітики на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.08.2025 № 920.

4683 Там само.

4684 У найбільшому СІЗО України відкрито новий кабінет ЗПТ: ще один крок до безбар'єрності медичних послуг у пенітенціарній системі. Державна кримінально-виконавча служба України, 2025.

Так, станом на початок 2025 року в системі ДКВС налічувалося 177 установ, зокрема: виправні колонії — 115; виправні центри — 23; СІЗО — 19; установи виконання покарань із функцією СІЗО — 15; виховні колонії — 5⁴⁶⁸⁵. Отже, коли йдеться про більш ніж 170 установ, темпи впровадження замісної підтримувальної терапії мають бути значно швидшими, ніж п'ять установ щорічно, які надають такі послуги. Станом на серпень 2025 року ДКВС офіційно заявляє про 21 установу на території України, де громадян забезпечено терапією.

Рекомендації

1. Внести зміни до Операційного плану на 2023–2025 роки з реалізації Стратегії державної наркополітики до 2030 року в частині увідповіднення індикатора виконання заходу з підтримки/продовження програми замісної підтримувальної терапії для осіб, які перебувають в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення поточній ситуації, зокрема, кількості установ, де така терапія вже впроваджена.
2. Здійснити заходи з оперативного впровадження протягом 2025 року й надалі замісної підтримувальної терапії осіб, які перебувають в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення.

Протидія дискримінації та злочинам на ґрунті нетерпимості

4 серпня 2025 року група народних депутатів України зареєструвала в Парламенті законопроект № 13597⁴⁶⁸⁶, яким, зокрема, передбачається внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та КК України щодо боротьби з проявами дискримінації. Утім, цей законопроект лише частково розв'язує проблеми у відповідній сфері⁴⁶⁸⁷. Серед позитивних аспектів цього законопроекту можна виокремити такі:

- 1) поняття «дискримінація», що міститься в ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»⁴⁶⁸⁸, нарешті буде доповнено сексуальною орієнтацією та гендерною ідентичністю (СОГІ) як захищеними ознаками. Симетрично СОГІ як захищені ознаки додані до визначення «нетерпимості», яке також розширило ст. 1 вказаного Закону. Це, на думку законотворців, має захистити ЛГБТ+ спільноту як від проявів дискримінації, так і від злочинів на ґрунті нетерпимості;
- 2) встановлюється адміністративна відповідальність за дискримінацію, що потенційно мало б зробити простішим шлях потерпілих у випадках незначних проявів дискримінації та усунути тягар судового оскарження (у цивільному процесі).

4685 Лист Департаменту з питань виконання кримінальних покарань Міністерства юстиції України від 20.01.2025 № 01_0012.

4686 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації: проект Закону України, реєстраційний № 13597 від 04.08.2025.

4687 50% перемоги, або Чому законопроекту 13597 недостатньо, щоб виправити недоліки антидискримінаційного законодавства. ZMINA, 2025.

4688 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI.

3) змінилася редакція ст. 161 КК України⁴⁶⁸⁹. Тепер це стаття, яка криміналізує мову ворожнечі, чого вимагає як Рамкове рішення ЄС 2008/913/JHA⁴⁶⁹⁰, так і зовнішньополітичні рекомендації Ради Європи. Це потенційно зробить можливим переслідування за крайні прояви розпалювання ворожнечі чи нетерпимості;

4) виведення ст. 161 КК України з переліку статей приватного обвинувачення має дати змогу правоохоронцям відкривати справи про розпалювання ворожнечі без скарги потерпілих, що у випадках мови ворожнечі часто є перешкодою до доступу до правосуддя;

5) заборона розпалювання ворожнечі чи нетерпимості нарешті має поширюватися на юридичних осіб, як того передбачають стандарти Європейського Союзу та Ради Європи.

Водночас законопроект № 13597 містить низку недоліків⁴⁶⁹¹, на які варто звернути увагу під час доопрацювання законопроекту, зокрема:

1) перелік захищених ознак, що міститься в Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», варто доповнити й іншими ознаками (наприклад, внутрішньо переміщених осіб, ветеранів, людей, які живуть із ВІЛ, або стан здоров'я тощо);

2) з огляду на еволюцію дискримінації та на різноманіття її проявів варто ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» доповнити заборонаю дискримінації за кількома ознаками (множинність), дискримінацією за асоціацією та відмовою від розумного пристосування;

3) визначення мотиву нетерпимості має міститися не в окремому законі, а в КК України;

4) адміністративна відповідальність має бути встановлена не лише за дискримінацію, але й за кожну з її форм;

5) ст.ст. 125 (умисне легке тілесне ушкодження) та 296 (хуліганство) КК України не пропонується доповнити мотивом нетерпимості як обтяжувальною обставиною, тоді як громадські моніторинги випадків нападів на ґрунті нетерпимості та рішення ЄСПЛ вказують на те, що такі види кримінальних правопорушень є найбільш розповсюдженими. Тож неврахування мотиву нетерпимості позбавить потерпілих доступу до правосуддя та надасть можливість кривдникам і надалі уникати відповідальності;

6) крім вилучення ст. 161 КК України з переліку статей приватного обвинувачення, варто також вилучити й статті, які криміналізують кримінальні правопорушення на ґрунті нетерпимості, а не лише мову ворожнечі, адже часто потерпілі не звертаються до поліції через брак довіри, острах повторної віктимізації тощо, що веде до уникнення покарання кривдниками.

4689 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III.

4690 Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28.11.2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law.

4691 50% перемоги, або Чому законопроект 13597 недостатньо, щоб виправити недоліки антидискримінаційного законодавства. ZMINA, 2025.

Свобода віри та релігійних переконань, захист прав національних меншин

У серпні 2025 року Українська православна церква (УПЦ) проігнорувала вимоги, які містив припис Державної служби з питань етнополітики та свободи совісті (ДЕСС), щодо необхідності усунення порушень та розриву зв'язків із Російською православною церквою, про наявність яких раніше йшлося в експертизі, підготовленій співробітниками ДЕСС. Позиція УПЦ полягає в тому, що сам припис порушує українське та міжнародне законодавство⁴⁶⁹².

28 серпня 2025 року ДЕСС визнала Київську митрополію УПЦ афілійованою з іноземною релігійною організацією, діяльність якої в Україні заборонена⁴⁶⁹³.

Гендерна рівність та захист прав ЛГБТІК+

Проблема із заборonoю виїзду за кордон депутатів та депутаток місцевих рад, що призвела до складання депутатських мандатів депутатками в попередній період, залишається нерозв'язаною. Проте 27 серпня 2025 років Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 1054⁴⁶⁹⁴, яка надала право жінкам-депутаткам місцевих рад, що працюють на громадських засадах, безперешкодно перетинати державний кордон під час воєнного стану. Зміни поширюються на депутаток усіх рівнів місцевих рад, окрім тих, хто отримує заробітну плату за роботу в органах місцевого самоврядування.

Реінтеграція ТОТ України та захист прав постраждалих від російської агресії

Започаткований Урядом експериментальний проєкт надання субсидії на оренду житла залучив несуттєву кількість одержувачів: більшість передбачених коштів (приблизно 6,9 млрд) залишаються невикористаними. Утім, Уряд, зокрема Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України, надалі розглядає цей інструмент підтримки, опираючись на те, що оцінити успішність державних проєктів можна лише із часом, а на початку ключову роль відіграє комунікація.

Державна політика щодо реінтеграції

Після зміни складу Уряду відбувається погодження перерозподілу повноважень із координації у сфері постраждалого населення. На нараді з питань забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) під головуванням заступниці керівника Офісу Президента України Ірини Верещук міністр соціальної політики, сім'ї та єдності України Денис Улютін озвучив, що очолюване ним міністерство було визначено відповідальним за координацію політики у сфері ВПО. Воно ж проводитиме аудит чинних програм соціальної підтримки для визначення можливостей їх удосконалення⁴⁶⁹⁵.

4692 Київська Митрополія направила лист до ДЕСС щодо питань державної політики по відношенню до УПЦ. Українська православна церква, 2025.

4693 Київську митрополію Української православної церкви визнано афілійованою з іноземною релігійною організацією, діяльність якої в Україні заборонена. Державна служба України з питань етнополітики та свободи совісті, 2025.

4694 Деякі питання перетинання державного кордону громадянами України : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2025 № 1054.

4695 Згідно з інформацією учасниці наради з питань забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб під головуванням І. Верещук, заступниці керівника Офісу Президента України, що відбулася 15.08.2025.

Міністерство розвитку громад та територій України анонсувало⁴⁶⁹⁶ формування робочої групи з напрацювання Стратегії внутрішнього переміщення на період до 2026 року включно. Крім того, цим міністерством ініційовано перегляд Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»⁴⁶⁹⁷. Представникам громадських організацій та благодійних фондів, які опікуються питаннями захисту прав постраждалих унаслідок збройної агресії проти України, запропоновано долучитися до робочої групи з опрацювання змін до цього Закону⁴⁶⁹⁸. Утім, публічні рішення у формі наказу про створення робочої групи, анонси обговорень наразі відсутні, що викликає застереження з приводу відкритості процесу та його забезпечення.

Доступ до соціальних послуг та виплат

26 серпня 2025 року Уряд продовжив програму житлових виплат для ВПО із вразливих категорій до лютого 2026 року, водночас спростивши умови їх призначення для дітей-сиріт, осіб без батьківського піклування та тих, хто зареєструвався в центрі зайнятості після втрати виплат⁴⁶⁹⁹.

Уряд і далі шукає довгострокові житлові рішення. ВПО визначено серед категорій, на які поширюється експериментальний проект створення фонду муніципального орендного житла⁴⁷⁰⁰. У м. Біла Церква розпочато реалізацію проекту з будівництва муніципального житла для понад 1 500 маріупольців: зведення трьох житлових комплексів на 1 218 квартир у форматі соціальної оренди, з пріоритетом для вразливих категорій ВПО⁴⁷⁰¹.

13 серпня 2025 року Уряд прийняв постанову № 998⁴⁷⁰², метою якої є усунення ключових бар'єрів доступу до іпотеки ВПО та осіб, які проживають на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або які перемістилися на ці території з територій, тимчасово окупованих Російською Федерацією.

Уряд також запустив новий механізм підтримки ВПО з тимчасово окупованих територій — житлові сертифікати до 2 млн грн, які можна використати на купівлю житла, перший внесок або іпотеку. Програма стартує наприкінці жовтня 2025 року. Першими допомогу отримають учасники бойових дій та люди з інвалідністю внаслідок

4696 Там само. Відповідну інформацію озвучив заступник міністра розвитку громад та територій О. Рябикін.

4697 Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2024 № 1207-VII.

4698 Лист Міністерства розвитку громад та територій України на неурядові організації (згідно переліку) від 13.08.2025 № 29174/6/14-25.

4699 Виплати на проживання для найбільш вразливих категорій ВПО продовжено ще на півроку. Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України, 2025.

4700 Про реалізацію експериментального проекту щодо створення фонду муніципального (соціального) орендного житла та надання його в оренду : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2025 № 796.

4701 Житло для маріупольців у Білій Церкві. Об'єднання громад, 2025.

4702 Деякі питання надання державної допомоги за кредитом, забезпеченим предметом іпотеки, наданим внутрішньо переміщеним особам та особам, які проживають на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або які перемістилися на ці території з територій, тимчасово окупованих Російською Федерацією : постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2025 № 998.

війни з-поміж ВПО. Фінансування вже підтверджено орієнтовно для 3 700 родин на 180 млн доларів США⁴⁷⁰³.

РОЗДІЛ 24 «ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА ТА БЕЗПЕКА»

Боротьба з організованою злочинністю

21 серпня Уряд подав на розгляд Парламенту законопроект № 13676⁴⁷⁰⁴, яким передбачається утворення Міжвідомчої координаційної комісії у сфері боротьби з організованою злочинністю. Після прийняття цієї законодавчої ініціативи функції Національного координатора, що тимчасово з 2022 року виконує Міністерство внутрішніх справ України (МВС), мають перейти до цієї Міжвідомчої координаційної комісії.

Законопроект № 13716⁴⁷⁰⁵ щодо підвищення ефективності службової діяльності поліції подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради 29 серпня 2025 року. За своїм змістом він є ідентичною законодавчою ініціативою до відкликаного напередодні у зв'язку зі зміною складу Уряду законопроекту № 12159⁴⁷⁰⁶. Попередній законопроект розроблявся на виконання положень Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки (ДАП) щодо впровадження обов'язкового конкурсу під час призначення на вищу посаду в поліції, яка передбачає здійснення керівних функцій. Водночас проблеми зазначених законопроектів збігаються, зокрема критичним є віднесення до повноважень МВС формування на підзаконному рівні переліку посад, на які буде здійснюватися конкурс⁴⁷⁰⁷. Отже, навіть у разі прийняття законопроекту № 13716 вимоги ДАП та Дорожньої карти з питань верховенства права не можуть вважатися виконаними.

6 серпня 2025 року Кабінет Міністрів України призначив Олександра Цивінського директором БЕБ⁴⁷⁰⁸. На цьому завершилась історія щодо непризначення переможця конкурсу з підстав, не передбачених законом. Зокрема, 1 серпня Прем'єр-міністерка України Ю. Свиріденко запропонувала О. Цивінському добровільно пройти поліграф, щоб «зняти всі [безпекові] питання у цивілізований спосіб»⁴⁷⁰⁹, що стало передумовою для виконання рішення Конкурсної комісії.

Першим викликом для нового директора має стати проведення атестації чинних працівників БЕБ (наразі цей орган укомплектовано на 30% від його штатної чисель-

4703 Внутрішньо переміщені особи, які проживали на ТОТ, зможуть отримати допомогу на купівлю нового житла. Міністерство розвитку громад та територій України, 2025.

4704 Про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» щодо утворення Міжвідомчої координаційної комісії у сфері боротьби з організованою злочинністю (Національного координатора) : проект Закону України, реєстраційний № 13676 від 21.08.2025.

4705 Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо підвищення ефективності службової діяльності поліції : проект Закону України, реєстраційний № 13716 від 29.08.2025.

4706 Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо підвищення ефективності службової діяльності поліції : проект Закону України, реєстраційний № 12159 від 28.10.2024.

4707 Докладно — у розділі «Боротьба з організованою злочинністю».

4708 Про призначення Цивінського О. І. Директором Бюро економічної безпеки України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.08.2025 № 821.

4709 Свиріденко заявила, що Цивінський погодився пройти поліграф. DW, 2025.

ності) та добір нових працівників на конкурсних засадах. Водночас атестація має бути завершена протягом 18 місяців. Наразі відбувається формування атестаційних комісій⁴⁷¹⁰, до яких будуть залучені представники громадськості. Для цього новий директор провів низку зустрічей із Бізнес-омбудсманом України, бізнес-асоціаціями та громадськими організаціями⁴⁷¹¹.

Директор БЕБ публічно висловлює⁴⁷¹² плани щодо створення чотирьох атестаційних комісій, щоб якомога ефективніше здійснити всі атестаційні процедури, дотримуючись встановлених часових меж. Водночас участь у цих комісіях має брати достатня кількість представників міжнародних та іноземних організацій — 24⁴⁷¹³.

На початку серпня 2025 року група народних депутатів зареєструвала у Верховній Раді **законопроект № 13602**⁴⁷¹⁴ **щодо удосконалення роботи ДБР**, яким, зокрема, передбачається:

- 1) зміна статусу ДБР із правоохоронного органу на центральний орган виконавчої влади;
- 2) організаційну структуру визначатиме Директор ДБР замість Президента;
- 3) призначення та звільнення Директора БЕБ належатиме до повноважень Кабінету Міністрів України (наразі — Президента);
- 4) обрання кандидатури на посаду директора ДБР здійснюватиметься конкурсною комісією із шести членів, по три з яких делегуватиме Уряд та міжнародні/іноземні громадські організації, що протягом останніх трьох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері протидії корупції або правоохоронної діяльності. Під час ухвалення рішення щодо переможця конкурсу голоси представників від міжнародних/іноземних організацій матимуть перевагу (за зразком конкурсу на посаду голови БЕБ);
- 5) початок роботи двох комісій після переобрання керівника ДБР — з переатестації та добору нових співробітників (в обох випадках половина комісії має складатися з незалежних експертів від громадськості) тощо.

Отже, положення законопроекту № 13602 удосконалюють гарантії інституційної незалежності ДБР та виправляють чинні недоліки щодо відповідності Конституції України (насамперед щодо підпорядкованості та підзвітності органу Президенту,

4710 Рахунок піде на тисячі звільнених. У БЕБ розповіли, як може скоротитися штат після переатестації. NV. Бізнес, 2025.

4711 Презавантаження відносин: перша зустріч бізнесу з новим керівництвом БЕБ. Громадська спілка об'єднань МСБ, 2025; Від «презупції вини» до партнерства: перша зустріч нового керівництва БЕБ з бізнес-спільнотою. Асоціація платників податків України, 2025.

4712 Керівник БЕБ Олександр Цивінський: «Корупційний бек-офіс у БЕБ? Окей. Якщо хтось спробує випробувати долю — у мене чудові відносини з НАБУ». Дзеркало тижня, 2025.

4713 Відповідно до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» у кожній атестаційній комісії мають брати участь **шість осіб**, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції та/або реформування органів правопорядку. Перелік таких міжнародних та іноземних організацій надається Міністерством закордонних справ України на запит Директора БЕБ і оприлюднюється на веб-сайті цього органу.

4714 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Державного бюро розслідувань : проект Закону України, реєстраційний № 13602 від 06.08.2025.

який такими повноваженнями відповідно до Основного закону не наділений). Частково заходи щодо зміни організаційного статусу ДБР відображено в КСП та Дорожній карті з питань верховенства права.

Водночас цим законопроектом пропонують «перезавантажити» ДБР за аналогією з БЕБ, що відбулося в червні 2024 року. Фактично положення законопроекту № 13602 спрямовані на виконання рекомендацій Скринінгового звіту Європейської комісії (січень 2025 року)⁴⁷¹⁵. Пропонована процедура обрання Директора ДБР не є новою та апробована під час конкурсу на Директора БЕБ, тож загалом її можна оцінювати позитивно. Проте підхід задля «запобігання помилок конкурсу на директора БЕБ», відповідно до якого Уряду має надаватися на затвердження лише один кандидат з-поміж учасників конкурсу, який вважається переможцем конкурсу — не позбавлений вад. Функція Кабінету Міністрів України із сутнісної перетворюється на церемоніальну й полягатиме лише в затвердженні поданої кандидатури. Уряду як конституційному органу належить надати до вибору не менше двох кандидатур на посаду Директора ДБР.

Фахівці також висловлюють думку⁴⁷¹⁶, що варто передбачити можливість подання кандидатами вмотивованої заяви та проведення на цій підставі процедури перегляду конкурсною комісією (апеляції) усіх видів випробувань (завдань), що не оцінюються автоматично комп'ютерними програмами, а ґрунтуються на суб'єктивному факторі. Такий крок необхідний, щоб врахувати помилки попередніх атестацій у системі кримінальної юстиції.

14 серпня 2025 року міністр економіки, довкілля та сільського господарства України Олексій Соболєв представив колективу Національного агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА) Ярославу Максименко як тимчасово виконуючу обов'язки Голови Агентства⁴⁷¹⁷.

20 серпня 2025 року АРМА утворено Міжвідомчу робочу групу щодо підготовки нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону № 4503-ІХ⁴⁷¹⁸.

Водночас відповідно до Закону № 4503-ІХ⁴⁷¹⁹, який запроваджує реформу АРМА, Уряду потрібно було до 8 серпня 2025 року сформувати конкурсну комісію з добору Голови АРМА, що не відбулося.

Проте 21 серпня 2025 року, на виконання положень цього ж Закону, Уряд розпочав формувати Комісію для проведення зовнішнього аудиту АРМА. Протокольним рішенням доручено Секретаріату Кабінету Міністрів України у 10-денний строк

4715 Допис народного депутата Я. Железняка в месенджері Telegram, 2025.

4716 «Перезапуск» ДБР за зразком БЕБ. Центр політико-правових реформ, 2025.

4717 Міністр економіки, довкілля та сільського господарства України представив нову очільницю АРМА. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, 2025.

4718 Про утворення Міжвідомчої робочої групи щодо підготовки нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України від 18 червня 2025 року № 4503-ІХ : наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 20.08.2025 № 266.

4719 Про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо посилення інституційної спроможності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та вдосконалення механізмів управління активами : Закон України від 18.06.2025 № 4503-ІХ.

підготувати перелік міжнародних партнерів, що здійснювали відповідну підтримку Україні, Міністерству закордонних справ та Міністерству юстиції звернутися до цих партнерів із запрошенням надати кандидатури до складу Комісії⁴⁷²⁰.

На початку серпня 2025 року журналісти Bihus.info опублікували розслідування, яким привернули увагу до непрозорості кадрових призначень у Державній службі фінансового моніторингу України. У ньому йшлося про те, що важливі посади у відомстві нерідко обіймали або дуже близькі до очільника люди, або ті, хто не мав ніякого попереднього досвіду⁴⁷²¹. Станом на кінець серпня в публічному доступі інформації про початок досудового розслідування правоохоронними органами або ж проведення службових розслідувань за виявленими фактами немає.

Боротьба з наркозлочинами

20 серпня 2025 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію наркополітики до 2030 року та затвердив операційний план з її реалізації на 2025–2027 роки⁴⁷²². Ці документи нададуть можливість продовжити державну політику щодо наркотиків, яка діяла до 2020 року. Схвалена Стратегія базується, зокрема, на ключових положеннях Європейської стратегії наркополітики 2021–2025 (EU Drugs Strategy 2021–2025).

Державна політика у сфері наркотиків сприятиме зменшенню вживання психоактивних речовин і протидії їх незаконному обігу. Її мета — захист прав людей та покращення їхнього психосоціального, медичного, психологічного й економічного добробуту. Одним із принципів Стратегії є спрямування зусиль правоохоронної системи насамперед на боротьбу з організованими злочинними угрупованнями та великими наркоторговцями замість переслідування споживачів чи дрібних учасників мережі.

Шенген і зовнішні кордони

1 серпня 2025 року Управління запобігання та виявлення корупції Держприкордонслужби опублікувало оновлені контакти для повідомлення інформації щодо фактів корупційних дій прикордонників під назвою «Кордон без корупції!»⁴⁷²³.

Протягом серпня 2025 року працівники Державної митної служби України (Держмитслужба) пройшли тренінг із захисту прав інтелектуальної власності, що підсилює антикорупційний потенціал шляхом підвищення кваліфікації у визначенні контрафакту⁴⁷²⁴.

4720 Уряд розпочав формування Комісії для проведення зовнішнього аудиту АРМА. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, 2025.

4721 Фотографка, працівниця "Макдональдс" і "свої люди": кому держава довірила займатися фінансовою розвідкою. Bihus.info, 2025.

4722 Про схвалення Стратегії наркополітики на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.08.2025 № 920.

4723 Якщо ви стали свідком або маєте інформацію щодо фактів корупційних дій прикордонників — скористайтесь оновленими контактами. Публікація Управління запобігання та виявлення корупції Державної прикордонної служби України в соціальній мережі Facebook, 2025.

4724 Посадові особи митних органів пройшли тренінговий курс з питань захисту прав інтелектуальної власності. Державна митна служба України, 2025.

Водночас із 21 серпня до 23 вересня Держмитслужба проводить тестування пілотного проекту з обробки митних формальностей через Центр митних компетенцій, що функціонує на базі Координаційно-моніторингової митниці. Це передбачає автоматизований відбір декларацій за ризик-менеджментом та є кроком у напрямку прозорості та зменшення людського фактора⁴⁷²⁵.

4725 Держмитслужба реалізує черговий етап пілотного проекту виконання митних формальностей підрозділом митних компетенцій. Державна митна служба України, 2025.

Додаток 2 до звіту



Короткий огляд проблем у сферах, окреслених у розділі 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділі 24 «Юстиція, свобода та безпека» переговорного кластера 1 «Основи процесу вступу», а також рекомендації для їх розв'язання

№	Проблеми	Рекомендації
Розділ 23 «Правосуддя та фундаментальні права»		
ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА		
Судова реформа		
1	Відсутність єдиної стратегії розвитку судової влади як базового документа, що регламентував би ключові завдання та очікування від наступних етапів реформування у цій сфері.	Ухвалити стратегічний документ щодо розвитку судової влади на наступні п'ять років (2025–2030 роки) з урахуванням усіх міжнародних зобов'язань і наявних спроможностей, а також розробити й затвердити план дій з його реалізації.
2	Відсутність ґрунтовного аналізу попередніх етапів судової реформи, їхніх успіхів і помилок, що негативно впливає на подальший рух реформи та недопущення повторних помилок.	Провести аналіз вже виконаних кроків та результатів судової реформи за попередні періоди, її досягнень і невдач, зокрема ефективності прийнятих законодавчих змін.
3	Неузгодженість дій державних та судових органів, зокрема у частині строків виконання заходів, які встановлюються Кабінетом Міністрів України (Уряд) без врахування думки безпосередніх виконавців.	Збалансувати наявні плани заходів щодо строків їх виконання та разом з міжнародними партнерами якнайшвидше відкоригувати строки в межах Плану для Ukraine Facility.
4	Робота Вищої ради правосуддя (ВРП) з березня 2025 року здійснюється на межі кворуму, що не надає можливість повною мірою виконувати передбачені	З метою якнайшвидшого обрання (призначення) нових членів ВРП Етичний раді треба пришвидшити свої процедури (насамперед проведення співбесід з кандидатами за квотою з'їзду суддів).

	законом функції, насамперед притягати суддів до дисциплінарної відповідальності.	У разі затримки в проведенні перевірки інформації щодо кандидатів окремими державними органами, Етична рада має вчиняти всі можливі дії для невідкладного отримання такої інформації. Для кандидатів у члени ВРП, які вже проходили спеціальну перевірку раніше і їхній статус не змінився, необхідно передбачити можливість використання попередніх висновків органів, які проводять таку перевірку.
5	Відсутність законодавчого врегулювання проблеми зупинки роботи Етичної ради у разі закінчення її повноважень під час проведення добору кандидатів на вакантні посади членів ВРП.	Внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в частині завершення всіх конкурсних процедур поточним складом Етичної ради у разі, якщо закінчення повноважень її членів припадатиме на період проведення добору кандидатів на вакантні посади членів ВРП.
6	Незаповнення квот з'їзду адвокатів у складі ВРП впродовж тривалого часу (у середньому впродовж трьох років) та відсутність вжитих заходів для виконання конституційного обов'язку з обрання членів ВРП, що негативно впливає на кворум ВРП.	Розробити на законодавчому рівні альтернативний механізм скликання з'їзду адвокатів та передбачити відповідальність керівництва Національної асоціації адвокатів України (НААУ) у разі його не проведення.
7	Незаповнення квот Президента у ВРП упродовж тривалого часу негативно впливає на кворум ВРП.	Провести широку правничу дискусію та розроблення механізмів врегулювання ситуацій нереалізації Президентом своїх повноважень з призначення членів ВРП протягом тривалого часу, зокрема законодавчого закріплення повноважень конкурсної комісії при Президенті та критеріїв оцінки нею кандидатів до ВРП.
8	Наявність техніко-юридичної помилки у нормах Закону України «Про Вищу раду правосуддя»: норма Закону містить вимогу, що кількість кандидатур має щонайменше вдвоє перевищувати кількість вакантних посад членів ВРП. Однак обрання (призначення) кандидатів відбувається на кожну посаду окремо, а не колективно.	Здійснити комплексне опрацювання порядку обрання (призначення) членів ВРП, як у частині техніко-юридичних правок, що уточняють положення ч. 8 ст. 9 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (законодавча норма мала б містити вимогу наявності не менше двох кандидатів на кожну окрему вакантну посаду, без прив'язки до загальної кількості таких посад у суб'єкта обрання (призначення), так і загалом щодо доцільності вимоги про наявність двох кандидатів на одну вакантну посаду членів ВРП.
9	Надмірна тривалість процедури проведення конкурсів на вакантні посади членів ВРП, що призводить до проблем із кворумом, коли ВРП не має можливості повноцінно виконувати свої функції.	Вирішити питання щодо початку проведення конкурсів не менш як за рік до закінчення повноважень чинних членів ВРП за відповідною квотою. Дослідити досвід країн-членів ЄС щодо строків продовження повноважень чинних членів вищих рад правосуддя до моменту обрання на їхнє місце нових членів. Внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», якими дозволити суб'єктам обрання (призначення) членів ВРП розпочинати конкурсні процедури

		без наявності спеціальної перевірки, а останню проводити паралельно із конкурсом. У разі надходження негативного висновку від державних органів кандидат автоматично припиняє участь у конкурсі. Крім цього, необхідно встановити обмеження, за яким без проходження спеціальної перевірки особа не може бути призначена на посаду.
10	Зниження кворуму у ВРП може призвести до вирішення питань, віднесених до компетенції ВРП, у ручному режимі або ж лояльним складом.	Виключити із законопроекту № 13137 положення щодо зміни кворуму як такі, що несуть у собі корупційні ризики та ризики політичного тиску на судову владу. Надалі утримуватися від будь-яких змін кворуму у ВРП.
11	Триває практика звернення до ВРП з поданням щодо утримання судді під вартою без відсторонення його від здійснення правосуддя.	Внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», які б передбачали, що під час надання ВРП згоди на утримання судді під вартою чи арештом одночасно вирішується питання і щодо відсторонення його від здійснення правосуддя.
12	Законопроект № 13137 містить пропозицію щодо зміни кількості голосів, необхідних для внесення Президентом подання про призначення судді на посаду (замість 14 голосів пропонується, щоб за рішення про призначення проголосувало не менше двох третин обраних (призначених) членів ВРП).	Виключити із законопроекту № 13137 норми щодо зниження кількості голосів, необхідних для призначення судді на посаду, як такі що несуть у собі корупційні ризики та ризики політичного тиску на судову владу. Надалі утримуватися від будь-яких змін кворуму у ВРП.
13	Систематичні спроби суддів звільнитися у відставку за наявності поданих щодо них дисциплінарних скарг задля уникнення негативних наслідків.	Рішення про розгляд дисциплінарних скарг та відкриття справ щодо суддів, які подали заяву про звільнення у відставку, має здійснюватися Службою дисциплінарних інспекторів ВРП (СДІ ВРП) та дисциплінарними палатами ВРП протягом двох місяців. Після цього має вирішуватися питання щодо звільнення у відставку (або відмови в такому звільненні).
14	Недостатня уніфікованість стандартів для оцінювання доброчесності та професійної етики суддів, що призводить до різної практики у кваліфікаційних процедурах щодо суддів та кандидатів на посаду судді.	Провести спільні консультації ВРП і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) та напрацювати єдині стандарти в процедурі кваліфікаційного оцінювання судді на відповідність займаний посаді.
15	Відсутність Стратегії діяльності ВРП на 2025–2029 роки.	Прийняти Стратегію діяльності ВРП на 2025–2029 роки.
16	Положення законопроекту № 13137 містять корупційні ризики та ризики визнання частини норм неконституційними.	Відмовитися від прийняття законопроекту № 13137 (та альтернативного до нього № 13137-1) до моменту його суттєвого доопрацювання за участі міжнародних експертів, громадського сектору з обов'язковим урахуванням висновку Венеційської комісії.

17	Наявність різної практики у Дисциплінарних палатах ВРП, що призводить до різних наслідків під час притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, зокрема звільнення від відповідальності.	Узагальнити практику ВРП за видами дисциплінарних проступків та видами санкцій задля виявлення розбіжностей, за результатами чого провести спільне навчання членів ВРП та дисциплінарних інспекторів.
18	Голосування членів ВРП за звільнення судді у відставку, попри наявність щодо нього дисциплінарних справ, та розбіжність практики ВРП та Верховного Суду (ВС) щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.	Утримуватися від голосування за звільнення судді у відставку за наявності щодо такого судді дисциплінарних скарг — до моменту їх розгляду. Узагальнити судову практику ВС за наслідками перегляду ВС рішень ВРП щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності з метою виявлення розбіжностей. За результатами цього необхідно провести навчання, насамперед суддів Великої Палати ВС (ВП ВС), задля наближення позицій, а також суддів Касаційного адміністративного суду у складі ВС (КАС ВС).
19	Відсутність запроваджених форм детальних щомісячних звітів СДІ ВРП.	Запровадити форму детальних щомісячних звітів СДІ ВРП.
20	Неможливість забезпечення роботи секретаріату конкурсної комісії з добору членів ВККС у зв'язку з припиненням фінансування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).	Забезпечити фінансування діяльності конкурсної комісії з добору членів ВККС коштом Державного бюджету України з покладанням функцій розпорядника на Державну судову адміністрацію України (ДСА).
21	Нестача персоналу у секретаріаті ВККС та відсутність матеріального забезпечення їхньої роботи, що негативно впливає на інституційну спроможність ВККС та строки проведення кваліфікаційних процедур.	Розширити штат секретаріату ВККС щонайменше на 50 осіб та забезпечити нові приміщення або оптимізувати наявні для їх розміщення, а також передбачити відповідне фінансове та матеріальне забезпечення нових працівників.
22	Відсутність цифровізації процесів та процедур, які здійснюються ВККС, що негативно впливає на інституційну спроможність Комісії та строки проведення кваліфікаційних процедур.	Здійснити пошук та залучення фінансування, необхідного для запуску електронного документообігу в ВККС та впровадження кабінету суддівської кар'єри.
23	Тиск на окремих членів ВККС через кримінальні справи, що негативно впливає на роботу Комісії.	Передбачити незалежні механізми захисту членів ВККС від неправомірного впливу.
24	Неузгодженість позицій між членами ВККС призводить до залишення недоброчесних суддів на посадах, негативно впливає на строки ухвалення рішень та їхня якість тощо.	Провести заходи з метою налагодження комунікації та взаємодії між членами ВККС. Підвищити відкритість усіх внутрішніх процесів ВККС.

25	Нерозвинена аналітична функція ВККС через обмежені ресурси, що впливає на якість рішень ВККС та строки опрацювання суддів та кандидатів в судді у кваліфікаційних процедурах.	Вивчити питання використання баз, аналогічних аналітичним базам Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), для потреб ВККС.
26	Різний підхід до оцінювання доброчесності та етики суддів та кандидатів, що негативно впливає на правову визначеність у цих питаннях, несе ризики скасування рішень ВККС та може вплинути на залишення недоброчесних суддів своїх посадах у ВС та ВАКС.	Уточнити положення Єдиних показників оцінювання доброчесності та професійної етики задля усунення методологічних суперечностей. Залучити незалежних міжнародних експертів під час перевірки декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів ВС та Вищого антикорупційного суду (ВАКС).
27	Часта зміна Верховною Радою України (Парламент) правил та процедур, що проводить ВККС, що негативно впливає на хід конкурсів та бажання кандидатів брати в них участь.	На законодавчому рівні встановити правило, що норми, які підвищують вимоги до кандидатів у судді, можуть запроваджуватися лише після завершення поточних конкурсних процедур.
28	Неузгодженість щодо умов проведення співбесід з кандидатами до апеляційних судів; дублювання функцій ВККС та ВРП під час проведення співбесід кандидатів до місцевих судів.	Внести зміни до законодавства в частині передачі повноважень з проведення співбесід з переможцями конкурсів до місцевих судів з ВККС до ВРП (розширити на рівні ВРП передбачену законом процедуру призначення суддів та усунути її дублювання з ВККС).
29	Відсутність у ВККС призначених координаторів роботи з Громадською радою доброчесності (ГРД), що впливає на строки та якість взаємодії двох органів між собою.	Визначити серед членів ВККС двох координаторів для роботи з ГРД, забезпечивши водночас їх щорічну ротацію.
30	Завершення строку роботи конкурсної комісії з добору членів ВККС раніше завершення розпочатих конкурсних процедур, що унеможливорює швидке заповнення наявної вакансії члена ВККС за суддівською квотою.	Прийняти законопроект № 13382, який на три роки повертає міжнародних експертів у добір членів ВККС. Передбачити, що будь-яка конкурсна комісія має завершувати розпочаті нею конкурсні процедури. Забезпечити, щоб наступний склад ВККС формувався за участі міжнародних експертів з правом вирішального голосу.
31	Проблеми з обґрунтуванням частини рішень ВККС, що призводять до скасування таких рішень ВРП або ВС.	Врахувати практику ВРП, зокрема в частині повноти та належного обґрунтування рішень.
32	Наявність суперечностей у Єдиних показниках для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), ухвалених ВРП, та які набрали чинності в грудні 2024 року.	Провести глибинний аналіз результатів кваліфікаційного оцінювання кандидатів до апеляційних адміністративних та апеляційних господарських судів на предмет дієвості Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду).

33	Відсутність Керівника Секретаріату ВККС, що впливає на інституційну спроможність Комісії.	Провести конкурс на посаду Керівника Секретаріату ВККС.
34	Відсутність чітких вимог щодо збору персональних даних суддів, що призводить до надмірного втручання в приватне життя суддів, членів їхніх сімей, пов'язаних з ними третіх осіб.	Уточнити законодавчі вимоги до дискреції ВККС у перевірках суддів, кандидатів та членів їхніх сімей, третіх осіб, а також у частині захисту персональних даних таких осіб.
35	Неврегульованість на законодавчому рівні окремих питань діяльності ВККС, що стосується окремих етапів конкурсів, визначення результатів іспитів тощо, а також неможливість розпочати добір суддів до Спеціалізованого окружного адміністративного суду (СОАС) та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду (СААС) через відсутність законодавчих передумов для їх створення.	Якнайшвидше прийняти законопроекти № 13302 та № 13165-2 (після його доопрацювання з урахуванням рекомендацій Венеційської комісії, вимог Дорожньої карти з питань верховенства права, висновків ВС, ВРП та цього звіту).
36	Велика кількість незаповнених вакансій у судах, що впливає на їхню якість та швидкість роботи та доступ громадян до правосуддя.	Провести конкурси до ВАКС, Апеляційного палати ВАКС (АП ВАКС), СОАС та СААС у 2025–2026 роках.
37	Робота Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) у неповному складі та ризик незавершення всіх конкурсних процедур через проблеми із фінансуванням після припинення роботи USAID.	Забезпечити роботу повного складу ГРМЕ через внесення змін до Закону № 1402-VIII, зокрема фінансування її діяльності, до закінчення повторних конкурсів у ВАКС (як суду першої інстанції та АП ВАКС) і заповнення всіх 23 вакансій в обох інстанціях. За потреби — переобрати тих членів ГРМЕ, які не можуть брати участь в її роботі через зупинку діяльності USAID.
38	Відсутність систематизованої практики ГРМЕ, що впливає на інституційну пам'ять та унеможливорює використання доробок ГРМЕ в майбутніх процедурах.	Систематизувати практику ГРМЕ з метою її вивчення та врахування набутого досвіду в подальших конкурсних процедурах до ВАКС та інших вищих спеціалізованих судів.
39	Повільні темпи проведення кваліфікаційного оцінювання, що впливає на загальну незалежність судової влади та конкретного судді.	Вжити заходів щодо пришвидшення проведення кваліфікаційного оцінювання, зокрема опрацювання з боку ГРД не менше 60 дос'є кандидатів/суддів на місяць.
40	Ризики під час формування нового складу ГРД, що пов'язані з кваліфікацією нових членів, їх неупередженістю, а також можливістю ГРД повною	Врегулювати питання на рівні Парламенту щодо: • недопущення конфлікту інтересів всередині ГРД та у взаємодії з ВККС, насамперед щодо роботи в складі ГРД родичів чи близьких осіб членів ГРД або ВККС;

	мірою виконувати свої обов'язки в процедурах, до яких ГРД залучена.	• встановити вимоги щодо професійного рівня членів ГРД за прикладами вимог до членів Етичної ради, ДГЕ, Експертної ради; • врегулювати питання обрання резервних членів ГРД (щонайменше трьох) та доступу до даних досьє суддів та кандидатів тих членів ради, які на постійній основі перебувають за межами Києва; • забезпечити для членів ГРД винагороду на рівні суддів місцевих судів, яка буде перераховуватися через ДСА тим громадським організаціям, які делегували членів ГРД, для подальшої виплати цієї винагороди членам ГРД безпосередньо самими громадськими організаціями. Громадські організації мають мати право відмовитися від державного фінансування, але в такому разі вони мають забезпечити такий самий рівень винагороди члену ГРД, якого вони делегували власним коштом (без залучення коштів грантів чи міжнародної технічної допомоги (МТД)); • заборонити члену ГРД на час виконання функцій у складі ради отримувати інший дохід, окрім доходів від його первинного роботодавця або доходів, які він отримуватиме за свою діяльність у ГРД від громадської організації, яка його делегувала; • забезпечити секретаріат ГРД повноцінним фінансуванням за державні кошти (наприклад, через ДСА як розпорядника таких коштів) та дозволити на час дії воєнного стану безпосередньо залучати фінансування проєктів МТД (за зразком фінансування секретаріатів Етичної ради, Конкурсних комісій, ДГЕ тощо). Варто обирати представників, здатних швидко та ефективно обробляти великі масиви даних, бути обізнаними з антикорупційним законодавством та ключовими законами у сфері правосуддя, бути готовим працювати понаднормово, беручи до уваги планові навантаження ГРД на найближчий період, тощо.
41	Різна практика взаємодії ГРД з колегами ВККС, що впливає на строки роботи ВККС та ГРД у кваліфікаційних процедурах.	Проведення відповідного навчання та спільних з ВККС зустрічей і стратегічних сесій задля напрацювання спільного бачення роботи цих органів, насамперед у конкурсі до апеляційних загальних судів з метою якнайшвидшого його завершення.

42	Системні недоліки та неврегульованості в діяльності ГРД, що призводять до порушення прав суддів, членів їхніх сімей, третіх осіб, а також негативно впливає на строки роботи ГРД у процедурах, до яких ГРД долучена.	ГРД доцільно: • розглянути можливість ухвалення рішень у складі колегій, що надасть можливість звільнити час членів ради для опрацювання більшої кількості досьє суддів та кандидатів на посаду судді; • забезпечити своєчасність оприлюднення висновків або інформації щодо суддів та кандидатів; • стандартизувати підходи до негативних висновків; • уніфікувати практику щодо своєї участі у співбесідах суддів та кандидатів; • забезпечити використання єдиних підходів до організації роботи ГРД у всіх кадрових процедурах, а також уникати діяльності, не передбаченої законодавством; • видаляти всю конфіденційну інформацію з рішень перед їх оприлюдненням (висновків, інформації з них), зокрема персональні дані третіх осіб; • забезпечити повноцінну комунікацію щодо своєї діяльності, зокрема регулярну публікацію статистики.
43	Припинення допомоги американських донорів та відсутність належного обладнаного приміщення для роботи ГРД, що впливає на інституційну спроможність ГРД та строки проведення ВККС конкурсів та інших кваліфікаційних процедур.	Забезпечити ГРД повноцінним приміщенням для роботи, технікою тощо та цифровізувати всі процеси.
44	Відсутність єдності судової практики у деяких категоріях справ. Відсутність на законодавчому рівні механізмів із забезпечення єдності судової практики у справах, що не підлягають касаційному оскарженню, що впливає на сталість, прогнозованість судової практики та правову визначеність у деяких категоріях справ.	Запровадити ефективні інструменти для забезпечення єдності судової практики, зокрема преюдиційний запит, з яким апеляційні суди та суди першої інстанції зможуть звертатися до ВС у разі відсутності його висновку з цього питання, посилити мотивувальну частину судових рішень ВС, зокрема щодо подібності правовідносин, прийнятності/неприйнятності касаційних скарг до розгляду з огляду на касаційні фільтри тощо. Розгляд ВП ВС преюдиційного запиту має містити не абстрактну відповідь на питання апеляційного суду, а формування правової позиції в конкретній справі.
45	Ігнорування практики ВС органами державної влади та місцевого самоврядування.	Забезпечити ВС належними інструментами для реагування на ігнорування практики ВС органами державної влади та місцевого самоврядування.

46	Перевантаженість ВС та судової системи загалом адміністративними справами.	Визначитися щодо доцільності розгляду певних категорій адміністративних справ, щодо яких вже сформовано правові позиції ВС, у порядку наказного провадження (наприклад, різні категорії пенсійних спорів).
47	Прийняття ВП ВС на розгляд справ, які мали б вирішуватись об'єднаними палатами.	Підвищити роль об'єднаних палат на рівні касаційних судів.
48	Недієвість касаційних фільтрів, що призводить до перевантаження ВС непритаманними йому справами, у яких відсутня правова проблема.	Розглянути питання систематизації підходів до фільтрації справ, що надходять на розгляд ВС, відповідно до моделі, яка застосовується Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ).
49	Надмірна кількість суддів у ВП ВС на фоні скорочення майже на чверть кількості суддів у касаційних судах.	Встановити правила щодо пропорційного зменшення кількості суддів у ВП ВС у разі зміни загальної кількості суддів у ВС за формулою: • зменшення загальної кількості суддів ВС на 25% призводить до зменшення представництва касаційних судів у ВП ВС на одного суддю (тобто загальна чисельність ВП ВС становитиме 17 суддів); • зменшення загальної кількості суддів ВС на 50% призводить до зменшення представництва касаційних судів у ВП ВС на два судді (тобто загальна чисельність ВП ВС становитиме 13 суддів).
50	Надмірний формалізм під час застосування процесуального законодавства, що впливає на строки розгляду справ та зрозумілість судових рішень.	Відійти від надмірного формалізму та зарегульованості в процесуальних документах, які не потребують докладної мотивації.
51	Наявність ризиків щодо захисту інформації та загрози ймовірних повторних кібератак.	Автоматизувати всі процеси у ВС, зокрема впровадження штучного інтелекту. Розробити та впровадити нову систему документообігу суду, яка враховуватиме сучасні загрози для захисту інформації та відповідатиме світовим стандартам та практикам.
52	Відсутність письмового розгляду справ деяких категорій справ, що розглядаються КАС ВС та Касаційним кримінальним судом у складі ВС (ККС ВС).	Оптимізувати касаційне провадження та збільшити категорії справ, що можуть розглядатися в порядку письмового провадження.
53	Відсутність стратегічних підходів до розвитку ВС, що негативно впливає на єдність судової практики на рівні ВС та загалом у судовій системі.	Визначитися щодо стратегічного розвитку ВС та ухвалити відповідні документи, зокрема нормативи навантаження, стратегію розвитку ВС, стратегію забезпечення єдності практики, комунікаційну політику тощо.

54	Обмежена комунікація суддів ВС між собою та з суддями інших інстанцій, що негативно впливає на єдність судової практики.	Підвищити якість комунікації між судами всередині ВС, передусім через міжюрисдикційні заходи, та з судами першої та апеляційної інстанцій, насамперед через проведення для них відповідного навчання. Продовжити комунікаційно-освітні заходи для правничої спільноти.
55	Відсутність системного кадрового резерву працівників апаратів судів, що не дає можливість оперативно заповнювати наявні вакансії.	Запровадити на рівні судової влади платформу для формування кадрового резерву для судів усіх інстанцій та юрисдикцій.
56	Непропорційний вплив ДСА на керівництво апарату ВС, що порушує незалежність керівництва апарату ВС та негативно впливає на незалежність ВС.	Усунути адміністративний та фінансовий вплив на керівництво апарату ВС, для чого необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» через передачу цих повноважень Голові ВС.
57	Зменшення кадрового складу суддів ВС, натомість кількість справ, що надходять на розгляд ВС, залишається стабільно високою.	У разі незменшення до початку 2027 року кількості справ, що надходять на розгляд ВС, варто здійснити конкурсний добір суддів ВС на всі наявні на той момент вакансії. До конкурсного добору замість ГРД залучити незалежних міжнародних експертів.
58	Провал конкурсу до ВАКС та АП ВАКС. Незаповненість більшості суддівських вакансій у ВАКС та АП ВАКС.	Заповнити вакантні посади у ВАКС та АП ВАКС через проведення упродовж III–IV кварталів 2025 року повторного конкурсу до першої та апеляційної інстанцій ВАКС з урахуванням попередніх помилок.
59	Невирішеність питання матеріального та фінансового забезпечення діяльності ВАКС, що впливає на інституційну спроможність ВАКС.	Забезпечити першу інстанцію ВАКС єдиним повноцінним приміщенням для роботи через: • виділення у 2025 році окремої будівлі, придатної для здійснення правосуддя, для першої інстанції ВАКС (42 судді) та працівників її апарату; • переміщення у 2026 році першої інстанції ВАКС до нового приміщення, а АП ВАКС — до приміщення ВАКС за адресою: просп. Берестейський, 41, м. Київ, 01601; • відмова від ідеї подальшого розміщення першої інстанції ВАКС в окремих (двох та більше), значно віддалених одне від одного приміщеннях, що негативно позначається на діяльності суду; • технічне забезпечення ВАКС та АП ВАКС необхідним обладнанням та за потреби виділення коштів для проведення нагальних ремонтних робіт.

60	Розгляд ВАКС адміністративних та цивільних справ колегіями у складі трьох суддів, що є надмірним та негативно впливає на розгляд кримінальних справ, підсудних ВАКС.	Повторно внести на розгляд Парламенту законопроект щодо одноособового розгляду цивільних і адміністративних справ та якнайшвидше його прийняти.
61	Розгляд ВАКС справ за позовами щодо застосування санкції в порядку адміністративного судочинства, що не входить до повноважень ВАКС.	Передати повноваження щодо розгляду адміністративних справ (щодо застосування санкції) від ВАКС до СОАС та СААС після початку їх роботи з метою зменшення навантаження на ВАКС та ефективного розмежування підсудності справ між судами всередині судової системи.
62	Зловживання сторонами своїми процесуальними правами, що негативно впливає на строки розгляду справ та може призвести до уникнення винних осіб від кримінальної відповідальності через спливи строків.	Завершити розроблення законопроекту щодо зловживання сторонами процесуальними правами та прийняти його Парламентом у 2025 році.
63	Необґрунтоване розширення юрисдикції ВАКС, що впливає на швидкість та якість діяльності.	Обмежити розширення юрисдикції ВАКС до моменту призначення 23 нових суддів (та щонайменше протягом трьох років після початку роботи ВАКС у новому складі) та вирішення проблем із забезпеченням приміщенням. Подальше розширення юрисдикції суду має відбуватися з урахуванням мети створення ВАКС.
64	Надмірне навантаження на суддів ВАКС, що впливає на строки розгляду справ.	Впровадити комплексну стратегію забезпечення ефективного розгляду справ ВАКС та скорочення кількості нерозглянутих справ.
65	Недостатня кадрова забезпеченість апеляційної інстанції, що впливає на доступ до правосуддя, строки розгляду справ та якість судових рішень.	Якнайшвидше завершити конкурс до апеляційних судів.
66	Відсутність ефективного підходу до розв'язання питання щодо тимчасово переведених (відряджених) суддів, що є надмірним втручанням у приватне життя суддів.	Здійснити комплексний аналіз ситуації з суддями, тимчасово переведеними (відрядженими) із судів, які знаходяться на тимчасово непідконтрольних територіях або в зонах ведення активних бойових дій. Вирішити на законодавчому рівні питання переведення таких суддів у суди, у яких вони працюють вже протягом двох років, на постійну основу.
67	Прийняття за основу законопроекту № 6049, яким передбачено тимчасове переведення суддів першої інстанції до апеляційної інстанції, що порушує принцип інстанційності, негативно впливає на доступ до правосуддя в місцевих судах та не розв'язує проблеми в апеляційних судах.	Відмовитися від прийняття законопроекту № 6049. Натомість у разі зупинки роботи котрогось з апеляційних судів варто тимчасово змінювати підсудність судових справ такого суду (за зразком апеляційних судів Донецької та Луганської областей) або пріоритетно пришвидшувати співбесіди з кандидатами до апеляційних судів.

68	Нерівномірне навантаження на суди, що впливає на строки розгляду справ, якість судових рішень та доступ громадян до правосуддя, а також на мотивацію суддів та працівників апаратів судів продовжувати працювати в судовій системі.	Сприяти вирівнюванню навантаження в судах, зокрема через: • запровадження екстериторіальної підсудності для малозначних справ та справ, що розглядаються в порядку письмового провадження; • зміни юрисдикції частини цивільних справ та їх передання до господарських судів: спори за участю фізичних осіб у сфері будівництва, фінансово-кредитних відносин, іпотеки, захисту прав споживачів тощо; • збільшення кількості помічників суддів у судах з надмірним навантаженням (виключно як тимчасовий інструмент); • збільшення категорій справ, які можуть розглядатися в порядку письмового провадження (як тимчасовий інструмент). Одночасно впровадити можливості віддаленого розгляду справ і загальний перерозподіл справ між судами (які мають реалізовуватися одночасно з процесом оптимізації (укрупнення) судів).
69	Збільшення строків перебування керівництва судів на їхніх посадах, що призводить до проблеми з ротацією.	Доопрацювати та надалі ухвалити законопроект, розроблений Комітетом Верховної Ради з питань правової політики, залишивши в ньому поточні строки перебування голови та заступника голови на адміністративних посадах — два строки по три роки. Строк перерви між посадами після спливу шести років доцільно збільшити до трьох років, зазначивши, що таке обмеження розповсюджується на будь-яку адміністративну посаду в суді.
70	Відсутність оптимізації мережі місцевих загальних судів, що вже майже п'ять років не відповідає адміністративно-територіальному устрою України та негативно впливає на доступ громадян до правосуддя.	Розробити та впровадити нову мапу судів, зокрема через: • проведення комплексного дослідження на підконтрольній території України з урахуванням внутрішніх процесів міграції населення та бізнесу і напрацювати нову Концепцію з оптимізації мережі судів; • розроблення базового показника навантаження на суддю; • підготовку комплексного технічного завдання майбутньої оптимізації, що буде містити мапу судів підконтрольних регіонів та проекти модельних приміщень судів для районів, де наразі немає відповідних приміщень судів тощо; • розроблення ефективної методології з визначення «опорного суду»; • впровадження пілотного проекту в Закарпатській області, розробленого за підтримки Проекту ЄС «Право-Justice».

71	Відсутність регулювання роботи судів у прифронтових регіонах, що впливає на безпеку суддів та працівників апаратів судів, а також учасників судових процесів.	Визначити та на законодавчому рівні передбачити: - умови, за яких запровадження віддаленого режиму роботи судів має рекомендаційний характер, а за яких — обов'язковий (знаходження лінії зіткнення за 50 км від суду; розташування приміщення суду на відстані 50 км від кордону з РФ; руйнування будівлі суду); - умови, за яких зміна підсудності судових справ є рекомендованою, а за яких — обов'язковою (розташування приміщення суду поблизу лінії зіткнення або на відстані 30 км від кордону з РФ; розташування суду на території, де ведуться активні бойові дії або на тимчасово окупованих територіях).
72	Ризик конфлікту інтересів та нівелювання досягнень реформи 2016 року, спричинені Законом № 4264-ІХ, який розширює перелік осіб, які мають право претендувати на посади суддів СОАС та СААС.	Виключити державних службовців категорії «А» та «Б» з переліку осіб, які можуть претендувати на посади суддів СОАС та СААС.
73	Підвищений ризик визнання ВАКС та інших вищих спеціалізованих судів неконституційними.	Конституційний Суд України (КСУ) після призначення нових суддів та відновлення роботи в пленарному складі має в пріоритетному порядку (у строк не більше трьох місяців) розглянути конституційне подання щодо конституційності ВАКС (а відтак — і інших вищих спеціалізованих судів).
74	Ризики під час формування переліку потенційних кандидатів для участі в Експертній раді, що може призвести до залучення до добору суддів недобросовісних членів Експертної ради.	Сформувати перелік потенційних кандидатів для участі в Експертній раді, забезпечивши завчасне оприлюднення цього списку, а також фінансування їх роботи та навчання. Під час формування списку доцільно залучати також тих осіб, які вже працювали в аналогічних комісіях/радах. ВКС під час призначення членів Експертної ради за квотою Ради суддів України (РСУ) треба забезпечити призначення кандидатів із високим рівнем компетентності та доброчесності, до яких відсутні будь-які претензії громадського сектору, задля уникнення недовіри до подальших рішень Експертної ради.
75	Відсутність руху дисциплінарних скарг щодо частини суддів Окружного адміністративного суду міста Києва (ОАСК), що впливає на строки притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.	СДІ ВРП треба розглянути на прийнятність дисциплінарні скарги щодо суддів ОАСК, особливо учасників справи «Плівки Вовка», а ВРП — пріоритизувати розгляд таких дисциплінарних справ.

76	Відсутність попереднього графіка проведення конкурсу до СОАС та СААС, що унеможливорює виконання міжнародних зобов'язань України у встановлені строки.	Пріоритизувати на рівні ВККС конкурс до СОАС та СААС серед інших процедур (на рівні з ВАКС) для максимально швидкого виконання завдань Дорожньої карти з питань верховенства права та Плану для Ukraine Facility, а також провести добір на посади суддів Київського міського окружного адміністративного суду та кваліфікаційне оцінювання суддів ОАСК.
77	Відсутність матеріально-технічного забезпечення СОАС та СААС, що унеможливорює старт роботи цих судів.	Забезпечити проведення у 2025–2026 роках ремонту приміщення, де розміщуватиметься СОАС і СААС, та закупівлю необхідного обладнання, зокрема за фінансової підтримки міжнародних партнерів.
78	Відсутність дій з доопрацювання чи руху законопроекту № 6487 (щодо Вищого суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ), що унеможливорює старт роботи цього суду та негативно впливає на розгляд справ щодо захисту прав інтелектуальної власності (ІР-спорів).	Здійснити на рівні Парламенту суттєве доопрацювання законопроекту № 6487 (з урахуванням тих ризиків, які були проаналізовані в Тіньовому звіті до розділу 23), зокрема в частині уточнення та розмежування справ, підсудних ВСПІВ та господарським судам, задля уникнення маніпулювань з юрисдикціями судів та зменшення корупційних ризиків.
79	Невжиття заходів із продовження добору суддів ВСПІВ, що унеможливорює старт роботи цього суду та негативно впливає на розгляд ІР-спорів.	Завершити на рівні ВККС конкурсні процедури на посади суддів до ВСПІВ (після завершення конкурсу до апеляційних судів, ВАКС, СОАС, СААС) та забезпечити для кандидатів у судді ВСПІВ правову визначеність щодо їхньої подальшої кар'єри.
80	Неналежний збір судової статистики щодо ІР-спорів, що впливає на коректність загальної судової статистики.	Забезпечити належний збір судової статистики у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Уточнити категорії справ, які належать до ІР-спорів у всіх юрисдикціях, та разом з Національною школою суддів України (НШСУ) провести навчання працівників судів, відповідальних за збір судової статистики.
81	Недостатність матеріально-технічного забезпечення ВСПІВ, що унеможливорює старт роботи цього суду.	Провести у 2025–2026 роках моніторинг наявності приміщень для розміщення ВСПІВ та за потреби провести його ремонт та обладнання.
82	Неналежне забезпечення роботи судів першої та апеляційної інстанцій з боку ДСА, що негативно впливає на інституційну спроможність судів та доступ громадян до правосуддя.	Провести у 2025–2026 роках функціональний, фінансовий та кадровий аудит ДСА та всіх її територіальних управлінь і Рахунковою палатою, і незалежними аудиторами за участі міжнародних експертів. За результатами всіх аудитів розробити оновлену модель системи забезпечення функціонування судової влади, у межах якої, серед іншого, запланувати до 2027 року реорганізацію ДСА та її територіальних управлінь (зокрема їх ліквідацію).

83	Відтік кадрів з ДСА та територіальних управлінь. Відтік кадрів з судів. Це впливає на інституційну спроможність судів, ДСА та територіальних управлінь.	Переглянути штатний розпис ДСА та її територіальних управлінь, провести скорочення працівників, які виконують дублювальні функції або є малоефективними. Внаслідок скорочення працівників підвищити заробітні плати решті співробітників ДСА та її територіальних управлінь. Залучити ІТ-спеціалістів через передбачення додаткових стимулювальних заохочень (гнучкі умови праці, можливість контрактної форми зайнятості без статусу держслужбовця тощо) та у зв'язку з цим за потреби розробити відповідні зміни до законодавства. Збільшити квоти на бронювання працівників чоловічої статі в ДСА, територіальних управліннях та апаратах судів (особливо тих працівників, які обіймають посади помічників, секретарів судових засідань тощо) з метою забезпечення здійснення правосуддя.
84	Пошкодження та руйнування інфраструктури ДСА та територіальних управлінь, що перешкоджає доступу громадян до правосуддя.	Пріоритетно відновлювати суди на підконтрольній Україні території для забезпечення доступу громадян до правосуддя. Здійснити пошук альтернативних джерел фінансування: міжнародні гранти, бюджети територіальних громад, на території яких розташовані зруйновані або пошкоджені приміщення судів тощо.
85	Відсутність достатнього матеріально-технічного забезпечення судів.	Спростити та прискорити процедури закупівель меблів та техніки для облаштування робочих місць суддів, зокрема ініціювати перегляд Урядом граничних сум закупівель меблів та техніки в судах (у межах поточних випадків). Визначити відповідальність керівників територіальних управлінь ДСА за несвоєчасний ремонт приміщень, де розміщуються судді, та забезпечити їх меблями та технікою. Підготувати нормативи укомплектування робочого місця судді, помічника, секретаря тощо та забезпечити єдині підходи до матеріально-технічного забезпечення новопризначених суддів незалежно від розташування суду.
86	Незавершеність процедури проведення конкурсу на посаду Голови ДСА, що негативно впливає на роботу ДСА та територіальних управлінь.	Внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині залучення міжнародних експертів у конкурсну комісію. Провести конкурс у III–IV кварталах 2025 року.

87	Системні недоліки у функціонуванні ДСА, що не вирішуються впродовж тривалого часу.	Вдосконалити прозорість діяльності територіальних управлінь ДСА до моменту їх реорганізації (ліквідації). Звільнити посадових осіб-фігурантів кримінальних проваджень зі штату ДСА або її територіальних управлінь. Посилити внутрішній аудит усіх процедур закупівель товарів, робіт чи послуг ДСА. Посилити стратегічне управління та контроль за виконанням ключових завдань, як-от впровадження ЄСІКС, покращення комунікації між судами та територіальними управліннями ДСА, впровадження прозорих інструментів формування бюджетного запиту тощо. Посилити на законодавчому рівні підзвітність ДСА РСУ, зокрема щодо регулярного звітування перед РСУ щодо виконання ДСА покладених на неї функцій. Збір, перевірку та узагальнення даних судової статистики увідповіднити практиці ведення відповідної статистики в країнах ЄС. Запровадити вибіркового паралельний збір статистичних даних та проведення подвійного підрахунку за деякими категоріями справ задля виявлення проблем та розбіжностей. За результатами такого підрахунку надалі необхідно розробити модель збору та систематизації судової статистики, яка б унеможливлювала помилки, дублювання, некоректне відображення даних тощо. Розробити проекти модельних судів першої та апеляційної інстанцій. Уніфікувати штатні розписи судів одного рівня, спеціалізації та навантаження. Забезпечити єдині підходи до визначення чисельності працівників апаратів судів у судах одного рівня, спеціалізації та навантаження, рівня їхніх зарплат та преміювання тощо.
88	Випадки «кулуарності» у роботі з'їзду суддів України, зокрема щодо висунування кандидатур на посаду членів РСУ та обрання членів ВРП, призначення суддів КСУ, а також процедура виборів делегатів з'їзду суддів та проведення з'їзду суддів в офлайн-форматі наразі не відповідає ані безпековим вимогам, ані вимогам щодо прозорості й незалежності судової влади.	Організувати широку дискусію щодо доцільності подальших таємних голосувань під час виборів голів судів, їхніх заступників, членів ВРП, РСУ, суддів КСУ та пошуку балансу між прозорістю, підзвітністю та незалежністю судової влади. Врегулювання питання проведення зборів суддів, засідань РСУ та з'їзду суддів онлайн та голосування під час них за допомогою захищених електронних сервісів.

		Здійснити законодавчий перегляд поняття «з'їзд суддів», що за умови онлайн-голосувань може передбачати участь усіх суддів України, а не делегатів за квотним принципом, як це врегульовано зараз.
89	Вибори членів РСУ без процедури попереднього висування та жодних перевірок робить фактично неможливим обрання членів РСУ в демократичний спосіб і без залучення технологій «списків», «пакетних домовленостей», впливу голів судів і третіх осіб та, по суті, корупції. Обрання на керівні посади в РСУ суддів, щодо яких ГРД надала негативні висновки та висловила застереження щодо їхньої репутації, що впливає на довіру до РСУ, її рішень тощо.	Переглянути формулу формування складу РСУ, передбачену законодавством, з урахуванням гендерного балансу та рівного регіонального представництва. Врегулювати питання із попереднім висуванням кандидатів у РСУ та їх попередньою перевіркою. Проводити перевірку кандидатів у члени РСУ щонайменше до моменту завершення кваліфікаційного оцінювання суддів та розгляду накопичених щодо них дисциплінарних скарг.
90	Здійснення НШУ нетипових для суддівських шкіл функцій; неналежний рівень навчання, який забезпечується НШСУ за оцінками значної кількості опитаних респондентів.	Провести повний функціональний, кадровий та фінансований аудит НШСУ за участі міжнародних експертів. За результатами аудитів переглянути структуру (зокрема регіональні відділення) та функції НШСУ (зокрема виключити непритаманні для суддівських шкіл функції) і здійснити трансформацію НШСУ в сучасний тренінговий центр. Доцільність зміни правової форми організації діяльності НШСУ треба визначити за наслідками аудиту та з урахуванням рекомендацій міжнародних експертів. Доцільність роботи регіональних відділень НШСУ з огляду на подальше поглиблення процесів цифровізації судової влади визначити за результатами рекомендацій міжнародних експертів та досвіду країн ЄС, близьких до України за правовою системою та кількістю населення, а також з урахуванням того, що в Україні освітою суддів та прокурорів опікуються різні структури згідно з положеннями Конституції України. Провести атестацію всього керівного складу НШСУ, зокрема й регіонального рівня. Створити на базі ВККС сучасний тестологічний підрозділ, виключивши з повноважень НШСУ розроблення тестів та практичних завдань для конкурсів і процедур оцінювання суддів. Для цього потрібно внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», добрати на основі конкурсних процедур відповідний персонал та за допомогою проєктів МТД провести його навчання

		відповідно до найкращих світових практик. Чинні судді не мають залучатися до розроблення тестових і практичних завдань, однак можуть брати участь у їх попередній апробації.
91	Незаповненість вакансії проректора НШСУ через провал конкурсу, а також незаповненість інших керівних посад НШСУ.	Провести повторний публічний конкурс на посаду проректора НШСУ та заповнити всі інші наявні вакансії в керівництві НШСУ через конкурс.
92	Парламентом не було вчинено дій щодо запровадження декларування доходів та майна керівництвом та працівниками НШСУ, а також щодо проведення конкурсів на вакантні посади.	Внести зміни до законодавства у 2025 році, якими поширити на керівництво та працівників НШСУ вимоги щодо обов'язковості декларування (ті самі види декларацій, які подають чинні судді), проведення конкурсів на всі посади НШСУ тощо.
93	Відсутність чітких критеріїв добору суддів для проходження навчання права ЄС за кордоном, що ставить суддів у нерівне становище та допускає маніпуляції, у результаті яких на закордонні навчання направляються ті ж самі судді (натомість інші позбавлені такої можливості).	Забезпечити публічність щодо процедур добору суддів (та працівників апаратів судів) для навчання права ЄС в інших країнах у рамках партнерських програм та/або коштом проєктів МТД. Створити публічний перелік проєктів МТД із зазначенням інформації про їх залучення в процеси забезпечення навчання суддів та працівників апаратів судів та інші суміжні процеси.
94	Формальність та певна застарілість навчальних програм не забезпечує необхідних знань та практичних навичок у працівників апаратів судів.	Запровадити можливість регулярних навчань для суддів та працівників апаратів судів (насамперед помічників суддів) через стажування у судах вищого рівня.
95	Представники частини судів зазначають, що не завжди задоволені рівнем освіти, який демонструє НШСУ, та її гнучкістю у питаннях розширення освітніх програм, що впливає на ефективність навчання та бажання суддів брати участь у таких навчальних програмах.	Провести дослідження задоволеністю рівнем навчання в НШСУ з боку суддів.
96	Кворум для проведення КСУ пленарних засідань та ухвалення рішень відновлено лише щодо тих справ, де чинні судді КСУ не мають конфлікту інтересів та не брали самовідводи.	Розглянути на рівні Президента та Парламенту запропоновані кандидатури та призначити суддів КСУ за своїми квотами в максимально швидкі строки. Провести новий конкурс на дві посади суддів КСУ за квотою з'їзду суддів України в найкоротші строки. Загалом усі наявні вакансії КСУ доцільно заповнити до кінця 2025 року.

		Організувати широку дискусію щодо зміни інституційної моделі КСУ забезпечення континуїтету в його діяльності, для чого варто вивчити досвід тих країн ЄС, де конституційні суди ефективно функціонують.
97	Застарілі підходи до організації роботи КСУ роками призводять до внутрішньої політизації Суду.	Переглянути порядок організації процесів всередині КСУ з метою зменшення його політизації. Для цього варто дослідити питання можливості побудови внутрішніх процесів КСУ за прикладом функціонування ЄСПЛ. Посилити незалежність суддів КСУ з одночасним вирішенням питання щодо умов притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, зокрема за порушення розумних строків розгляду справ. Зборам суддів КСУ у 2025 році доцільно проаналізувати практику імплементації ухвалених Правил професійної етики судді КСУ. Здійснити цифровізацію всіх внутрішніх процесів КСУ, зокрема направлення КСУ конституційних подань, звернень, скарг в електронному вигляді. Змінити модель КСУ за зразком моделі ЄСПЛ.
98	Низька якість підготовки проектів рішень апаратом КСУ та відсутність методології обґрунтування рішень Суду впливають на якість та ефективність діяльності КСУ, а також на рівень політичної вразливості Суду.	Зміна моделі КСУ за прикладом моделі ЄСПЛ потребуватиме: • законодавчого врегулювання ролі та повноважень Секретаріату в підготовці проектів рішень; • інституційного посилення Секретаріату — добору, навчання та утримання висококваліфікованих юристів-аналітиків; • встановлення процедурної взаємодії між Секретаріатом та суддями, яка гарантує збереження пріоритетної ролі судді-доповідача та колегіального ухвалення рішень, але забезпечує професійну підтримку на всіх етапах підготовки.
99	Проблеми з виконанням рішень КСУ на національному рівні, зокрема ігнорування законодавцем рішень Суду, зводять нанівець спроможність КСУ врегульовувати найскладніші суспільні відносини та належно збалансовувати гілки влади.	Внести зміни до законодавства та забезпечити ефективний контроль за виконанням рішень КСУ.
100	Фактор складної мови зовнішніх комунікацій КСУ, обмеженість форматів та високий рівень консерватизму не сприяє підвищенню довіри до Суду та його рішень з боку суспільства.	Забезпечити прозорість і комунікацію КСУ із суспільством, особливо у чутливих політичних питаннях — для зниження тиску та запобігання спекуляціям.

		Запровадити посаду судді-спікера та через нього здійснювати регулярне інформування щодо справ, які перебувають на розгляді Суду, та ухвалених КСУ рішень.
101	Невжиття жодних дій для ухвалення Закону України «Про конституційну процедуру», проект якого знаходиться на розгляді Парламенту з грудня 2020 року (реєстраційний № 4533).	Доопрацювати на рівні Парламенту за участі суддів КСУ, українських та міжнародних експертів з конституційного судочинства законопроект «Про конституційну процедуру» (реєстраційний № 4533) та направити його на експертизу Венеційської комісії (до моменту прийняття).
102	Наявність колізійності норм щодо повноважень КСУ та ВС, що призводить до втручання суддів КСУ та ВС у повноваження одне одного.	Врегулювати колізійність в повноваженнях КСУ та ВС з метою чіткого їх розмежування та унеможливлення випадків використання КСУ як «четвертої» судової інстанції.
103	Неефективність захисту конституційних прав через інститут конституційної скарги, насамперед через тривалість розгляду таких скарг.	Вдосконалити інститут конституційної скарги, зокрема в частині строків розгляду таких скарг.
104	Обмеженість кола кандидатів, що беруть участь у конкурсах на посаду судді КСУ.	ДГЕ треба ініціювати відкритий діалог із суспільством і професійною спільнотою та спільно проаналізувати методологію й підходи до оцінювання кандидатів у судді КСУ, окреслити й обговорити проблемні аспекти.
105	Через необізнаність сторін спору щодо існування та принципів застосування процедури врегулювання спору за участі судді ця процедура застосовується рідко, що не сприяє розвантаженню судів.	Провести широку інформаційну кампанію та належне інформування учасників судового процесу про процедуру врегулювання спору за участі судді.
106	Відсутність методології здійснення процедури врегулювання спору за участі судді, що не дає можливість повною мірою використовувати цю процедуру.	Затвердити методологію здійснення процедури врегулювання спору за участі судді. Проводити на базі НШСУ тренінги для суддів щодо процедури врегулювання спору за участі судді.
107	Надмірне навантаження на суддів у сімейних справах та тривалі строки розгляду цієї категорії справ негативно впливають на рівень відправлення правосуддя.	Розглянути можливість введення та законодавчого закріплення обов'язкової процедури розгляду справи за участі судді у сімейних справах для підвищення рівня ефективності судочинства.
108	Наразі на національному рівні існує певна невідповідність поняття «арбітраж» міжнародному усталеному розумінню цього поняття, яке охоплює не лише комерційний, а й інвестиційний арбітраж.	Розширити компетенцію міжнародного арбітражу в Україні через прийняття у другому читанні законопроекту № 12141, що передбачає включення інвестиційного арбітражу до компетенції міжнародного комерційного арбітражу.

	Така невідповідність негативно впливає на сферу та ефективність діяльності арбітражних установ.	Внести зміни до ст. 26 Закону України «Про режим іноземного інвестування» з метою надання дозволу Міжнародному комерційному арбітражному суду вирішувати інвестиційні спори.
109	Наразі в Україні зареєстровано понад 500 третейських судів, з яких реально діє та розглядає справи лише орієнтовно 248 судів. Водночас третейські суди не оприлюднюють свої документи, рішення чи статистику діяльності, що ставить під сумнів доцільність та обґрунтованість діяльності такої кількості третейських судів.	Провести дослідження щодо діяльності третейських судів та за його результатами — широку суспільну дискусію щодо необхідності функціонування таких судів в Україні. З урахуванням результатів широкої суспільної дискусії треба визначитися щодо доцільності прийняття законопроекту № 3411 та популяризації використання третейських судів для вирішення спорів або ж відмови від такої форми альтернативного врегулювання спорів як такої, що не притаманна українській правовій традиції.
110	ВРП не вживає достатніх заходів для ефективного інформування про свої позиції щодо того, що вважається втручанням у здійснення правосуддя, а що — ні.	Сформулювати чітку позицію щодо типових повідомлень про втручання у здійснення правосуддя та помилок суддів у визначенні поняття та категорій «втручання» (за результатами проаналізованої та узагальненої практики ВРП щодо розгляду повідомлень про втручання у здійснення правосуддя). На базі НШСУ провести навчання всіх суддів щодо узагальненої практики ВРП у цих питаннях.
111	Чинне законодавство не містить достатніх санкцій за невжиття належних заходів у відповідь на вимоги ВРП щодо втручання у здійснення правосуддя.	Запровадити практику складання протоколів про вчинення адміністративного правопорушення у разі nereагування або невчасного реагування на подання ВРП. Якщо ВРП вважає такий засіб недовірливим, запропонувати Парламенту альтернативні заходи реагування та провести їх публічне обговорення. Розробити та направити на розгляд Парламенту законопроект щодо удосконалення механізмів реагування на втручання в діяльність судді.
112	Неврегульованість питання зі встановлення у законах про Державний бюджет України на відповідний рік спеціального розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для розрахунку суддівської винагороди. Суддівська винагорода розраховується з огляду на розмір прожиткового мінімуму для визначення базового посадового окладу судді — 2 102 грн, який з 2021 року і донині залишається незмінним. Водночас звичайний прожитковий мінімум для працездатних осіб станом на 1 січня 2025 року становить 3 028 грн. Отже, кожен	Забезпечити (у разі її запровадження), щоб за використання базової (орудної) величини для розрахунку суддівської винагороди повною мірою дотримувалися гарантії суддівської незалежності, відповідно розмір базової (орудної) величини не може бути меншим за розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

	суддя щомісячно втрачає орієнтовно 30% суддівської винагороди, що трактується окремими суддями як порушення гарантій суддівської незалежності.	
113	Стабільно низький рівень фінансування судової влади, що негативно впливає на забезпеченість судових потреб. Зокрема, дефіцит фінансових ресурсів судової влади на 2025 рік становить орієнтовно 16 млрд грн.	Міністерству фінансів України треба переглянути граничні показники видатків на 2026–2028 роки, збільшивши бюджет судової влади до необхідного рівня.
114	Наразі бюджетом не передбачено витрат розвитку, зокрема на оновлення автоматизованої системи документообігу (орієнтовно 1 млрд грн), витрат на поточні ремонти будівель, оновлення комп'ютерної та оргтехніки, забезпечення соціальних гарантій суддів та працівників апаратів місцевих та апеляційних судів.	Передбачити фінансування процесу модернізації судів, зокрема оновлення комп'ютерної техніки, впровадження нових інформаційних систем та обладнання судів необхідними засобами для безперервного здійснення правосуддя.
115	Залишається критично низьким рівень оплати праці працівників апаратів місцевих судів (зокрема у зв'язку з впровадженням класифікації посад), що негативно впливає на роботу апаратів та відтік кадрів.	Забезпечити належне фінансування апаратів судів у 2025 році через збалансування посадових окладів у місцевих та апеляційних судах, зокрема через вирівнювання посадових окладів працівників державної та патронатної служби (помічників суддів). Збалансувати оплату праці ІТ-спеціалістів та служби судової охорони, що надасть можливість забезпечити ефективність їхньої роботи.
116	Наявний обсяг фінансування не покриває потреби у реалізації програм з енергоефективності та альтернативних джерел енергії.	Запровадити окрему бюджетну програму для підвищення енергоефективності судів та розвиток альтернативних джерел енергії для забезпечення безперебійного їх функціонування.
117	Відсутність прозорості та усталеної політики формування бюджету на забезпечення судів.	Розробити прозорі нормативи формування бюджетного запиту та розрахунку витрат на забезпечення судів та органів у системі правосуддя.
118	Відсутність врегулювання використання ЄСІТС у Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП), що ставить у нерівне становище учасників судових процесів.	Удосконалити законодавче регулювання ЄСІТС, зокрема, через: • ініціювання внесення змін до КУпАП з метою використання модулів ЄСІТС під час розгляду справ про адміністративні правопорушення в режимі відеоконференції; • передбачення обов'язкового використання підсистеми «Електронний суд» органами державної влади для подання матеріалів до суду та обміну процесуальними документами у справах про адміністративні правопорушення;

		• встановлення єдиних процесуальних норм щодо участі всіх учасників судових проваджень у засіданнях у режимі відеоконференції, а також зобов'язання судів забезпечувати сторонам судових проваджень відповідну технічну можливість.
119	Наразі Автоматизована система документообігу суду ДЗ, яка використовується у місцевих, апеляційних судах, а також частково у ВС (КАС ВС, Кримінального господарського суду у складі ВС) є застарілим програмним продуктом, окрім цього в судовій системі функціонує три автоматизовані системи документообігу, які не пов'язані між собою, що ускладнює документообіг між судами.	Модернізувати та інтегрувати інформаційні системи, а саме: • розробити єдину АСДС як сучасний програмний комплекс та забезпечити її функціонування в усіх судах; • інтегрувати інформаційні системи судової влади та органів прокуратури для автоматизованого обміну даними у кримінальних провадженнях.
120	Відсутність належного фінансування розроблення та впровадження ЄСІКС, зокрема через припинення фінансування з боку USAID.	Опрацювати можливості фінансування розроблення та впровадження ЄСІКС коштом Державного бюджету України. Переглянути обмеження, встановлені Урядом, щодо закупівель комп'ютерної техніки, аби забезпечити суди сучасним обладнанням. Залучати міжнародне фінансування для забезпечення необхідних серверних потужностей та кіберзахисту. Здійснити пошук альтернативних джерел залучення коштів (міжнародні гранти, проекти ЄС, співпраця з міжнародними ІТ-компаніями тощо) з метою модернізації програмного та апаратного забезпечення ІТ-системи судової влади, закупівлі комп'ютерного обладнання та впровадження новітніх ІТ-технологій.
121	Виплати суддівської винагороди після ухвалення ВРП рішення про відсторонення судді від здійснення правосуддя, що призводить до необґрунтованих витрат коштів Державного бюджету України в ситуації, коли суддя не здійснює правосуддя.	Комітету Верховної Ради з питань правової політики треба опрацювати питання щодо зупинення виплати суддівської винагороди після ухвалення ВРП рішення про відсторонення судді від здійснення правосуддя.
122	Тривалий за часом моніторинг Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) способу життя суддів у разі повідомлення про невідповідність способу життя судді задекларованим доходам.	НАЗК варто пришвидшити проведення моніторингу способу життя суддів, розпочато на підставі інформації, отриманої у процесі журналістських розслідувань.

123	Недостатньо ефективна боротьба з корупцією в судовій владі зусиллями самої судової влади.	ВРП доцільно: • запровадити дієві механізми контролю за виконанням судовою владою положень Державної антикорупційної програми та пришвидшити реалізацію заходів, передбачених нею; • посилити контроль за діяльністю ДСА (її територіальних управлінь) з метою усунення корупційних ризиків; • спільно з Комітетом Верховної Ради з питань правової політики та НАЗК опрацювати питання подання працівниками патронатної служби (насамперед помічниками суддів) декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларацій доброчесності та родинних зв'язків; • впорядкувати практику відсторонення суддів від здійснення правосуддя, що сприятиме правовій визначеності; • своєчасно реагувати на журналістські розслідування через ініціювання відкриття дисциплінарних проваджень щодо суддів-фігурантів таких розслідувань; • запровадити щоквартальну публічну звітність щодо випадків самостійного виявлення та усунення органами судової влади (насамперед судами) корупційних ризиків у своїй діяльності.
124	Відсутність єдності практики ВС та ВАКС у встановленні розміру застави на рівні ВАКС, що негативно впливає на правову визначеність та довіру до рішень суду.	ВС та ВАКС варто проаналізувати практику встановлення розміру застави на рівні ВАКС та сформулювати підходи щодо логічного зменшення таких сум, що сприятиме єдності практики, правовій визначеності та довірі до рішень суду.
125	Брак належного навчання з антикорупційної діяльності працівників апаратів судів.	НШСУ варто спільно з НАЗК у 2025 – 2026 роках провести обов'язкове навчання з антикорупційної діяльності для всіх без винятку працівників апаратів судів.
126	Майже 98% справ щодо воєнних злочинів розглядаються in absentia, що потенційно негативно впливає на права сторони захисту.	З метою якісного розгляду кримінальних проваджень під час застосування процедури in absentia варто: • переглянути процедури повідомлення осіб про підозру та відкриття судового провадження. Наприклад, альтернативою повідомленням в газеті «Урядовий кур'єр» може стати створення спеціальної міжнародної онлайн-платформи, де розміщуватиметься, систематизуватиметься та акумулюватиметься така інформація;

		• внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), які передбачили б можливість оскарження вироку суду в разі появи на території України особи, щодо якої судом ухвалено рішення in absentia (за аналогією із заочними рішеннями у цивільній юрисдикції); • забезпечити системне навчання суддів з питання розгляду справ щодо міжнародних злочинів, зокрема в частині складання вироків під час розгляду такої категорії справ.
127	Прийняття в першому читанні законопроекту № 7033-д, що передбачає обмеження розголошення окремих відомостей у текстах судових рішень, пов'язаних із війною. Цей законопроект потенційно впливає на відкритість, публічний доступ та неупередженість правосуддя, а також може спричинити корупційні ризики.	Відкласти розгляд законопроекту № 7033-д з метою проведення ґрунтовної експертизи його положень із залученням громадськості.
128	Парламент прийняв за основу в першому читанні законопроекти № 11538 та № 11539, якими пропонується розглядати міжнародні злочини на національному рівні відповідно до спеціального закону, що застосовуватиметься до тих фактів, що мали місце після його прийняття, а Кримінальний кодекс України (КК України) та КПК України — до тих фактів, що були раніше. Це несе ризики визнання їх неконституційними.	Проаналізувати законопроекти № 11538 та № 11539 на відповідність Конституції України та нормам міжнародного права.
129	Парламент прийняв за основу законопроект № 10301, який передбачає внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині запровадження спеціалізації суддів з розгляду справ про військові кримінальні правопорушення, кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Однак цей законопроект може призвести до додаткового навантаження на суди та суддів.	Доопрацювати законопроект № 10301 щодо спеціалізації суддів задля проведення чіткого розмежування між військовими та воєнними злочинами і розподілу навантаження суддів. Доцільним є встановлення межі мінімально необхідного досвіду щодо розгляду кримінальних справ (наприклад, два роки), перш ніж уповноважувати суддю на розгляд міжнародних злочинів. Це надасть можливість уникнути ситуації, коли таку специфічну категорію справ зможе розглядати новопризначений суддя з незначним досвідом. Доцільним також є відкладення запровадження спеціалізації суддів щонайменше до моменту призначення нових суддів до апеляційних судів.

130	Відсутність єдності підходів до виконання судових рішень, що зважатиме на позицію та інтереси як державних, так і приватних виконавців.	Доопрацювати законопроекти № 5660 та № 9363 з метою уніфікації та гармонізації запропонованих підходів, вироблення єдиної політики в питанні виконання судових рішень, що буде зважати як на позицію Асоціації приватних виконавців України, так і Міністерства юстиції України (Мін'юст), зокрема питання стимулювання боржників до добровільного виконання судових рішень зобов'язального характеру, можливості альтернативного викладу судового рішення та впровадження інституту астренту.
131	Фрагментарність підходів до цифровізації виконавчого провадження, що містить лише перехід на окремі електронні інструменти, не впроваджуючи автоматизації провадження.	Доопрацювати концепцію цифровізації виконавчого провадження, яка міститиме практичні заходи з переходу всіх рівнів виконавчого провадження на електронний формат.
132	Відсутність рівності у правах приватних та державних виконавців, що призводить до обмежень можливостей приватних виконавців належно виконувати свої функції.	Врегулювати на законодавчому рівні зрівняння у повноваженнях приватних та державних виконавців, що відповідатиме європейським підходам до ефективного функціонування цих двох інститутів.
133	Недостатня врегульованість питання здійснення виконавчого провадження за участю осіб, до яких застосовано санкції у вигляді стягнення та блокування активів.	Врегулювати на законодавчому рівні особливості здійснення виконавчого провадження за участю осіб, до яких застосовано санкції, з метою мінімізації ризиків невиконання чи неналежного виконання судового рішення та ймовірності застосування до виконавців заходів відповідальності за недотримання останніми санкційного законодавства або законодавства у сфері виконання рішень.
134	Наявність обмеженого доступу до державних реєстрів у приватних та державних виконавців, що негативно впливає на швидкість та ефективність роботи.	Надати доступ державним та приватним виконавцям до максимальної кількості державних реєстрів, що можуть містити інформацію про майно та кошти боржників. Забезпечити функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих документів.
135	Наразі Мін'юст має широкі регуляторні повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю приватних виконавців, що негативно впливає на ефективність їхньої діяльності та розвиток інституту приватних виконавців загалом.	Здійснити перегляд регуляторної ролі Мін'юсту з метою її збалансування, що надасть можливість розширити повноваження приватних виконавців та підвищити ефективність їхньої роботи.
136	Неврегульованість питання законодавчо регламентованих мораторіїв на примусове стягнення майна/коштів з окремих категорій боржників.	Врегулювати питання мораторіїв на примусове стягнення майна/коштів з окремих категорій боржників та відповідно скасування відверто неактуальних.

137	Системне невиконання чи занадто тривале виконання рішень ЄСПЛ негативно впливає на національну систему судочинства, зокрема на захист порушених прав скаржників.	Вжити належні заходи для своєчасного та ефективного виконання рішень ЄСПЛ, зокрема через пріоритетну та максимально швидку реалізацію цих рішень у частині виплат компенсацій, та внесення необхідних змін до законодавства для вирішення комплексних проблем, які зумовлюють систематичну подачу заяв з однакових груп справ.
Реформа прокуратури		
1	Процесуальна незалежність прокурора перебуває під загрозою насамперед від безпідставного рішення керівника щодо відсторонення від справи. Законом № 4555-IX у липні 2025 року суттєво розширено процесуальні повноваження Генерального прокурора, що уможливило керування кримінальним провадженням «в обхід» прокурора-процесуального керівника, що підважує його процесуальну незалежність.	Впровадити обов'язок керівника належним чином обґрунтовувати рішення про відсторонення (виключення) прокурора з кримінального провадження та механізм оскарження такого рішення. Скасувати практику безпідставного утворення груп прокурорів у кожному кримінальному провадженні. Скасувати зміни, внесені Законом № 4555-IX, які суттєво обмежили обсяг процесуальної незалежності прокурора та необґрунтовано посилили процесуальну роль Генерального прокурора.
2	Грошове забезпечення прокурорів не завжди адекватно відповідає специфіці їхньої роботи та не є стримувальним фактором у питаннях незалежності. Водночас чисельність прокурорів вдвічі більша за середній європейський рівень.	Скасувати щорічну практику заниження вдвічі заробітної плати прокурора Законом України про Державний бюджет України. Оптимізувати чисельність прокурорів з врахуванням функцій прокуратури, співвідношення прокурорських і непрокурорських посад, включно з керівними.
3	Прокурорське самоврядування надто залежне від Офісу Генерального прокурора (ОГП) та не має повноважень для ефективного здійснення своїх завдань. Інституційна спроможність Ради прокурорів України (РПУ) слабка.	Посилити роль прокурорського самоврядування. Здійснити функціональний аудит РПУ. Підготувати проєкт змін до законодавства щодо забезпечення інституційної спроможності, незалежності та ефективності РПУ та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП).
4	Неможливість для прокурорів місцевого рівня належним чином реалізувати себе в питаннях прокурорського самоврядування. Відсутність зборів прокурорів місцевого рівня.	Визначити в Законі України «Про прокуратуру», що прокурорське самоврядування здійснюється через збори прокурорів усіх рівнів, Всеукраїнську конференцію прокурорів, РПУ та КДКП. Створити порядок формування зборів, наділити їх відповідними повноваженнями з вирішення питань в інтересах прокурорської спільноти.

5	Наявність політичного порядку призначення та звільнення Генерального прокурора, що негативно впливає на незалежність такої посадової особи та всієї системи прокуратури.	Впровадити винятково конкурсний порядок заміщення посади Генерального прокурора із залученням РПУ та за потреби — незалежних експертів. Визначити вичерпний перелік підстав дострокового звільнення або припинення повноважень Генерального прокурора, а також розробити спеціальну процедуру їх застосування. Звільнення або припинення повноважень Генерального прокурора має відбуватися за «професійним критерієм» простою більшістю голосів (якому передують висновки КДКП або ВРП), а в разі звільнення за «політичним критерієм» — кваліфікованою більшістю голосів (2/3 від конституційного складу Парламенту).
6	Прокурорів на керівні посади призначають без проведення конкурсу, внаслідок чого наявна необ'єктивність призначення, фаворитизм в органах прокуратури, а також не здійснюється перевірка на доброчесність. Новий Генеральний прокурор у червні 2025 року скасував пілотний проект з формування кадрового резерву, який передував впровадженню обов'язкового конкурсу на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури, унеможлививши врахування досвіду роботи відповідної Комісії, яка майже завершила свою роботу станом на день розформування.	Впровадити обов'язковий конкурсний добір на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури. Водночас зважати на досвід реалізації пілотного проекту з формування кадрового резерву в органах прокуратури, що був скасований. Визначити перелік таких посад з урахуванням оптимізації чисельності прокурорів та структури прокуратур. Визначити Законом України «Про прокуратуру» чіткі критерії оцінювання кандидата на керівну посаду, включно з професійною компетентністю та доброчесністю.
7	Скасування конкурсних засад призначення на посади прокурорів обласної прокуратури та ОГП. Зниження статусу прокурора-стажиста, попри єдиний статус прокурорів.	Скасувати позаконкурсний порядок призначення до обласної прокуратури та ОГП, що стало можливим після прийняття Закону № 4555-IX. Виключити із Закону України «Про прокуратуру» положення щодо окремого статусу прокурора-стажиста та всі положення, які можна розцінити як такі, що встановлюють обмеження щодо незалежності новопризначеного прокурора. Удосконалити процедуру підготовки прокурорів так, щоб система наставництва і стандартизованого навчання практичних аспектів діяльності нових прокурорів повністю замінила необхідність впровадження прокурорів-стажистів.
8	Екстраординарний порядок атестації прокурорів, що впроваджувався строком на два роки, триває уже понад п'ять. Відсутність стратегічного бачення щодо	Завершити атестацію прокурорів. Ухвалити необхідні законодавчі та інституційні зміни для цього.

	завершення атестації після проблем, порушених судовою практикою та двома рішеннями КСУ.	Відповідальним підрозділам ОГП треба ретельно вивчити питання щодо можливих шляхів завершення атестації із залученням фахівців та міжнародних партнерів, які можуть у цьому допомогти.
9	Більшість рекомендацій IV Раунду оцінювання GRECO (2017) залишаються невиконаними, а дисциплінарна процедура щодо прокурора має вади, зокрема щодо складів дисциплінарних проступків, пропорційності стягнень, строку давності притягнення до відповідальності тощо.	Ухвалити зміни до законодавства з метою виконання рекомендацій IV Раунду оцінювання GRECO в частині дисциплінарної процедури та композиції КДКП (забезпечення прокурорської більшості) та рекомендацій Європейської комісії щодо дисциплінарної процедури та інституційної спроможності КДКП виконувати покладені на неї функції.
10	Підрозділи внутрішнього контролю недостатньо ефективно запобігають та виявляють правопорушення в системі прокуратури. Повноваження підрозділу внутрішнього контролю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) є надмірними та можуть негативно впливати на неупередженість висновків КДКП за результатами розгляду дисциплінарних скарг.	Удосконалити діяльність Генеральної інспекції ОГП через надання їй дієвих повноважень та належних ресурсів для їх здійснення. З урахуванням єдності системи прокуратури необхідно скасувати окремий порядок розгляду дисциплінарних скарг щодо прокурорів САП з метою уникнення подвійного використання ресурсів прокуратури під час перевірки наявності ознак дисциплінарного проступку в скаргах на дії прокурорів САП.
11	18 червня 2025 року набрало чинності Рішення КСУ від 18 грудня 2024 року № 11-р(II)/2024, яким визнано неконституційною практику виведення «поза штат» як таку, що загрожує незалежності прокурора. Водночас Законом № 4555-IX було впроваджено новий порядок виведення «поза штат» у зв'язку із організаційними змінами в прокуратурі, а також впроваджено підставу для звільнення, що посягає на незалежність прокурора. Чинний механізм звільнення шляхом виведення «поза штат» і пропонування посади, на яку свідомо не погодиться прокурор, може використовуватися як інструмент «кадрових чисток», тобто звільнення з органів прокуратури «нелояльних» прокурорів. Навіть після скасування змін, внесених Законом № 4555-IX відкритим є питання виконання відповідного Рішення КСУ у такий спосіб, щоб уможливити	Виконати Рішення КСУ від 18 грудня 2024 року № 11-р(II)/2024 щодо унеможливлення перебування прокурора в невизначеному юридичному статусі у зв'язку з організаційними змінами в прокуратурі. Скасувати положення Закону №4555-IX, якими уможливлено звільнення з органів прокуратури внаслідок «виведення поза штат» як такі, що порушують гарантії інституційної незалежності прокурора.

	структурні зміни в органах прокуратури та водночас забезпечити інституційну незалежність прокурорів, які працюють у таких підрозділах.	
12	Рівень знань прокурорів у сфері права ЄС мінімальний, а системне навчання ніколи не проводилося. Співпраця Тренінгового центру прокурорів України (ТЦПУ) з НШСУ слабка, а прокурори недостатньо часу проводять з суддями в межах підвищення кваліфікації. Тренінгові програми занадто вузькоспеціалізовані та сформовані практичними потребами прокурорів. Водночас за відсутності усвідомлення значення знань з верховенства права, професійної етики, лідерства та управління, запити прокурорів не завжди адекватно виражають їхні потреби як професіоналів своєї справи. Інформація про діяльність ТЦПУ обмежена, практики публікації щорічних звітів немає.	Варто більше зосередитися на розробці курсів з права ЄС, верховенства права, суддівського ремесла, професійної етики, доброчесності та професійних навичок. Право ЄС має бути інтегроване в уже чинні курси щодо галузевих питань процесуальної діяльності прокурорів. Удосконалити тренінгові програми та курси з питань гендерної рівності, доброчесності, лідерства (зокрема лідерства жінок), протидії домашньому та гендерно зумовленому насильству. Налагодити співпрацю ТЦПУ з НШСУ, зокрема впроваджувати спільні навчальні програми для суддів та прокурорів. Продовжити залучення фахівців з-поза системи органів прокуратури до тренерської діяльності у ТЦПУ (суддів, адвокатів та інших правників), зокрема забезпечити підтримку громадських організацій, які адаптують кращі світові практики та методології у сфері підвищення кваліфікації прокурорів. ТЦПУ має щорічно оприлюднювати звіт про свою діяльність, включно з інформацією про кількість та професійне спрямування залучених тренерів, перелік проведених навчальних заходів та результатами оцінювання таких заходів.
13	Інформація про систему оцінювання прокурорів вкрай заплутана та суперечлива. Складається враження, що існує дві системи оцінювання. Пілотні проекти, що проводяться з 2023 року, належним чином не висвітлюються, про їх результати невідомо навіть фахівцям у сфері прокурорської діяльності. РПУ не залучена до оцінювання прокурорів.	Внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» із зазначенням, що в прокуратурі застосовується лише одна система оцінювання задля уникнення хибних тлумачень про наявність двох систем оцінювання. Підготувати та опублікувати звіт за результатами пілотного проекту з впровадження «постійної» системи оцінювання у 2023–2025 роках. З урахуванням результатів пілотного проекту впровадити нову, постійну систему оцінювання прокурорів. Водночас на етапі оскарження результатів оцінки прокурором має бути залучена РПУ (у складі Апеляційної комісії). Роль прокурорського самоврядування в регулюванні порядку оцінювання прокурорів має бути розширена.

14	Застарілий функціонал Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), що обмежує сторону обвинувачення в можливості впровадження цифрових рішень, доступу до аналітичних даних та оперативному моніторингу кримінальних проваджень. Відсутність можливості працювати з процесуальними документами винятково в цифровому вигляді (paperless).	Поетапно впроваджувати систему електронного кримінального провадження «СМЕРЕКА» з урахуванням заходів, передбачених у стратегічних документах та планах з їх виконання, зокрема Плані заходів на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки. Передбачити інтеграцію пов'язаних модулів до системи «СМЕРЕКА», насамперед E-Case (пілотний проект в антикорупційних органах, випадковий (автоматичний) розподіл кримінальних проваджень у прокуратурі, функціонування груп прокурорів та слідчих із встановлення запобіжника від неправомірної зміни групи в будь-який момент тощо).
15	Наявні практики маніпуляцій керівників органів прокуратури під час визначення прокурора в кримінальному провадженні, що породжує корупційні ризики в кримінальному процесі або призводить до надмірного навантаження на прокурора, призначення прокурора з недостатніми професійними знаннями тощо.	Впровадити систему випадкового розподілу кримінальних проваджень в органах прокуратури.
16	Непрофесійна робота зі свідками та потерпілими від воєнних злочинів, що призводить, з одного боку, до їх закритості та неможливості отримати від них інформацію доказового характеру, а з іншого — завдання повторної та вторинної віктимізації цим особам. Виділення ресурсів лише на потерпілих від воєнних злочинів, хоча вразливих категорій потерпілих є багато, і чітких планів щодо масштабування Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків на інші категорії не визначено.	Розвивати систему підтримки потерпілих і свідків від воєнних злочинів з метою отримання від них якісної інформації для подальшого доказування цих злочинів, водночас запобігаючи вторинній чи повторній віктимізації таких осіб. Масштабувати досвід та інструменти діяльності Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків на інші категорії потерпілих. Розпочати можна з потерпілих і свідків від насильницьких злочинів, а надалі масштабувати залежно від рівня вразливості інших категорій потерпілих і свідків.
17	Міжнародні злочини віднесено до підслідності лише Службою безпеки України (СБУ), хоча їх розслідування здійснює як СБУ, так і Національна поліція України (НПУ). Відсутність довгострокового інституційного забезпечення кримінального переслідування у справах про міжнародні злочини.	Внести зміни до ст. 216 КПК України, якими передбачити альтернативну підслідність НПУ щодо міжнародних злочинів. Визначити спеціалізацію прокурорів та слідчих на рівні законів України «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України» та «Про Національну поліцію України» задля унеможливлення ситуації з браком ресурсів з боку Уряду, Парламенту на відновлення справедливості для жертв міжнародних злочинів у майбутньому.

		Розробити та прийняти до кінця 2025 року новий Стратегічний план кримінального переслідування за міжнародні злочини на 2026–2028 роки (чи довший період) з більш конкретними заходами та очікуваними результатами.
18	Невідповідність положень кримінального, кримінального процесуального законодавства положенням Римського статуту Міжнародного кримінального суду (Римський статут). Процесуальне законодавство також недостатньо чітко визначає порядок функціонування спільних слідчих груп (JIT), а про їхню діяльність ОГП недостатньо інформує суспільство.	Імплементувати положення Римського статуту до українського кримінального, кримінального процесуального законодавства. Врегулювати процесуальні аспекти діяльності спільних слідчих груп (JIT) на території України. Періодично публікувати інформацію про результати міжнародного співробітництва операційного рівня, насамперед про спільні слідчі групи (JIT) (за умови, що це не матиме негативного впливу на діяльність конкретної JIT).
Реформа адвокатури		
1	Наразі стратегічні документи, що містять розділи щодо змін у системі адвокатури, лише готуються або очікують на затвердження, що створює ризик збереження статус-кво та поглиблення негативного впливу адвокатури на всю систему правосуддя.	Після затвердження Дорожньої карти реформ необхідно ухвалити докладний план її реалізації в частині адвокатури із чіткими строками, виконавцями та механізмами моніторингу за широкої участі громадянського суспільства та адвокатів. Президент має затвердити Стратегію розвитку правосуддя до 2029 року з урахуванням публічних консультацій, експертних обговорень та інституціалізованої участі представників адвокатської спільноти та неурядових організацій. НАЗК треба підготувати Антикорупційну стратегію та програму з акцентом на мінімізацію корупції в адвокатурі.
2	Вибірність органів адвокатського самоврядування (ОАС) в Україні залишається непрозорою і централізованою, що суперечить принципам доброго врядування і європейським стандартам. ОАС продовжують діяти з перевищенням строків повноважень, без регулярної ротації та належного демократичного оновлення. Процес ініціювання виборів залежить виключно від центрального органу (Ради адвокатів України (РАУ)), а механізми визначення квот залишаються закритими та незрозумілими. Відсутність вимоги щодо таємного голосування під час обрання керівних органів, непрозорість процедур та відсутність інструментів для якісних та	У законодавстві у сфері адвокатури та адвокатської діяльності передбачити: • виключний перелік підстав, за яких попередній склад ОАС продовжуватиме виконання повноважень понад встановлений строк, на який їх було обрано, але в будь-якому разі не більш ніж протягом одного року; • початок проведення процедури добору нових членів ОАС обов'язково має відбуватися відповідно до вимог закону та не потребуватиме окремого рішення РАУ; - обов'язкову періодичну ротацію ОАС, чітко обмеживши обіймання посад понад два строки поспіль, з автоматичним початком виборчої процедури у разі завершення строку повноважень; - загальний строк перебування на посадах в ОАС від одного до трьох років відповідно до європейських стандартів;

	конкурентних виборів підривають довіру до системи самоврядування адвокатів і знижують її легітимність у системі правосуддя. Ризик неготовності системи правосуддя відмовитися від участі міжнародних експертів у формуванні комісії з добору ВККС.	• можливість ініціювання регіонами виборів ОАС центрального та регіонального рівнів; • пряму норму про обов'язковість таємного голосування під час обрання посадових осіб ОАС (на конференціях адвокатів регіонів та З'їзді адвокатів України) за аналогією з законодавством у суміжних правничих професіях; • можливість електронного онлайн-голосування за принципом «один адвокат — один голос», використовуючи незалежні від НААУ онлайн-платформи; • вимоги до прозорості та конкурентної процедури висування кандидатів з обов'язковою публікацією їхніх програм, проведенням дебатів і відкритим доступом до інформації; • незалежний нагляд за виборами через створення виборчих комісій з адвокатської спільноти, механізмів оскарження та регулярної звітності про перебіг виборчого процесу. Розглянути можливість продовження дії моделі формування Конкурсної комісії з добору членів ВККС, що застосовувалася до червня 2025 року. Така модель передбачала участь міжнародних експертів, делегованих міжнародними партнерами України, та суддів, обраних РСУ, і була схвалена Венеційською комісією як тимчасове, але обґрунтоване рішення для перехідного періоду. Гармонізувати виборчу систему адвокатури з міжнародними стандартами, як-от: Рекомендація №R (2000) 21 Ради Європи та принципи Ради адвокатів та юридичних товариств Європи (CCBE), через закріплення принципів демократичності, саморегулювання та професійної автономії в законі.
3	Процедури доступу до професії адвоката в Україні залишаються застарілими, непрозорими та схильними до зловживань. Кваліфікаційний іспит не оновлювався багато років і не відповідає сучасним вимогам технічної організації та об'єктивності оцінювання. Освітні критерії допуску до іспиту є недостатньо чіткими, а вимоги до професійного стажу — надто низькими для гарантування належної якості адвокатської діяльності. Стажування часто має формальний характер і не забезпечує належної підготовки кандидатів до самостійної практики. Також	Внести зміни до законодавства, якими запровадити стандартизований цифровізований кваліфікаційний іспит для доступу до професії адвоката, що забезпечить об'єктивність оцінювання знань та мінімізує корупційні ризики. Підвищити вимоги до кандидатів, уточнивши критерії освіти, та запровадити механізм попередньої перевірки доброчесності кандидатів. Реформувати наявну модель стажування, забезпечивши її реальну навчальну функцію та врахувавши найкращі європейські практики для досягнення балансу між навчальним, практичним і етичним компонентами підготовки майбутніх адвокатів.

	відсутні механізми базової перевірки морально-етичної доброчесності кандидатів, що знижує довіру до доступу в професію.	
4	Система підвищення професійного рівня адвокатів в Україні продовжує містити ознаки закритої, монополізованої та формальної, без реальної конкуренції серед освітніх провайдерів. Вища школа адвокатури НААУ зберігає штучне монопольне становище, акумулюючи організаційні, контрольні й акредитаційні функції без прозорих правил доступу для інших операторів. Акредитаційні процедури залишаються зарегульованими та непрозорими, а платний характер більшості заходів ставить адвокатів у нерівні умови залежно від регіону. Нові правила підвищення кваліфікації поглиблюють формалізм, а механізми стимулювання реального професійного розвитку фактично відсутні.	Внести зміни до законодавства, гарантувавши адвокатам право на вільний вибір форм і провайдерів підвищення кваліфікації. Створити прозору й нормативно врегульовану процедуру акредитації операторів і сертифікації викладачів у сфері безперервного навчання адвокатів. Скасувати необґрунтовані фінансові бар'єри для акредитації та доступу до навчання. Розробити окрему спеціальну процедуру підвищення кваліфікації для помічників адвокатів з урахуванням їхнього професійного статусу та підготовки до подальшого доступу до адвокатури.
5	Система дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні залишається непрозорою та характеризується суттєвими правовими прогалинами. Розгляд дисциплінарних справ здійснюється ОАС, строк повноважень яких спливає, що викликає сумніви щодо легітимності ухвалених рішень. Дисциплінарна процедура залишається фрагментарно врегульованою. Відсутність публічного реєстру дисциплінарних рішень створює ризики вибіркового застосування санкцій та правову невизначеність. Крім того, наявна практика повторного притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності за одне й те саме порушення обов'язку підвищення професійного рівня, а також використання дисциплінарних механізмів як інструменту тиску на адвокатів за критику ОАС.	Внести зміни до законодавства для встановлення чітких правил дисциплінарних проваджень, визначення складу проступків, розширення заходів дисциплінарного впливу. Внести зміни до законодавства, відповідно до яких передбачатиметься можливість зупинення виконання рішення в дисциплінарній справі на період його оскарження органом, до якого таке рішення оскаржується, зокрема судом. Нормативно врегулювати процедуру дисциплінарних проваджень, забезпечивши принцип гласності. Створити відкритий публічний реєстр дисциплінарних рішень для забезпечення доступності та підзвітності дисциплінарної практики заради правової визначеності. Переглянути Правила адвокатської етики, виключивши положення, що надають можливість використовувати їх для обмеження свободи висловлювання адвокатів.

6	Фінансова система органів адвокатського самоврядування залишається закритою і непрозорою: фінансова звітність за 2022–2024 роки не оприлюднюється. ОАС здійснюють розпорядження коштами без належного зовнішнього контролю, відкритих процедур закупівель та обов'язкового незалежного аудиту. Новий порядок розподілу щорічних внесків між РАР та НААУ на користь НААУ, ухвалений у грудні 2024 року, передбачає суттєве збільшення частки НААУ без проведення фінансово-економічного обґрунтування чи прогнозу наслідків для регіонів. Відсутність об'єктивної інформації про витрати й розподіл ресурсів створює ризики неефективного управління, централізації влади та підриву довіри адвокатської спільноти до фінансової політики НААУ.	Врегулювати на законодавчому рівні обов'язковість фінансової звітності ОАС перед адвокатами та проведення щорічного незалежного аудиту. Запровадити публічні процедури закупівель товарів, робіт і послуг для всіх органів ОАС. Уніфікувати й деталізувати форму фінансової звітності із зазначенням витрат за статтями, договорами, оплатою праці та іншими ключовими показниками. Передбачити обов'язкове регулярне оприлюднення договорів на закупівлі від визначеної граничної суми та розкриття даних про штат і посадові оклади працівників ОАС. Провести перегляд принципів розрахунку щорічного внеску адвокатів та плати за складання іспиту на основі реального аналізу потреб і витрат з їх публічним обґрунтуванням.
7	В Україні й далі трапляються випадки порушення професійних прав адвокатів, включно з проведенням необґрунтованих обшуків, прослуховуванням, перешкоджанням у спілкуванні з клієнтами та ігноруванням адвокатських запитів. Існує недостатній судовий контроль за дозволами на втручання в адвокатську діяльність, а механізми притягнення винних осіб до відповідальності залишаються неефективними. Залишається проблема ототожнення адвокатів з їхніми клієнтами. Також актуальною залишається відсутність реальних механізмів захисту від зловживань під час слідчих дій щодо адвокатів та несанкціонованого доступу до адвокатської таємниці. Порушення професійних прав адвокатів у процесі взаємодії із представниками територіальних центрів комплектації та соціальної підтримки (ТЦК та СП) набули системного та загрозливого характеру. А закон, який запроваджує визначення «ототожнення адвоката з клієнтом», має ризик надширокого трактування та зловживання із ризиком загрози свободі слова.	Розширити професійні права і гарантії адвокатів: забезпечити безперешкодний доступ до службових приміщень, де перебуває його клієнт, надати ідентифікований доступ до державних реєстрів, проводити обшуки і негласні дії щодо адвоката в межах кримінального провадження, пов'язаного з виконанням адвокатом його професійних обов'язків, лише на підставі ухвали слідчого судді апеляційного суду (включно з Апеляційною палатою ВАКС). Провести широку правничу дискусію за участі адвокатів, експертів та науковців щодо механізмів забезпечення ефективної реалізації повноважень РАР у частині складення адміністративних протоколів за ч. 5 ст. 2123 КУпАП (ненадання відповіді на адвокатський запит), а також щодо доцільності та наявних потенційних ризиків у разі передачі цих повноважень безпосередньо адвокатам. Посилити судовий контроль за дозволами на втручання в адвокатську діяльність. Уряду треба розробити план підготовки до ратифікації Конвенції Ради Європи про захист професії адвоката, визначивши конкретні часові межі та поетапність оновлення законодавства в сфері адвокатури відповідно до стандартів і рекомендацій Європейського Союзу, положень цієї Конвенції, а також напрацювати механізм моніторингу виконання положень Конвенції після її ратифікації.

		Розробити та запровадити єдиний міжвідомчий механізм взаємодії між ТЦК та СП й адвокатами, який би гарантував недопущення ототожнення адвоката з клієнтом, забезпечував непорушність права доступу до клієнта та унеможлиблював використання інструментів військового обліку як засобу тиску чи перешкоджання здійсненню правничої діяльності. У разі доповнення КУпАП ст. 185¹⁶, у редакції, запропонованій законопроектом № 12320, внести зміни до цієї статті, уточнивши визначення «ототожнення адвоката з клієнтом» так, щоб уникнути можливостей для його довільного або надмірного тлумачення та запобігти використанню цієї норми як інструмента обмеження свободи слова адвоката.
8	Адвокати, які є ключовими учасниками системи правосуддя, залишаються єдиними, хто не підпадає під обов'язкове фінансове декларування. Це створює «сліпу зону» в антикорупційній системі, підвищує ризики конфлікту інтересів і підважує принцип рівності стандартів доброчесності серед учасників правосуддя.	Законодавчо запровадити обов'язкове декларування адвокатами, зокрема членами ОАС.
9	Попри прийняття Державного стандарту соціальної послуги медіації, процедура залучення до медіації залишається надмірно формалізованою на ранніх етапах, що може відштовхувати потенційних отримувачів послуги. Обізнаність населення про можливості медіації, включно з програмою відновного правосуддя для неповнолітніх, залишається низькою, що обмежує її ефективне впровадження.	Беручи до уваги практичний досвід соціальних служб, внести зміни до Державного стандарту соціальної послуги медіації з метою спрощення процедури залучення до медіації. Провести національну інформаційну кампанію щодо послуги медіації, а також пілотного проекту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення».
Реформа юридичної освіти		
1	Відсутність комплексного нормативно-правового регулювання щодо реформування правничої освіти на законодавчому рівні, що унеможлиблює системні трансформаційні процеси.	Прийняти Закон України «Про вищу правничу (юридичну) освіту та первинний доступ до правничої професії» з урахуванням положень концепцій реформи юридичної (правничої) освіти.
2	Відсутність єдиного координаційного органу у сфері правничої освіти після позбавлення Мін'юсту відповідних повноважень, що негативно впливає на	Внести зміни до нормативно-правових актів, зокрема до Положення про Міністерство юстиції України, щодо відновлення повноважень у сфері правничої освіти та створити в структурі Міністерства спеціалізований підрозділ,

	послідовність реформування та ефективну взаємодію з професійними правничими спільнотами.	відповідальний за формування та реалізацію політики у сфері правничої освіти.
3	Інституційна бінарність у підготовці правників: паралельне функціонування цивільних закладів вищої освіти та закладів зі специфічними умовами навчання (Міністерства внутрішніх справ України (МВС), СБУ, Міністерства оборони України (Міноборони), що призводить до дисбалансу рівня підготовки та порушення принципу рівності доступу до вищої освіти.	Здійснити інституційне розмежування підготовки фахівців для правничої професії та правоохоронних та військових органів, забезпечивши підготовку правників виключно цивільними закладами вищої освіти з одночасною трансформацією підготовки кадрів для правоохоронних органів за окремою спеціальністю «Правоохоронна діяльність».
4	Дисфункціональність структури правничої освіти з деструктивним розривом у формуванні фахових компетентностей між бакалаврським і магістерським рівнями вищої освіти.	Імплементувати наскрізну магістерську програму тривалістю п'ять років (300 кредитів ЄКТС) замість двоступеневої системи підготовки, а також відмовитися від заочної форми здобуття освіти з переходом на змішану форму навчання з огляду на статистичні дані щодо результатів складання Єдиного фахового вступного випробування та Єдиного державного кваліфікаційного іспиту (ЄДКІ).
5	Інертність та формалізм системи акредитації освітніх програм за спеціальністю «Право», що характеризується відсутністю врахування результатів ЄДКІ, показників працевлаштування випускників та належної інтеграції представників правничої спільноти.	Диверсифікувати критерії акредитації правничих програм, імплементувавши обов'язкове врахування результатів ЄДКІ та показників працевлаштування випускників, інтегрувати представників правничої професії до акредитаційних процедур та розширити суб'єктний склад акредитаційних інституцій.
6	Неефективність державного фінансування юридичної освіти, що призводить до нераціонального розподілу бюджетних коштів та невідповідності якісним показникам підготовки фахівців.	Трансформувати систему фінансування юридичної освіти через перехід від державного замовлення до грантової підтримки здобувачів вищої освіти з впровадженням механізмів співфінансування, що забезпечить більш раціональний розподіл державного фінансування та підтримку найбільш перспективних абітурієнтів.
7	Невідповідність змісту навчальних програм сучасним вимогам юридичної практики, європейським стандартам та очікуванням роботодавців у сфері права.	Модернізувати зміст освітніх програм, посиливши вивчення права ЄС (не менше ніж 10–15% обсягу), практичну підготовку, формування професійних soft skills та етичних цінностей; розробити рекомендаційні типові програми для фундаментальних правничих дисциплін із залученням фахових експертів.
8	Недостатня транспарентність процедури ЄДКІ та проблеми імплементації принципів академічної доброчесності, особливо в контексті розвитку технологій штучного інтелекту.	Підвищити рівень прозорості процедури ЄДКІ через оприлюднення екзаменаційних матеріалів після завершення тестування, збереження високих вступних вимог для абітурієнтів (мінімальний конкурсний бал 150) та інституціоналізувати політики доброчесного використання технологій штучного інтелекту в освітньому процесі.

9	Недостатня інтегрованість українських правничих шкіл у європейський освітній та науковий простір.	Активізувати процеси інтернаціоналізації правничої освіти через стимулювання академічної мобільності, участі у міжнародних рейтингах, імплементації програм подвійних дипломів з європейськими правничими школами та входження до європейських і глобальних мереж правничих шкіл.
10	Відсутність системної політики професійного розвитку науково-педагогічних працівників правничих шкіл.	Імплементувати програми підвищення кваліфікації викладачів у провідних європейських правничих школах, створити економічні та організаційні стимули для залучення висококваліфікованих юристів-практиків до викладацької діяльності та запровадити конкурентні механізми фінансування наукових досліджень у правничій сфері.
БОРІТЬБА З КОРУПЦІЄЮ		
1	САП та ВАКС не мають актуальних формалізованих інституційних стратегій розвитку.	Усім антикорупційним органам необхідно завершити розроблення та оновлення стратегічних документів розвитку (для НАБУ — з урахуванням результатів зовнішнього аудиту, для САП — з огляду на специфіку своєї діяльності в системі органів прокуратури, для ВАКС — формалізувати власні напрацювання).
2	Звітність антикорупційних органів висвітлює лише кількісні результати роботи без оцінки якісних.	Розробити систему оцінки ефективності діяльності антикорупційних органів з фокусом не лише на кількісних показниках розслідувань та направлених до суду справ, але й на якісних результатах — реальному відшкодуванні збитків, конфіскації злочинних активів.
3	Спроможність формування політики на основі доказів у системі кримінальної юстиції залишається недостатньою.	Удосконалити збір, аналіз та використання статистичних даних для формування державної політики та законодавчих пропозицій. Розробити систему моніторингу кримінальних проваджень з відстеженням тривалості розслідування, причин затягування, підстав закриття справ.
4	Попри наявність повноважень та необхідної бази даних для узагальнення судової практики у Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки (ДАП), було змінено виконавця відповідного заходу з ВАКС на НАЗК, що викликає сумніви в питанні спроможності ВАКС виконувати аналітичні функції самостійно.	Посилити аналітичний напрям ВАКС для самостійного узагальнення судової практики.
5	Брак інформації та публічної комунікації виконання вироків ВАКС не дає можливості комплексно оцінити результативність боротьби з топкорупцією.	Запровадити систему оцінювання результативності виконання вироків ВАКС щодо конфіскації майна та відшкодування збитків, зокрема публічну комунікацію виконання судових рішень.

6	Система кримінальної юстиції не має єдиної якісної методології збору статистичних даних, що не дає можливості комплексно аналізувати та порівнювати дані результатів роботи різних органів досудового розслідування для напрацювання рекомендацій з покращення їхньої роботи.	Впровадити єдину методологію збору та аналізу статистичних даних з моніторингом результатів розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень усіма правоохоронними органами, а також прокуратурою, що міститиме відстеження причин закриття проваджень, скасування вироків та обліку відшкодованих збитків.
7	Невисока результативність кримінальних проваджень, розслідуваних НПУ, Державним бюро розслідувань (ДБР) та Бюро економічної безпеки України (БЕБ), щодо корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень.	Посилити спеціалізацію та професійну підготовку слідчих у сфері розслідувань корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень.
8	Стабільно високим є рівень закритих проваджень та вищий за загальний рівень виправдувальних вироків.	ОГП варто запровадити комплексний аналіз системних причин низької результативності передачі справ до суду та високої частки закритих проваджень, які розслідуються НПУ, ДБР та БЕБ
9	Конкурсні комісії з добору керівництва НАБУ та САП пропонують по декілька кандидатур суб'єктам призначення. Це додає можливості необґрунтованого розсуду політичному керівництву і не дає можливості завершити роботу комісій добором одного, найбільш відповідного критеріям, кандидата.	Внести зміни до законодавства, передбачивши, що за результатами конкурсного добору на посаду керівника НАБУ/САП конкурсна комісія добирає лише одного кандидата і вносить подання на його призначення Прем'єр-міністру/Генеральному прокурору.
10	Запроваджені Законом № 4560-IX поліграфологічні дослідження, зокрема, щодо працівників НАБУ та їх перевірки СБУ, можуть мати непередбачувані та негативні наслідки на практиці.	Забезпечити належну реалізацію прикінцевих та перехідних положень Закону № 4560-IX щодо проведення поліграфологічних досліджень та перевірки СБУ, зокрема, працівників НАБУ та САП із тим, щоб не допустити посягань на їхню незалежність та ефективність розслідувань корупції на найвищому рівні.
11	Зовнішні незалежні аудити діяльності НАБУ, САП та НАЗК можуть проводитися за період, коли орган повністю чи частково очолював попередній керівник. Законодавством не конкретизовано наслідки негативних висновків аудитів для керівників, діяльність яких не охоплювалася або не повністю охоплювалася періодами, які оцінювала комісія.	Наслідки негативних висновків зовнішніх незалежних аудитів діяльності НАБУ, САП та НАЗК мають бути конкретизовані для керівників цих органів, чия діяльність не стосувалася періодів, у яких було допущено недоліки, що вплинули на ефективність інституції.

12	Хоча керівник САП і є самостійною процесуальною фігурою, але досі певні повноваження, що стосуються ініціювання кримінальних проваджень щодо окремих суб'єктів і деяких заходів міжнародної взаємодії, належать лише Генеральному прокурору. Це підвищує ризик зволікання або витоку інформації.	Посилити інституційну самостійність САП, надавши керівнику САП право ініціювати кримінальні провадження та погоджувати проведення слідчих дій щодо народних депутатів, а також повноваження у сфері міжнародного співробітництва (не лише через зміни в КПК України, але й у відповідних ратифікаційних законах про міжнародні договори).
13	Судді мають можливість звертатися до ВРП з повідомленнями про втручання у свою діяльність. Однак інформації про результативність таких звернень немає.	Результати вжиття заходів реагування на повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя мають комунікуватися ВРП для відстеження їх результативності.
14	Розгляд КСУ подання щодо неконституційності участі міжнародних експертів у формуванні антикорупційних органів може мати негативні наслідки для конкурсних процедур до цих органів.	Забезпечити ефективний захист гарантій незалежності антикорупційних органів у контексті розгляду КСУ подання про неконституційність участі міжнародних експертів у формуванні цих органів.
15	Систематично виникають випадки витоку інформації в антикорупційних органах, що негативно позначається на ефективності притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення.	Розвивати комплексні механізми протидії витоку інформації в антикорупційних органах, зокрема регулярний аудит інформаційної безпеки, ротацію доступів та моніторинг аномальних дій користувачів інформаційних систем.
16	Окремі підстави дисциплінарної відповідальності суддів та прокурорів є надзвичайно широкими та не відповідають принципу правової визначеності.	Конкретизувати окремі підстави для дисциплінарної відповідальності прокурорів і суддів відповідно до рекомендацій GRECO, зокрема через підтримку та удосконалення законопроєкту № 13137.
17	Оцінювання роботи детективів НАБУ відбувається переважно за кількісними показниками, якісні критерії не беруться до уваги.	Удосконалити критерії оцінювання детективів НАБУ з орієнтацією не лише на кількісні, а й на якісні характеристики. Зокрема, брати до уваги скасування рішень детектива прокурорами САП і слідчими суддями, підтвердження цими суб'єктами порушення, а також результати судового розгляду кримінальних проваджень (наприклад, щодо допустимості зібраних детективами НАБУ доказів).
18	Чинна система оцінювання прокурорів застосовується лише з метою преміювання.	Забезпечити повноцінне впровадження системи оцінювання якості роботи прокурорів, зокрема прокурорів САП, через створення необхідної інфраструктури та оптимізації управлінських процесів в органах прокуратури.
19	Чисельність НАБУ, САП і БАКС зростає, що вимагає збільшення матеріально-технічного забезпечення. Додатково треба звернути увагу на те, що зарплата суддів БАКС, як і інших суддів, досі залежить від	Забезпечувати антикорупційні інституції належними фінансовими ресурсами для їхньої ефективної діяльності.

	прожиткового мінімуму, встановленого на 2021 рік. Водночас розмір заробітних плат органів правопорядку зростає з року в рік.	
20	Не переглянуті вимоги до судді ВАКС обмежують коло професійних правників брати участь у конкурсі.	Прийняти комплексні зміни до законодавства щодо вдосконалення конкурсу до ВАКС, які міститимуть перегляд вимог щодо специфічного попереднього стажу кандидатів.
21	ВАКС не забезпечений належними приміщеннями, що створює перешкоди для виконання ним своїх повноважень.	Забезпечити ВАКС належними службовими приміщеннями для ефективного функціонування суду, особливо з огляду на розширення штату суддів та апарату.
22	Значна частина вакантних посад в антикорупційних органах залишається незаповненою, що негативно впливає на спроможність таких органів.	Продовжити комплексну програму утримання кадрів в антикорупційних органах, включно з системою професійного розвитку, кар'єрного зростання та конкурентної оплати праці в умовах воєнного стану.
23	Підрозділи аналітиків НАБУ мають незаповнений штат, що позбавляє їх можливості виконувати проактивні функції.	Потрібно продовжити оптимізацію структури НАБУ, розширивши підрозділи аналітиків з проактивними функціями.
24	Попри внесення змін до законодавства, НАБУ досі не має можливості автономно забезпечувати прослуховування.	Критично важливо забезпечити автономність НАБУ у здійсненні прослуховування, без залежності від СБУ.
25	Система «іКейс» наразі реалізується лише на рівні НАБУ, САП та ВАКС, стосується обмеженого кола процесуальних дій, а також не має повноцінної інтеграції з системами документообігу судів вищих інстанцій.	Необхідно забезпечити повноцінне функціонування системи «іКейс» через залучення всіх учасників кримінального провадження та інтеграцію з судовим документообігом.
26	Призначення та проведення експертиз у кримінальних справах, які розслідує НАБУ, є достатньо складними через вплив на експертів, злив інформації, тривалі строки виконання експертиз.	Посилити експертну підтримку НАБУ через створення спеціальної експертної установи. При цьому потрібно буде забезпечити незалежність експертів та менеджменту як від НАБУ, так і від сторонніх учасників.
27	Визначена КПК України підслідність НАБУ не поширюється на всіх топпосадовців, зокрема на керівника Офісу Президента України (Офіс Президента) чи його заступників, через що розслідування НАБУ щодо таких посадових осіб	Розширити підслідність НАБУ повністю охопивши всіх топпосадовців, зокрема керівника Офісу Президента та його заступників.

	змушене відбувається за ad hoc визначеною підслідністю.	
28	Попри комплексні зміни Положення про Управління внутрішнього контролю НАБУ, результативність їх застосування ще потребує оцінювання на практиці з огляду на випадки витоку інформації, а також недостатньо виважену активну комунікацію цих оновлень.	Посилити реагування на загрози витоку інформації під час досудового розслідування НАБУ і САП, а також запровадити адекватну публічну комунікацію результатів розслідувань таких випадків.
29	Комісія з аудиту НАБУ затверджує та оприлюднює критерії й методику проведення оцінювання ефективності діяльності. Водночас, якщо кожен склад комісії затверджуватиме суттєво різні критерії проведення такої оцінки, це не слугуватиме сталості аудиту, а також може негативно впливати на роботу НАБУ. Беручи до уваги подібність регулювання процесів аудиту НАБУ та САП, проблеми визначеності та сталості критеріїв, методики зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності САП можуть бути релевантними і для цього органу.	Внести зміни до законодавства, визначивши, що критерії та методика проведення аудиту антикорупційних органів повинні залишатися сталими для наступних аудитів після їх визначення першим складом Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності, за винятком випадків, коли комісія у своєму звіті вкаже на об'єктивну необхідність їх змінити.
30	6 травня 2025 року комісія з зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ оприлюднила свій звіт, у якому надала рекомендації, адресовані як НАБУ, так і Верховній Раді, оскільки окремі проблеми вимагають законодавчого вирішення.	Парламенту та НАБУ належить виконати рекомендації комісії зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ, надані у звіті від 6 травня 2025 року.
31	Щорічна періодичність проведення аудиту НАБУ є невинноватою короткою та створює складнощі, як для самого органу, так і для комісії та донорів.	Внести зміни до законодавства, визначивши, що проведення зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності НАБУ відбувається кожні два роки, але не частіше трьох разів упродовж визначеного Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» строку повноважень директора НАБУ.
32	Більшість з рекомендацій, наданих Комісією з проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК, за результатами	НАЗК варто виконати рекомендації, надані Комісією з проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК за 2020–2021 роки. Для моніторингу такого виконання або обґрунтування невиконання наданих

	останнього аудиту залишаються без належного втілення, навіть після зміни очільника НАЗК на початку 2024 року, а деякі практики ще й погіршилися. Водночас рекомендації аудиторів часто перегукуються з тими, що були надані Європейською комісією, Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD) та іншими міжнародними партнерами України.	рекомендацій пропонується створити окремий розділ на вебсайті НАЗК або забезпечити періодичну публікацію відповідних аналітичних та статистичних звітів. Такий моніторинг буде корисним також для майбутніх аудитів діяльності НАЗК.
33	Залишаються чинними Методика та критерії зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК, затверджені Кабінетом Міністрів України у 2020 році без проведення відкритих інклюзивних консультацій із заінтересованими сторонами. Зважаючи на нові виклики воєнного стану та інші обставини, чинна Методика та критерії оцінки стали ще менш актуальними та потребують системного оновлення.	Кабінет Міністрів України після проведення широкого обговорення із заінтересованими сторонами, зокрема громадськістю, має оновити Методику та критерії зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК. У ній варто зменшити кількість критеріїв оцінювання, усунути дублювання та забезпечити їхнє фокусування на якісних показниках впливу діяльності НАЗК на запобігання корупції, надавши для цього відповідну дискрецію Комісії. Треба суттєво спростити базові опитувальники для зовнішніх заінтересованих сторін та органів державної влади.
34	Добір керівників НПУ і ДБР допускає політично вмотивовані призначення, не на підставі якісної оцінки доброчесності та компетентності. Однак ці органи також уповноважені розслідувати корупцію.	Удосконалити законодавство щодо добору керівників НПУ і ДБР у частині прозорості, оцінки доброчесності та професійності. Особливу увагу треба звернути на те, що позиція представників від партнерів з розвитку, які мають бути залучені до складу конкурсних комісій, має бути одностайною.
35	План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (План заходів до КСП), містить заходи, спрямовані на посилення публічного контролю і підзвітності НПУ, ДБР та БЕБ, однак окремі заходи можуть бути вдосконалені під час розроблення проєктів нормативних актів. Наприклад, за планом заходів до КСП перевірка кандидатів на керівні посади до органів правопорядку може відбуватися без залучення незалежних (зокрема міжнародних) експертів до складу відповідних конкурсних комісій.	Органам виконавчої влади варто своєчасно виконувати План заходів до КСП із залученням експертів та громадськості до розроблення проєктів нормативних актів.

36	Уряд протиправно не підтримав проєкт розпорядження про призначення директором БЕБ переможця конкурсу, обраного конкурсною комісією.	Уряд має призначити на посаду директора БЕБ переможця конкурсу, кандидатуру якого повторно подала Комісія з добору Директора БЕБ.
37	У грудні 2023 року НАЗК запровадило автоматизацію повних перевірок декларацій, що наразилося на критику представників громадськості. Мета цього оновлення, яке до того ж не передбачено профільним Законом, залишається неоднозначною та недостатньо розмежованою від штучно виокремленого контролю повноти заповнення декларації.	Повернутися до попередньої концепції повних перевірок декларацій, яка не передбачала наявність декларацій, що можуть бути повністю перевірені автоматизовано.
38	Наразі досить рідко перевірка е-декларацій дає підстави для розслідування серйозних випадків корупції на високому рівні. Такі випадки потребують комплексного аналізу та ефективної співпраці між національними антикорупційними органами, службами фінансового моніторингу, органами з повернення активів, податковими органами, а також на міжнародному рівні.	Покращити системне отримання інформації від іноземних партнерів та з реєстрів через укладення НАЗК багатосторонніх міжнародних договорів з питань обміну інформацією в цілях перевірки декларацій публічних службовців.
39	На низьку ефективність проведення повних перевірок, зокрема, впливає недостатність людських і фінансових ресурсів НАЗК. За словами Голови НАЗК, наразі оплата праці уповноважених осіб складає 35–45 тис. грн. Зважаючи на складні економічні умови воєнного стану, а також корупційні ризики в роботі уповноважених осіб, такий рівень заробітної плати не є конкурентоспроможним.	Забезпечити конкурентоспроможний рівень заробітної плати уповноважених осіб НАЗК, що здійснюють проведення повних перевірок. Окрім цього, задля посилення людських ресурсів НАЗК кваліфікованими фахівцями необхідно внести зміни до законодавства щодо об'єктивного, прозорого та базованого на заслугах конкурсі на зайняття посад у НАЗК, а також відповідних змін до внутрішніх конкурсних процедур Агентства.
40	Наразі повні перевірки декларацій здебільшого зводяться до виявлення ознак декларування недостовірної інформації з мінімальними спробами щось виявити поза декларацією. Також НАЗК не публікує у межах колонки «Вжиті заходи» у розділі офіційного вебсайту «Результати діяльності» подальші події щодо повних перевірок декларацій, особливо у судах, після складення та направлення обґрунтованих	Удосконалити методологію повних перевірок декларацій. Публікувати інформацію про подальший розгляд висновків за результатами перевірок, включно з переданими матеріалами до інших органів та результатами судового розгляду.

	висновків та протоколів, матеріалів до інших державних органів та підрозділів НАЗК. Через це систематична інформація щодо притягнення або звільнення посадовців від відповідальності ускладнена для аналізу, адже такий аналіз потребуватиме звернення до Єдиного державного реєстру судових рішень для опрацювання кожного окремого провадження.	
41	НАЗК затвердило восени 2023 року порядок проведення моніторингу способу життя декларантів і зареєструвало його в Мін'юсті, але сам зміст цього порядку не зазнав концептуальних змін, що наразилося на критику представників громадськості. Зокрема, порядок не визначає чітких строків для проведення моніторингу способу життя, який має бути обмеженим у часі, щоб не виявитися надмірним втручанням у приватне життя декларанта.	Підзаконне регулювання НАЗК нового порядку моніторингу способу життя має бути переглянуте для уникнення надмірного втручання у приватне життя декларантів. Також варто розглянути варіант повного вилучення з законодавства механізму моніторингу способу життя, що надасть можливість НАЗК зосередитися на повній перевірці декларацій посадовців, зокрема у питаннях пошуку необґрунтованих активів.
42	НАЗК наразі не згадується у переліку органів, які вживають заходів щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості у ч. 5 ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України). Включення НАЗК до цього переліку без обмеження його роботи спеціальними процедурами надало б можливість увідповіднити практику фінансового контролю Агентства з практикою розслідувань НАБУ, САП, ДБР та ОГП без встановлення будь-яких чітких меж чи спеціальних процедур.	Включити НАЗК до переліку органів, які вживають заходів щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості згідно з ч. 5 ст. 290 ЦПК України.
43	У контексті періодичності подання фінансової звітності щоквартальне звітування за відсутності щорічного авторозподілу перевірок створює надмірне адміністративне навантаження на НАЗК. У випадку парламентських партій потреба в частішій звітності може бути обґрунтована зв'язком із державним фінансуванням, проте для інших річне звітування,	Спроможності НАЗК щодо перевірки звітів політичних партій треба посилити, зокрема через запровадження щорічного авторозподілу перевірок партій серед працівників органу. Варто продовжити практику річного звітування для непарламентських партій.

	прецедент якого вже був створений в Україні під час відновлення звітування, надасть можливість комплексно оцінити фінансову активність партії за повний період, виявити повторювані транзакції та полегшуватиме аналіз.	
44	Суттєвим викликом для підзвітності НАЗК залишається відсутність прозорості у визначенні критеріїв ризик-орієнтованості майбутніх перевірок політичних партій. Неоприлюднення цих критеріїв позбавляє політичні партії можливості передбачити правові наслідки своїх дій, навіть якщо вони мають намір добросовісно виконувати вимоги. Це також унеможливорює повноцінний громадський контроль за обґрунтованістю обраних підходів до перевірок, які орган автономно для себе визначив ефективними.	Критерії перевірки звітності НАЗК як превентивному органу треба широко обговорити з партіями та зовнішніми заінтересованими сторонами, а також замість присвоєння таким критеріям грифу «для службового користування» зробити їх доступними для громадськості.
45	Система POLITDATA перебуває на активній стадії модернізації, але є низка функціональних, технічних і організаційних викликів, які потребують поступового, але системного вирішення.	Результати нових перевірок звітності політичних партій треба оприлюднювати комплексно, а не фрагментарно.
46	Ефективність розслідувань поліцією відповідних правопорушень залишається критично низькою. Це пояснюється як об'єктивними складнощами кваліфікації та доказування відповідних правопорушень, так і недостатньою інституційною спроможністю правоохоронних органів, продовження розбудови якої через тренінгові програми опинилося під загрозою через обмеження фінансування з боку міжнародної технічної допомоги.	Національній поліції необхідно більш ґрунтовно розслідувати матеріали від НАЗК щодо можливих фактів кримінальних правопорушень політичними партіями, а органам прокуратури — передавати їх до суду.
47	Актуальною проблемою є те, що система POLITDATA навіть після суттєвого оновлення у липні 2025 року далека до завершення технічної та функціональної модернізації. Новий API орієнтований на покращення доступності та зручності, але ще не був достатньо протестований та адаптований до потреб	НАЗК необхідно модернізувати надалі Систему POLITDATA для покращення її використання політичними партіями та іншими користувачами, зокрема шляхом додавання автоматичної верифікації наявних відомостей і взаємодії з іншими державними реєстрами.

	журналістів, громадських організацій та широкого кола громадян.	
48	Проблемою є неспроможність НАЗК забезпечити повноцінний моніторинг фінансової діяльності політичних партій у цифровому середовищі. Частина агітації та політичної реклами розміщується у соцмережах, де інформація є частково або повністю закритою. У таких випадках оцінювання витрат на політичну комунікацію ускладнюється, що вимагає як розширення технічних та фінансових спроможностей НАЗК з проведення медіамоніторингу, так і міжвідомчої співпраці з Державною податковою службою України (ДПС), Державною службою фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг) та іншими структурами. Водночас ефективний моніторинг у виборчий період потребуватиме завчасного ресурсного забезпечення.	НАЗК доцільно ініціювати формалізацію співпраці з ДПС, Держфінмоніторингом, громадським сектором і журналістськими мережами через створення інституціоналізованої платформи або дорадчого органу для обміну інформацією, спільного виявлення ризиків і підготовки методичних матеріалів.
49	Звіти Рахункової палати щодо витрат політичних партій, попри їхню загальну аналітичну цінність, не відповідають стандартам аудиту ефективності. Такі звіти переважно містять зведену статистику витрат, проте не надають оцінок щодо доцільності, обґрунтованості чи результативності використання бюджетних коштів і неповні з погляду висвітлення або вивчення випадків можливих зловживань, які здобули суспільний розголос. Замість предметного аналізу характеру видатків, звіти зосереджуються переважно на розподілі витрат за категоріями, не виходячи за межі описового рівня. У підсумку такі документи фактично не виконують функцію аудиту ефективності, а їхній зміст не дає можливості зробити висновки щодо виправданості та продуктивності використання бюджетного фінансування політичними силами.	Рахунковій палаті необхідно більш ґрунтовно перевіряти ефективність використання державного фінансування політичними партіями.
50	НАЗК досі не застосовує автоматизований розподіл моніторингів між своїми уповноваженими особами,	Запровадити автоматизований розподіл моніторингів конфлікту інтересів між уповноваженими особами НАЗК.

	про що згадувалося у звіті Зовнішньої незалежної оцінки діяльності НАЗК за 2020–2021 роки та Тіньовому звіті до розділу 23.	
51	НАЗК не публікує повну статистичну інформацію щодо результатів розгляду судом протоколів про порушення у сфері моніторингу запобігання, врегулювання конфліктів інтересів та дотримання вимог антикорупційного законодавства щодо подарунків, сумісництва тощо. Також відсутня інформація, скільки всього повідомлень про такі можливі випадки отримано НАЗК. Відсутність цієї інформації не дає змоги належно простежити динаміку діяльності НАЗК у цій сфері — з моменту отримання повідомлення і до винесення судом рішення за складеним протоколом.	НАЗК треба публікувати повну статистичну та аналітичну інформацію щодо результатів розгляду судом протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, а також статистичну інформацію щодо кількості отриманих НАЗК повідомлень про конфлікт інтересів у різних органах, так само як і щодо способів, які застосувало Агентство для врегулювання конфліктів інтересів.
52	Єдиний портал повідомлень викривачів (Портал), запуск НАЗК якого відзначається у звіті Європейської комісії, досі не відповідає найкращим практикам, передусім у частині забезпечення зручності використання, анонімності та конфіденційності.	Портал має відповідати міжнародним стандартам і найкращим практикам у частині гарантування анонімності та конфіденційності викривачів.
53	Портал був запущений в експлуатацію без належного акцентування уваги на такому запуску та функціях Порталу.	НАЗК має провести комплексну комунікаційну кампанію для популяризації Порталу та збільшення обізнаності про механізми та гарантії інституту серед потенційних викривачів.
54	Громадськість зауважувала про низку недоліків у виконанні НАЗК свого мандату в питанні захисту викривачів. Оцінка громадськості виконання 19 міністерствами положень Закону України «Про запобігання корупції» щодо роботи та захисту викривачів корупції показала нерівномірну імплементацію законодавства та неповний розвиток інституційної спроможності в цій сфері.	НАЗК та міністерствам доцільно врахувати рекомендації представників громадськості в частині удосконалення їхньої роботи з викривачами.
55	У ДАП є неоднорідні проблеми, описані як масштабні завдання, але визначені лише одним рамковим заходом. Це ускладнює ефективний моніторинг подібних заходів і відстежування	Замість масштабних заходів у державній антикорупційній програмі треба передбачати більш конкретні заходи з реалістичними строками виконання.

	прогресу або регресу. Також деякі заходи в ДАП мають необ'єктивно визначені строки, які не завжди реалістичні для виконавців, особливо з урахуванням їх можливих кадрових змін та інших обставин.	
56	Деякі проблеми, а надто ті, що виникли під час дії воєнного стану, взагалі не передбачені в ДАП. Окремі заходи, спрямовані на усунення корупційних ризиків, потребують перегляду їхньої суті для досягнення очікуваного стратегічного результату, оскільки вони втратили доречність внаслідок зміни об'єктивних обставин, нормативної бази та спроможності виконавців.	Заходи мають бути спрямовані на досягнення очікуваного стратегічного результату відповідно до поточних умов, зважаючи на правовий режим воєнного стану, та ресурсів органів державної влади. Кожен захід має мати докладний план виконання, з конкретними етапами, відсотками реалізації та індикаторами досягнення.
57	У затвердженій редакції ДАП через політичний тиск влади на етапі її прийняття відбулося послаблення індикаторів виконання заходів у контексті НПА. Результати за такими заходами оцінюються за фактом лише розроблення або подання законопроектів до Парламенту чи Уряду — їх адвокація і затвердження не вимагаються.	Передбачити індикаторами виконання релевантних заходів державної антикорупційної програми проведення ефективної адвокації задля прийняття Парламентом нормативно-правових актів (а не лише реєстрацію їх як проєктів), а також здійснення оцінювання імплементації положень таких актів після їх прийняття.
58	Частина важливих антикорупційних реформ була виключена з чинної Антикорупційної стратегії та ДАП під час їх затвердження, або взагалі такі реформи не були включені в ці стратегічні документи.	Додати до нових стратегічних документів важливі реформи, які не увійшли до чинної Антикорупційної стратегії та ДАП, які полягатимуть у наданні САП повноважень здійснювати слідчі дії щодо народних депутатів та проведенні конкурсів на Генерального прокурора, очільників ДБР та НПУ.
59	НАЗК у грудні 2023 року запрошувало експертів взяти участь у громадському обговоренні проєкту змін до ДАП. На відміну від попередньої практики, за результатами цього обговорення та надання пропозицій до проєкту ДАП від громадськості Агентство не опублікувало таблиці з поясненнями про врахування чи неврахування таких пропозицій, що є кроком назад від дуже високого стандарту, вже встановленого НАЗК раніше.	Під час розроблення проєкту наступної державної антикорупційної програми треба уникати повторення практики, за якої без будь-яких пояснень не беруться до уваги рекомендації громадськості.
60	Окрім відсутності в НАЗК можливості виносити приписи, також наразі бракує інших механізмів	Провести широку правничу дискусію за участі всіх ключових заінтересованих сторін щодо можливості застосування заходів впливу до керівників виконавців

	стимулювання та контролю щодо керівників державних органів, які є виконавцями ДАП. Зокрема, не практикується запровадження конкретних цілей та ключових показників ефективності, преміювання та вжиття дисциплінарних заходів за системні недоліки тощо.	(установ, підприємств, організацій) у разі невиконання без достатньої підстави заходів ДАП, зокрема в частині: • наділення НАЗК правом вносити приписи відповідним керівникам виконавців заходів ДАП; • застосування механізмів стимулювання та контролю щодо керівників державних органів, які є виконавцями ДАП, через запровадження конкретних цілей та ключових показників ефективності, преміювання та дисциплінарних стягнень тощо.
61	Бракує систематичних комплексних аналітичних звітів НАЗК, які б висвітлювали загальні тенденції виконання заходів ДАП та стратегічних цілей в антикорупційній сфері й надали б можливість більш ефективно збирати інформацію.	Періодично оприлюднювати комплексні аналітичні звіти, які б висвітлювали загальні тенденції виконання заходів та стратегічних цілей ДАП. За умови відсутності у НАЗК достатніх ресурсів для якісного проведення такої аналітики залучати до її підготовки зовнішніх експертів.
62	Досі відсутня функція, що надала б можливість залишати неперсоніфіковані відгуки в Інформаційній системі моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (ИСМ ДАП).	Створити в ІСМ ДАП можливість залишати неперсоніфіковані відгуки громадськості (без використання кваліфікаційного електронного підпису) на рівні конкретного заходу чи очікуваного стратегічного результату. Така опція може стимулювати широку громадськість розповідати про свій корупційний досвід, оцінку або застереження поза соціальними мережами та Єдиним порталом повідомлень викривачів, де інформують про конкретні правопорушення.
63	Наразі в ІСМ ДАП НАЗК обмежується лише показниками щодо виконання відповідних заходів, не використовуючи повністю потенціал платформи.	З метою популяризації ІСМ ДАП розміщувати в окремій вкладці цієї системи інформацію про заходи, тренінги, круглі столи, конференції тощо, організовані виконавцями ДАП або зовнішніми заінтересованими сторонами у релевантних до ДАП сферах. Це може бути корисним фахівцям виконавців у розрізі, наприклад, отримання відповідей на складні питання або обміну досвідом тощо.
64	Одним із недоліків, які значно вплинули на ефективність виконання чинної ДАП, є незбалансований розподіл виконання заходів між НАЗК та іншими органами виконавчої влади. Так, НАЗК є виконавцем більшої частини заходів, як порівняти з іншими органами.	Розділити виконання заходів у новій державній антикорупційній програмі більш збалансовано між НАЗК та іншими органами виконавчої влади тощо, зменшивши навантаження на Агентство.
65	Наразі чергові засідання Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики мають проводитися один раз на рік після проведення НАЗК	Передбачити, що Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики має збиратися принаймні щоквартально.

	поточної (щорічної) оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та ДАП, а позачергові засідання — за рішенням співголів групи, але не частіше, ніж один раз на квартал. Такої періодичності недостатньо для ефективної роботи Координаційної робочої групи.	
66	Департаменту антикорупційної політики у НАЗК бракує фінансування для виконання поставленої кількості завдань, на що вказувало у своєму звіті OECD. Як наслідок, наявні фахівці перевантажені.	Збільшити фінансування програмної діяльності НАЗК, а також передбачити у новій державній антикорупційній програмі обсяг фінансування з державного бюджету на виконання стратегічних цілей та заходів. Це надасть можливість реалістично оцінити фінансові можливості виконання ДАП у складних економічних умовах воєнного стану в Україні та за потреби спланувати залучення додаткового фінансування.
67	У звіті про прогрес України у 2024 році вказано, що ДАП має бути імplementована на «задовільному» рівні. Водночас прийнятним рівнем імplementації чинної ДАП, відповідно до індикаторів OECD, є 90% виконаних заходів за умови того, що решта 10% або обґрунтовано втратили актуальність, або мають фінансові причини їх невиконання.	Встановити 90% як прийнятний рівень виконання чинної ДАП, зважаючи на потенційні обґрунтовані втрати актуальності та недофінансування окремих заходів.
68	Наразі для підготовки нових Антикорупційної стратегії й державної антикорупційної програми НАЗК створило понад 10 експертних груп за різними розділами. Втім, НАЗК поки не публікує системної інформації щодо широкого залучення громадськості через, зокрема, можливість надання письмових пропозицій та участі в обговореннях.	Провести за попередньо розробленою методологією повноцінний аналіз найбільш вражених корупцією сфер суспільного життя за участі неурядового сектору, результати якого стануть основою (підґрунтям) нових Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми. Забезпечити інклюзивність та прозорість процесу підготовки Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми через залучення громадськості за прикладом попереднього циклу формування антикорупційної політики.
69	Нову державну антикорупційну програму НАЗК планує готувати одночасно з Антикорупційною стратегією. В основу цих документів мають також лягти дослідження залучених експертних груп. Важливо, аби процес підготовки ДАП і Антикорупційної стратегії був публічний, а напрацьовані рішення зважали на виконання попередніх стратегічних документів та нові виклики.	Ухвалити нові Антикорупційну стратегію та державну антикорупційну програму, розроблені з урахуванням публічного аналізу ситуації щодо корупції та результатів виконання попередніх стратегічних документів. Забезпечити достатній рівень людських та фінансових ресурсів, а також постійне залучення громадськості, фахівців, експертів та інших заінтересованих сторін, зокрема високого рівня, до адвокації та імplementації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми після їх прийняття.

	Так само Агентству не треба обмежуватися залученням експертів лише до підготовки тексту документів.	
70	НАЗК бере участь у діяльності всіх робочих груп, залучених до обговорення 36 переговорних розділів про вступ України до ЄС. У цьому процесі потрібна більш активна координаційно-методологічна робота НАЗК, зокрема через надання інформації та рекомендацій державним органам тощо.	НАЗК має долучати громадськість та зовнішніх експертів до виконання умов ЄС з антикорупційного мейнстрімінгу на системній основі та виконувати більш активну координаційно-методологічну роль з антикорупційного мейнстрімінгу в публічному секторі. Зокрема, надавати інформацію та рекомендації державним органам тощо в питанні впровадження антикорупційних практик у їхню діяльність, не обмежуючись лише посиланням на внутрішні антикорупційні програми таких суб'єктів.
71	Національна доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики та проєкт нової Антикорупційної стратегії мають бути підготовлені НАЗК до завершення безпосередньо періоду дії поточної Антикорупційної стратегії, що непропорційно збільшує навантаження на НАЗК і може зробити неактуальними підготовлені документи.	Внести зміни до законодавства, які б надали можливість НАЗК готувати національну доповідь про ефективність реалізації державної антикорупційної політики, а також проєкт нової Антикорупційної стратегії у рік, наступний за останнім роком дії попередньої Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми. Також уточнити відповідні положення Плану для Ukraine Facility на 2024–2027 роки.
72	З огляду на попередній негативний досвід з затримкою ухвалення Верховною Радою Антикорупційної стратегії були надані пропозиції від деяких заінтересованих сторін передати відповідні повноваження Кабінету Міністрів України.	Зберегти чинну редакцію норми Закону України «Про запобігання корупції», яка передбачає затвердження Парламентом Антикорупційної стратегії на відповідний рік через ухвалення окремого закону.
73	Учасники кримінального провадження зловживають процесуальними правами задля перешкоджання судовому розгляду в розумні строки.	Доопрацювати та прийняти законодавство щодо запровадження інституту протидії зловживанню процесуальними правами в кримінальному провадженні, включно з можливістю накладати грошові стягнення на учасників процесу та притягати до відповідальності за прояв неповаги до суду.
74	Наразі суд не має повноважень оцінювати, наскільки пропуск строку досудового розслідування вплинув на стан реалізації прав обвинуваченого. Це призводить до того, що кримінальні провадження закриваються навіть через незначний пропуск строку, що є непропорційним до суті процесуального порушення.	Внести зміни до КПК України, вилучивши обов'язок суду закривати кримінальне провадження через сплив строку досудового розслідування (п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України), та наділити суд правом на такі дії в разі порушення прав обвинуваченого на розгляд кримінального провадження в розумні строки.

75	Правова регламентація угод про визнання винуватості у корупційних справах не передбачає обов'язкового застосування спеціальної конфіскації, через що частина корупційних активів може залишатися нестягненою. Також відсутні чіткі критерії оцінки суддями «суспільного інтересу», а також повноваження суду витребувати докази, що знижує якість затвердження таких угод.	Удосконалити правову регламентацію угод про визнання винуватості в корупційних справах, визначивши чіткі критерії оцінки «суспільного інтересу», обов'язковість спеціальної конфіскації за наявності підстав та повноваження суду витребувати матеріали досудового розслідування.
76	Питання про дострокове звільнення засуджених Вищим антикорупційним судом від відбування покарання, зокрема для проходження військової служби, вирішується місцевими судами, а не ВАКС. Це створює поле для зловживань.	Внести зміни до ст. 539 КПК України, передбачивши, що питання, пов'язані з виконанням вироку суду, відповідно до якого особу було засуджено за вчинення корупційного кримінального правопорушення, розглядає ВАКС.
77	Через недосконале запровадження одноособового розгляду корупційних справ у ВАКС склалася різна практика визначення моменту, з якого судовий розгляд має продовжуватися колегіально за клопотанням обвинуваченого. Законодавство не передбачає можливості одноособового розгляду ВАКС цивільних справ про визнання необґрунтованими активів.	Переглянути положення про одноособовий розгляд справ у ВАКС з погляду ефективності та впливу на судочинство, усунувши неоднозначності щодо моменту переходу до колегіального розгляду, а також розширити застосування одноособового розгляду ВАКС на справи про визнання необґрунтованими активів.
78	Станом на березень 2025 року НПУ має лише 135 справних електронних браслетів для контролю за підозрюваними та обвинуваченими в корупційних справах, тоді як реальна потреба в таких пристроях значно більша.	Забезпечити достатню кількість електронних браслетів для контролю за підозрюваними та обвинуваченими в корупційних справах.
79	Відсутня публічна комунікація результатів виконання вироків ВАКС, особливо в частині конфіскації майна та відшкодування збитків, що не дає можливості оцінити результативність судочинства ВАКС та ефективність виконання його рішень Державною виконавчою службою.	Забезпечити прозору процедуру публічної комунікації результатів виконання вироків ВАКС, особливо в частині конфіскації майна та відшкодування збитків, а також посилити спроможності Державної виконавчої служби.

80	Детективами НАБУ у 2024 році ідентифіковано щонайменше п'ять випадків розслідування іншими правоохоронними органами кримінальних правопорушень, підслідних НАБУ. Подальше паралельне проведення досудового розслідування такими органами ускладнює проведення повного, всебічного та неупередженого розслідування НАБУ.	СБУ, ДБР, НПУ, БЕБ та органи прокуратури мають суворо дотримуватися вимог процесуального законодавства щодо підслідності справ НАБУ та з цією метою ефективно взаємодіяти між собою. Наприклад, коли СБУ виявляє під час розслідування справи за своєю спеціалізацією факти вчинення підозрюваною особою корупційних та пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень, що підслідні НАБУ, має забезпечуватися швидка й оперативна передача відповідних матеріалів справи НАБУ.
81	Законодавство не передбачає дисциплінарну відповідальність керівників органів досудового розслідування та прокурорів за порушення правил підслідності.	Опрацювати питання щодо встановлення дисциплінарної відповідальності для керівників органів досудового розслідування (тобто слідчих підрозділів) за те, що їхні підрозділи розслідують справи з порушенням виключної підслідності НАБУ, а також прокурорів, які не визначили правильно підслідність кримінального провадження.
82	Відсутній порядок та строки виконання рішення Директора НАБУ про витребування кримінальних проваджень від інших органів досудового розслідування, що може використовуватися для зволікання з передачею провадження.	Внести зміни до законодавства для чіткого регламентування процедури та строків передачі кримінальних проваджень до НАБУ з інших органів досудового розслідування, зокрема відповідальність за невиконання рішення про витребування.
83	Попри наявність таких повноважень, ВС не проводив узагальнення практики притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень. Це негативно впливає на якість відповідної практики.	ВС треба надавати комплексні узагальнення з питань застосування законодавства в корупційних справах.
84	Кримінальне законодавство визнає корупційними деякі правопорушення, які по суті такими не є, зокрема ст. 320 КК України (порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів). Деякі корупційні статті, наприклад ст. 364 КК України (зловживання владою або службовим становищем) сформульована недостатньо якісно, що допускає різне тлумачення за одних і тих же умов. Запроваджена відповідальність юридичних осіб за підкуп іноземних посадових осіб не передбачає ідентичної відповідальності за підкуп національних посадових осіб. Чинні правила обрахунку строку давності і надають можливість	Удосконалити законодавство про відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення через: приведення переліку корупційних кримінальних правопорушень у відповідність до ознак корупції; уточнення диспозиції ст. 364 КК України; поширення механізмів відповідальності юридичних осіб за підкуп не лише іноземних, але й національних посадових осіб; вдосконалення правил обрахунку строків давності.

	фігурантам корупційних справ уникати відповідальності.	
85	Кількість та швидкість повернення злочинних активів, особливо з-за кордону, залишається на низькому рівні через низку законодавчих та організаційних проблем, пов'язаних з їх виявленням, розшуком, арештом, та конфіскацією. Обмежену сферу застосування має також цивільна конфіскація, яка поширюється лише на посадових осіб.	Запровадити комплексну реформу системи конфіскації та повернення активів, що міститиме: удосконалення механізмів розширеної та спеціальної конфіскації злочинних активів замість загальної конфіскації майна як покарання; запровадження обов'язкового застосування спеціальної конфіскації в разі укладення угод у корупційних справах; розширення кола суб'єктів, наділених повноваженнями заявляти відповідні позови, а також розширення підстав для цивільної конфіскації відповідно до вимог Директиви ЄС 2024/1260.
86	Звітність ВАКС та ДСА відображається в окремих документах і не обробляється в спеціальних аналітичних системах. ВАКС та ДСА не обліковують інформацію про стан виконання конфіскацій у корупційних справах.	Розробити єдину аналітичну систему моніторингу корупційних справ для збору та аналізу даних про їх розгляд, результати, покарання та ефективність конфіскації майна з обов'язковою публікацією періодичних звітів.
87	У грудні 2023 року Парламент ухвалив Закон про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо приведення окремих положень у відповідність до висновків Європейської комісії щодо України. Проте в Законі України «Про запобігання корупції» залишаються положення, що потребують доопрацювання, зокрема в частині вимог до електронного декларування та процедури повної перевірки, що здійснюється НАЗК.	Удосконалити норми Закону України «Про запобігання корупції» в частині вимог до електронного декларування та процедури повної перевірки, що здійснюється НАЗК, а саме: - виключити положення, що надають можливість народним депутатам не вказувати у деклараціях інформацію про орендовану нерухомість до 75 м², якщо витрати на неї їм компенсуються; - виключити положення щодо зазначення інформації про один і той самий актив лише в одному розділі декларації; - обмежити право декларанта знайомитися з усіма матеріалами повної перевірки щодо себе за результатами її проведення; - розширити коло посадових осіб юридичної особи публічного права та включити до переліку декларантів керівників відокремлених підрозділів і філій юридичних осіб та їхніх заступників.
88	Залишається невиконаною рекомендація Європейської комісії, викладена у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2024 року щодо посилення відповідальності за необґрунтовані статки та зниження відповідних порогів притягнення до відповідальності.	Внести зміни до законодавства в частині зниження порогів притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за незаконне збагачення та недостовірне декларування. Таке зниження порогів має базуватися на співвідношенні суми правопорушення з середнім рівнем офіційних доходів публічних посадовців різних категорій.

89	У своєму звіті за 2024 рік OECD також звертає увагу на проблему відсутності вимоги декларувати інформацію про засновника трасту ані у законі, ані під час заповнення декларації про активи. Те саме стосується довірених осіб та бенефіціарів, якщо вони не є контролером трасту. Це означає, що інші особи, пов'язані з трастом, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) якого є декларант або член сім'ї, не розкриваються у формі. Крім того, розкритикували міжнародні партнери й те, що закон не вимагає розкриття інформації про витрати членів сім'ї.	Зобов'язати публічних посадовців на рівні закону та/або підзаконного нормативно-правового акта декларувати інформацію щодо засновника трасту, а також довірених осіб та бенефіціарів, якщо вони не є контролером трасту. Також зробити обов'язковим розкриття інформації про витрати членів сім'ї.
90	Не відповідають найкращій європейській практиці також строки давності притягнення до відповідальності за декларування недостовірної інформації й строк позовної давності щодо цивільної конфіскації необґрунтованих активів. Недостатність цих строків впливає на можливість звільнення осіб від відповідальності.	Внести зміни до законодавства щодо збільшення строків давності притягнення до відповідальності за декларування недостовірної інформації, а також розглянути збільшення строку позовної давності щодо цивільної конфіскації необґрунтованих активів. Законодавчо передбачити можливість зупинення або переривання строків давності у справах про корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, за прикладом європейських підходів.
91	Є низка проблем, які зменшують ефективність окремих аспектів фінансового контролю. Серед них закритість порядків перевірок розвідників і їх незаконні перевірки підрозділом внутрішнього контролю НАЗК, закритість правил логічного та арифметичного контролю, а також штучно виокремлений контроль повноти заповнення декларацій, автоматизовані повні перевірки тощо.	Комплексно оцінити всю систему бізнес-процесів фінансового контролю, виявити процедури, де можуть бути допущені дублювання, конфлікти або розбіжності між підзаконними актами та Законом України «Про запобігання корупції». За підсумками такої оцінки внести необхідні зміни до законодавчого регулювання для удосконалення процедури фінансового контролю.
92	Якість даних у державних реєстрах та базах досі залишається сумнівною, із чим погоджується і саме НАЗК, адже попри нову функцію часткового автозаповнення чернетки декларації, орган попереджає посадовців про необхідність додатково перевірити інформацію, що пропонується для використання з реєстрів та баз даних. Крім того, через злам реєстрів Мін'юсту наприкінці 2024 року	Прийняти законодавство та впровадити практичні заходи для забезпечення якості та актуальності даних про ідентифікацію фізичних осіб та об'єкти, зафіксовані у реєстрах та базах даних, які застосовуються для заповнення, контролю та перевірки декларацій про активи, розробивши механізми неупередженого швидкого реагування на виявлені неповні або некоректні дані в державних реєстрах та базах даних.

	функція «Дані для декларації» тимчасово не працювала, і відповідний ризик неналежного функціонування реєстрів досі є актуальним.	
93	Ефективнішою видається співпраця НАЗК також з ДПС і Держфінмониторингом, адже в ході повних перевірок декларацій може бути виявлено ознаки ухилення від сплати податків та інших фінансових злочинів, що не пов'язані з корупцією. Так само ці органи можуть надавати НАЗК інформацію про незадекларовані активи публічних посадовців в Україні й за кордоном.	Через зміни до законодавства зобов'язати ДПС та Держфінмониторинг співпрацювати з НАЗК у наданні доступної їм інформації про активи суб'єктів декларування за кордоном, а також повідомляти Агентство про виявлені незадекларовані активи таких суб'єктів в Україні.
94	Попри залучення НАЗК до нових міжнародних антикорупційних та правоохоронних систем та платформ, експерти занепокоєні відсутністю достатнього фінансування для підготовки Агентством закордонних запитів на інформацію.	Забезпечити належне бюджетне фінансування діяльності НАЗК щодо направлення міжнародних запитів про надання інформації у межах фінансового контролю.
95	Правила логічного та арифметичного контролю досі недоступні навіть для Громадської ради при НАЗК, що робить неможливим процедуру громадського контролю, як це передбачено ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції».	Внести зміни до законодавства з метою забезпечення відкритості правил логічного та арифметичного контролю, зокрема для Громадської ради при НАЗК.
96	Досі відсутні окремі порядки повної перевірки декларацій та моніторингу способу життя суддів і суддів КСУ.	Розробити та погодити з ВРП та КСУ окремі порядки повної перевірки декларацій, а також моніторингу способу життя суддів і суддів КСУ.
97	Державні компанії досі мають можливість у самостійному порядку визначати себе юридичними особами приватного, а не публічного права та відповідно уникати обов'язку подавати декларації згідно з Законом.	Унеможливити уникнення декларування посадовими особами юридичних осіб публічного права через самовизначення як юридичної особи приватного права.
98	У середині березня 2022 року НАЗК самостійно дозволило витрачати державне фінансування на цілі, пов'язані із забезпеченням оборони України та безпекою населення, ухваливши досі чинне роз'яснення рекомендаційного характеру без	Для усунення правової невизначеності та запобігання потенційним зловживанням доцільно врегулювати питання витрачання політичними партіями державного фінансування на цілі, пов'язані із забезпеченням оборони України та безпекою населення, на рівні підзаконних актів НАЗК.

	внесення змін до нормативно-правових актів. Таке витрачання суперечить правовій природі партій як суб'єктів політичного процесу — поєднання функцій політичної та благодійної діяльності не є виправданим у юридичному й демократичному сенсі.	
99	Залишається актуальною необхідність перегляду всієї концепції системи державного фінансування політичних партій.	Треба направити на розгляд Парламенту новий законопроект щодо діяльності політичних партій та прийняти його до чергових виборів з метою фіксації у євроінтеграційному порядку денному. Треба прийняти законопроект № 11462 щодо вдосконалення правил фінансування виборчих кампаній, здійснення контролю виборчих фондів та створення у системі POLITDATA модулів «Загальнодержавні вибори» та «Місцеві вибори».
100	На окрему увагу заслуговує необхідність вдосконалити санкції за порушення правил політичного фінансування, які мають бути ефективними, пропорційними та застосовними як у межах КУпАП, так і КК України.	Переглянути систему законодавчих санкцій за порушення вимог політичними партіями, зокрема забороненими, у бік її більшої збалансованості, пропорційності та широти спектра.
101	Через рекомендаційний статус роз'яснень НАЗК для політичних партій такі документи можуть ігноруватися Національною поліцією на користь закону. Залишається відкритим питання юридичного статусу подібних роз'яснень. Вони не мають сили нормативно-правового акта, не підлягають державній реєстрації, але водночас слугують підставою для регуляторної практики. Це створює потенційну загрозу правової невизначеності.	Внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» та уточнити статус роз'яснень НАЗК, зокрема для політичних партій, аби позбавити ці роз'яснення рекомендаційного характеру. НАЗК треба переглянути свій підхід до надання роз'яснень задля уникнення відображення в них положень, що суперечать законодавству, організувавши публічне обговорення таких документів.
102	Наразі в системі POLITDATA доступні дані до 2020 року, за винятком 2016–2017 років, адже закон зобов'язує тримати публічними звіти протягом п'яти років. Однак дискусійним є час відліку цих п'яти років, оскільки Система тривалий час була закрита для публічного доступу, і такий строк не дає можливості порівняти звіти навіть парламентських партій різного скликання.	НАЗК необхідно вжити заходів для того, щоб відобразити публічно звітність політичних партій за 2016–2017 роки, а також ініціювати зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні», щоб звіти залишалися публічними понад п'ять років заради збереження тяглості та можливості порівнювати їхню динаміку.

103	Особливу загрозу, на яку наразі належно не реагує топкерівництво країни, становить глобальний ризик зовнішнього втручання у майбутній виборчий процес, зокрема з боку країни-агресора. Беручи до уваги складну безпекову ситуацію, фінансування виборчих кампаній через треті сторони є потенційним каналом впливу на результати виборів. Механізми такого втручання можуть включати як пряме фінансування, так і інформаційні кампанії через соціальні мережі, зокрема з використанням тимчасово окупованих територій. Формально закон забороняє участь третіх сторін у виборчому процесі, однак чинні механізми не забезпечують належного контролю за дотриманням цієї норми. НАЗК не веде системної аналітичної роботи з ідентифікації та запобігання непрозору фінансуванню кампаній із зовнішніх джерел, попри те, що дискусія про можливі вибори точиться вже тривалий час.	НАЗК варто розбудувати спроможність щодо виявлення ознак зовнішнього втручання у фінансування виборчих кампаній та налагодити співпрацю аналітичного характеру із заінтересованими сторонами.
104	Станом на кінець 2024 року 144 органи влади мали чинні антикорупційні програми, а 23 — не мали, що продовжує бути тривожним показником виконання вимог Закону. Поки більшість антикорупційних програм, як і інститут антикорупційних уповноважених, фактично не приносить суттєвої користі у своїй імплементації. Законом не передбачена відповідальність за відсутність в органі влади чи місцевого самоврядування антикорупційної програми.	Органам влади та місцевого самоврядування необхідно мати внутрішні антикорупційні програми, затверджені НАЗК, які належно відображають аналіз корупційних ризиків, з запровадженням у законодавстві відповідальності за їх відсутність.
105	Перелік суб'єктів, зобов'язаних ухвалити внутрішню антикорупційну програму, не є вичерпним з погляду наявності потенційних корупційних ризиків і потребує розширення. Іншою законодавчою прогалиною залишається наявність у законі норми, за якої антикорупційні програми приймаються в Адміністрації Президента, а не в Офісі Президента, де вона наразі відсутня.	Потрібно включити до законодавчого переліку суб'єктів, які приймають антикорупційні програми, сільські й селищні ради, районні державні адміністрації та відокремлені структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, а також Офіс Президента.

106	Результати експертизи, зокрема громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання відповідного акта, згідно з ч. 8 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції». Проте Закон не надає чітких вказівок щодо процедури розгляду та строків цього процесу, дозволяючи владі діяти на власний розсуд та ігнорувати висновки експертиз. Нині в обігу перебувають дві методології антикорупційної експертизи. Методологія, розроблена Мін'юстом майже десятиліття тому, виявилася надмірно складною та малопридатною для практичного застосування — навіть для досвідчених фахівців. Незапровадження уніфікованої методології та паралельне застосування кількох підходів створює прогалини у виявленні корупційних факторів та проблеми вибору для антикорупційних уповноважених. Наявність дискреції НАЗК під час відбору актів для експертизи теж не має зрозумілих критеріїв, що створює ризики вибіркового підходу, без законодавчих або підзаконних вимог для визначення актів, які обов'язково підлягають антикорупційній експертизі. Є приклади, коли обґрунтовані висновки НАЗК залишалися без належної реакції з боку центральних органів виконавчої влади чи законодавців — тож вплив НАЗК на правотворчу діяльність обмежений як ресурсно, так і інструментально. У таких випадках виправлення ситуації можливе лише постфактум, зокрема завдяки публічному тиску.	Внести зміни до законодавства, передбачивши заходи, спрямовані на усунення прогалин та правової невизначеності законодавства у сфері антикорупційних експертиз, зокрема: • передбачити чіткі строки та процедуру розгляду результатів антикорупційної експертизи Верховною Радою; • обмежити дискрецію НАЗК щодо відбору проєктів нормативно-правових актів на антикорупційну експертизу; • впровадити уніфіковану методологію антикорупційної експертизи, що відповідає сучасним потребам; • перенести фокус експертизи на ранні етапи правотворчої діяльності через введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» та внесення змін до Регламенту Верховної Ради та Регламенту Кабінету Міністрів України.
107	Ефективно не врегульоване питання юридичної підзвітності антикорупційних уповноважених. Формально вони підпорядковуються керівникові органу, що створює ризик конфлікту інтересів та обмежує їхню незалежність. Інституційна підтримка уповноважених з боку НАЗК залишається обмеженою. Щорічне оцінювання їхньої діяльності	Внести зміни до законодавства щодо підвищення інституційної спроможності, незалежності та фінансування антикорупційних уповноважених. Відновити системну інституційну та методологічну підтримку антикорупційних уповноважених НАЗК.

	передбачено типовим положенням, однак на практиці реалізується у вигляді збору кількісних звітів без якісного аналізу та вчасного оприлюднення.	
108	Актуальність та повнота інформації на антикорупційному порталі викликають застереження, зокрема, щодо каталогу корупційних ризиків, які виникають у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Останні його оновлення були на початку 2023 року і стосувалися сфери публічних закупівель.	Забезпечити належну актуалізацію каталогу корупційних ризиків, що ведеться НАЗК, принаймні раз на пів року, з розширенням охоплення нових секторів.
109	Чинні законодавчі дефініції конфлікту інтересів, зміст відповідних обмежень, їхній обсяг та тривалість не відповідають найкращим європейським практикам.	Прийняти зміни до законодавства для подальшого посилення інституту конфлікту інтересів та відповідних антикорупційних вимог, зокрема через удосконалення визначення конфлікту інтересів, положень законодавства щодо його врегулювання, сумісництва та суміщення, посилення обмежень щодо подарунків та після закінчення трудової діяльності, правил передачі корпоративних прав посадовими особами.
110	Негативною тенденцією, яка триває вже понад 10 років, залишається мала кількість протоколів, складених НАЗК, які призвели до накладення адміністративного стягнення у суді. Основною причиною є недоліки адміністративного процесу розгляду таких справ, зокрема занадто короткі строки накладення адміністративного стягнення.	Внести комплексні зміни до КУпАП у частині удосконалення норм щодо: гарантування рівності сторін; запровадження ефективного способу повідомлення особам про складення щодо них протоколу про вчинення правопорушення та направлення його до суду; визначення чітких і достатніх строків, що надали б НАЗК змогу збирати необхідні докази та вчасно передавати матеріали справи на розгляд суду відповідно до встановлених процедур.
111	Наразі протоколи НАЗК у суді представляють прокурори, а не працівники Агентства. Крім того, відсутнє право оскаржувати рішення суду першої інстанції.	Доповнити КУпАП нормою про те, що НАЗК має право брати участь у судовому засіданні щодо особи, щодо якої воно склало протокол про адміністративне правопорушення. Також надати НАЗК право на апеляційне оскарження у справах щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією.
112	На сьогодні відсутній закон, який би захищав викривачів суспільно необхідної інформації (наприклад, про зловживання владою, порушення безпеки харчових продуктів, транспорту або довкілля, катування чи інші порушення прав людини тощо) у так званій широкій дефініції. Також законодавство у цій сфері не відповідає Директиві ЄС 2019/1937.	Ухвалити окремий законодавчий акт, який би передбачав: • широку дефініцію викривача суспільно необхідної інформації; • поширення гарантій захисту на осіб, які: допомагали викривачам та сприяли викриванню; були сприйняті за викривача; готувалися до викриття, однак не встигли його завершити; беруть участь у професійних організаціях; волонтерів і стажерів тощо;

		• гарантування безпеки учасників проваджень без прив'язки до кримінальної юстиції; • поширення дефініції регулярного каналу повідомлення на суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких належить розгляд і ухвалення рішень з питань, щодо яких розкривається відповідна інформація. Регулярні канали мають обов'язково створюватися й органами, відповідальними за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах, іншими відповідними державними органами, установами, організаціями; • повідомлення інформації з обмеженим доступом, зокрема державної таємниці, зовнішнім каналом повідомлення, якщо вона становить суспільний інтерес, без притягнення за це до відповідальності. Законодавцю варто інклюзивно напрацювати та ухвалити законодавчі зміни щодо звільнення від відповідальності викривачів суспільно необхідної інформації, зокрема державної таємниці, за ст.ст. 361, 361², 328, 330, 422, 39 КК України.
113	Беручи до уваги прийняття навесні 2024 року Директиви ЄС 2024/1069 щодо протидії стратегічним позовам проти участі громадськості, варто розробити та прийняти закон про боротьбу з таким явищем проти викривачів.	Привести національне законодавство щодо протидії стратегічним позовам проти участі громадськості (SLAPP) у відповідність до Директиви ЄС 2024/1069 з урахуванням досвіду запровадження інституту захисту викривачів корупції в Україні.
114	Залишається чинним рекомендаційне роз'яснення НАЗК, яке звужує умови отримання статусу викривача, всупереч Закону України «Про запобігання корупції», та прив'язане до юридичного факту надання суб'єктом владних повноважень правової кваліфікації інформації, що міститься в повідомленні.	Внести зміни до роз'яснення НАЗК від 12 червня 2023 року № 2 «Щодо правового статусу викривача» у питанні тлумачення положення закону про умови набуття особою прав і гарантій викривача. Зокрема змінити правову позицію НАЗК, що особа набуває прав викривача лише у разі, якщо вона повідомила про можливі факти вчинення корупційного кримінального правопорушення та/або кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією, а орган досудового розслідування за результатом повідомлення вніс відомості до ЄРДР саме про корупційне правопорушення.
115	Відсутнє чітке розмежування між статусом викривача і конфідента в кримінальному провадженні, зокрема з погляду права на отримання винагороди, механізм перерахування якої залишається недосконалим.	Розмежувати у КПК України викривачів від конфідентів – позаштатних «агентів» органів правопорядку — із заборonoю останнім претендувати на винагороду. Розробити механізм виплати винагороди викривачам виключно з коштів, реально повернутих до державного бюджету внаслідок викриття правопорушення.

116	НАБУ, НАЗК та САП не висловлюють публічних позицій щодо загрози інституту викривачів у скандальних законопроєктах, що знаходяться на розгляді Верховної Ради.	НАБУ, НАЗК та САП мають долучатись до обговорення та протидії негативним змінам у сфері ефективного захисту викривачів, що можуть вплинути на їхню роботу.
117	Ініціатори законопроєкту «Про лобіювання» не запустили перед його ухваленням інформаційну кампанію і не розмежували в чіткій публічній комунікації адвокацію та лобіювання. Це може призвести до загального нерозуміння суспільством наслідків і сенсу регулювання сфери лобіювання, оскільки наявна публічна комунікація в основному обмежувалася повідомленням, що закон євроінтеграційний, тому його потрібно прийняти.	НАЗК необхідно провести комунікаційну кампанію щодо зменшення негативного сприйняття лобіювання та роз'яснення сенсу його регулювання, зокрема, заради підвищення прозорості роботи державних органів.
118	Закон України «Про лобіювання» не створює дієвих механізмів для того, аби виявити вплив олігархів на ухвалення рішень, так само як і привести до реєстрації лобістів у Реєстрі прозорості.	Внести зміни до Закону України «Про лобіювання», зокрема, з метою покращення регулювання комерційного лобіювання та досягнення цілей Закону доцільно: • розширити предмет лобіювання, включивши до нього індивідуальні акти, наприклад, ухвалення рішень у процесі державних закупівель, призначення тих чи інших посадовців тощо; • уточнити механізми перевірки, моніторингу та забезпечення дотримання законодавства, які має здійснювати НАЗК (у Законі треба згадати про спеціальний порядок — підзаконний акт, який має ухвалити НАЗК); • діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування та науково-технічна діяльність виведені зі сфери дії Закону — це може сприяти уникненню реєстрації як лобіста, такі положення варто уточнити з метою протидії зловживанню ними; • запровадити умову, що державні службовці можуть зустрічатися з лобістами лише після їхньої реєстрації в Реєстрі прозорості; • зобов'язати лобістів подавати суми витрат на лобіювання та інформацію про посадових осіб, на яких вони спрямовані, до Реєстру прозорості під час реєстрації з подальшим оновленням інформації; • збільшити частоту звітування лобістів до більш ніж двох разів на рік;

		- розширити публічну частину Реєстру прозорості, включивши до нього додаткові вимоги інформування про лобістські контакти, лобійованих посадових осіб та їхні функції, мету і тип лобіювання, розкриття інформації про зустрічі (дата, тема, тривалість, форма тощо), посилення на рішення, на яке спрямований вплив, документи, що підтверджують лобістську діяльність; - створити відкриту й оновлювану систему оприлюднення порядку денного публічних засідань та офіційних зустрічей з лобістами з необхідним рівнем автоматизації.
119	Великою прогалиною Закону України «Про лобіювання» є те, що він не регулює форми лобіювання, які історично склалися в Україні, зокрема через патронатну службу. Деякі позаштатні радники в реальних умовах мають такі самі, або навіть більші повноваження, ніж деякі міністри, водночас вони не підпадають під вимоги антикорупційного законодавства. Також бракує прозорості та пропорційності законодавчому регулюванню діяльності апарату Верховної Ради та помічників народних депутатів.	Розширити дію законів України «Про лобіювання» і «Про запобігання корупції» на патронатну службу, зокрема на радників топпосадовців, а також змінити правову рамку щодо кількості, статусу та діяльності помічників народних депутатів України. Необхідно обмежити максимальну кількість відповідних помічників до шести осіб, а також звужити повноваження помічників народних депутатів, які не працюють за трудовим договором. Як альтернатива, статус помічників народних депутатів на громадських засадах можна взагалі скасувати. Для підвищення прозорості роботи помічників необхідно запровадити комплексну публікацію на вебсайті Верховної Ради їхніх профайлів і звітів щодо їхньої діяльності. Крім того, необхідно включити вимогу щодо розкриття приватних інтересів радників народних депутатів та запровадити положення про заборону для родичів народних депутатів бути їхніми помічниками.
120	Відсутність уніфікованих етичних норм поведінки народних депутатів і депутатів міських рад є додатковими корупціогенними факторами.	Ухвалити Етичний кодекс народних депутатів з передбаченням механізмів забезпечення його дієвості, — поряд із внесенням змін до законодавства про органи місцевого самоврядування, які зобов'язуватимуть місцеві ради ухвалювати власні етичні кодекси.
121	Чинні замалі строки давності не дають змоги говорити про реалістичну перспективу притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо лобіювання. Так само відповідальність за правопорушення у сфері здійснення лобіювання не розповсюджується на державних службовців.	Внести зміни до КУпАП, які б дозволили накладати адміністративне стягнення за вчинення правопорушення у сфері здійснення лобіювання як на лобістів, так і на державних службовців протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення — за аналогією до того, що наразі передбачено для правопорушень, пов'язаних із корупцією.
122	Наразі в НАЗК відсутній окремий структурний підрозділ з питань контролю дотримання вимог у сфері лобіювання з розбудованою внутрішньою експертизою його співробітників.	НАЗК на виконання закону треба створити у своїй структурі окремий підрозділ з питань контролю дотримання вимог у сфері лобіювання та розбудувати внутрішню експертизу його співробітників.

123	Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» наділяє Раду безпеки і оборони України повноваженнями, прямо не передбаченими Конституцією. Крім того, він забороняє особам, внесеним до Реєстру олігархів, фінансувати діяльність політичних партій та будь-яку політичну агітацію, бути покупцями в процесі приватизації, чим обмежує конституційне право громадян вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування й порушує конституційний принцип рівності громадян України. Це також може бути потенційним порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних стандартів із забезпечення прав людини.	Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» потребує значних змін, адже у чинній редакції несе значні ризики порушення норм Конституції України та міжнародних стандартів у сфері прав людини.
124	Окремі реформи інституцій закладені в міжнародні зобов'язання України в межах євроінтеграції тощо. Утім, відсутній системний підхід до деолігархізації. Зокрема, питання реформи Антимонопольного комітету України (АМКУ) поки залишається не на порядку денному.	Необхідно запровадити ефективну та комплексну систему антиолігархічних заходів, яка має насамперед орієнтуватися на реформування та зміцнення вже наявних інституцій, що наразі є не до кінця ефективними і цим сприяють збільшенню олігархічного впливу на політичні процеси в Україні. Передусім йдеться про АМКУ, судову систему, Національний банк України та антикорупційну систему.
125	Державне регулювання надмірного олігархічного впливу залишається слабким.	Для впровадження повноцінної антиолігархічної реформи важливими є ефективні антимонопольні заходи, боротьба та запобігання корупції, протидія відмиванню грошей, заходи щодо забезпечення плюралізму медіа, правила фінансування політичних партій і виборчих кампаній.
126	У 2021 році Уряд прийняв план дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами). Цей план мав на меті стратегічне проектування та комплексне запровадження антиолігархічної реформи, але був розроблений без залучення громадськості та експертів, що мало наслідком його поверховість, бланкетний характер і відсутність моніторингового механізму.	План дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами) потребує перегляду у співпраці з національними та міжнародними експертами, а також громадськістю. Це дасть змогу уникнути декларативності та розмитості у процесах реформи, а отже, її неефективності.

127	Замість декларативного чинного плану дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), потрібен повноцінний стратегічний документ.	Під час перегляду чинного законодавчого підходу до врегулювання проблеми надмірного впливу олігархів на суспільне життя владі варто звернути увагу на розроблений експертами у 2024 році проект Стратегії деолігархізації.
ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ ТА СВОБОД		
1	Законодавство про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсман, Уповноважений) не відповідає міжнародним стандартам, зокрема у сфері обрання/призначення Уповноваженого, забезпечення гарантій його незалежності, інструментів реагування.	Прийняти у першому читанні законопроект «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстраційний № 13181) та під час його підготовки до другого читання доопрацювати з метою увідповіднення окремих положень стандартам та кращим практикам НІПЛ, зокрема у частині забезпечення прозорого та інклюзивного процесу висування та призначення Уповноваженого на посаду.
2	Внесені у 2022 році зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» створили ризики для незалежності Омбудсмана та виникнення політичного тиску на інституцію.	Внести зміни до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та усунути можливість звільняти з посади Омбудсмана під час дії правового режиму воєнного стану у зв'язку із висловленням йому недовіри.
3	Національна стратегія у сфері прав людини (2021) не відповідає поточним викликам в умовах повномасштабної війни та потребує оновлення.	Розпочати широкі консультації та оновити Національну стратегію у сфері прав людини з урахуванням потреб та викликів 2025 року. На підставі прийнятих змін розробити та затвердити план дій на виконання стратегії до 2028 року.
4	Національний превентивний механізм (НПМ) в Україні діє в моделі «Омбудсман+». Вона передбачає залучення до візитів представників організацій громадянського суспільства (ОГС), але водночас не передбачає можливості компенсувати залучення монітора (проїзд, харчування тощо). Бюджет НПМ на 2025 рік скоротився майже на 10% — з 2,658 млн у 2024 році до 2,393 млн на 2025 рік.	Забезпечити належне фінансування діяльності НПМ. Забезпечити можливість надання компенсації громадським моніторам їх участі у візиті НПМ (щонайменше проїзду, харчування, проживання).
5	Законодавство про захист персональних даних не модернізоване та не узгоджене із базовими нормативними актами ЄС. Закон України «Про захист персональних даних» не охоплює значну частину актуальних питань захисту персональних	Ухвалити проекти законів України «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстраційний № 6177 від 18 жовтня 2021 року) та «Про захист персональних даних» (реєстраційний № 8153 від 25 жовтня 2022 року) для синхронізації українського законодавства

	даних, зокрема захисту даних у мережі, у процесі диджиталізації державних та комерційних послуг, питання кібербезпеки, високих технологій тощо.	із відповідним законодавством і вимогами щодо обробки й зберігання персональних даних у ЄС.
6	Чинний механізм реагування Омбудсмана на порушення права на доступ до публічної інформації та законодавства у сфері захисту персональних даних є недостатньо ефективним.	Внести комплексні зміни до КУАП, які мають щонайменше передбачати продовження строку притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 188 ³⁹ (порушення законодавства у сфері захисту персональних даних), 188 ⁴⁰ (невиконання законних вимог Уповноваженого) та 212 ³ (порушення права на інформацію та права на звернення) КУАП до шести місяців, а також надати право Уповноваженому або його представнику оскаржувати рішення суду щодо притягнення до адміністративної відповідальності за наслідком складання Уповноваженим протоколу про адміністративне правопорушення.
7	Дефініція «катування» за національним кримінальним законодавством (ст. 127 Кримінального кодексу України (КК України) не відповідає міжнародним стандартам, відповідно до яких суб'єктом вчинення катування може бути лише функціонер держави — «спеціальний суб'єкт».	Внести зміни до ст. 127 КК України, якими має бути встановлено виключно спеціальний суб'єкт злочину «катування» — державні посадові особи чи інші особи, які виступають як офіційні.
8	Неповна імплементація Стамбульського протоколу в Україні, зокрема, не реалізовано порядок проведення тілесного огляду осіб відповідно до рекомендацій Стамбульського протоколу та не завжди заповнюється відповідна медична форма для належного документування фактів катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання.	Забезпечити подальше впровадження Стамбульського протоколу для забезпечення ефективного застосування медичного стандарту раннього виявлення та документування доказів катувань, належного фіксування й розслідування випадків катувань через запровадження єдиних форм фіксації тілесних ушкоджень, контроль над своєчасним заповненням цих форм тощо.
9	Неефективність досудового розслідування за ст. 127 КК України (катування), непритягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, відсутність публічного звітування щодо процесу та результатів розслідування тощо.	Забезпечити ефективність досудового розслідування за ст. 127 КК України через розширення штату слідчих Державного бюро розслідувань (ДБР), які будуть спеціалізуватися на справах про катування, створення окремих підрозділів із відповідною спеціалізацією, публічного звітування ДБР щодо ходу розслідувань і фактів притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності тощо.
10	Стан надання медичної допомоги в пенітенціарній системі залишається вкрай незадовільним. Медичне забезпечення засуджених та осіб, взятих під варту,	Включити пенітенціарну медицину до загальної системи охорони здоров'я, яка координується та фінансується Міністерством охорони здоров'я України (МОЗ). Забезпечити покращення медичного обслуговування.

	у частині установ не відповідають європейським стандартам, що призводить до збільшення кількості рішень ЄСПЛ щодо порушення прав засуджених та осіб, узятих під варту, в Україні.	
11	Залишається невирішеною проблема евакуації громадян України з місць несвободи, розташованих у регіонах поблизу зон бойових дій.	Терміново здійснити релокацію установ або евакуацію осіб, які перебувають у місцях несвободи, що розташовані в зоні активних бойових дій або в наближених до неї населених пунктах, до відповідних установ, розташованих у безпечній місцевості.
12	У значній частині установ Державної кримінально-виконавчої служби України не організовано проведення замісної підтримувальної терапії осіб із психічними та поведінковими розладами внаслідок вживання опіоїдів.	Забезпечити впровадження замісної підтримувальної терапії осіб у місцях позбавлення волі.
13	Станом на кінець липня 2025 року не забезпечено інспекторами з прав людини слідчі ізолятори й ізолятори тимчасового тримання, у яких зафіксовано непоодинокі випадки порушення прав людини. Відсутні засоби контролю діяльності та результативності таких інспекторів.	Провести подальший конкурсний добір і забезпечити слідчі ізолятори та ізолятори тимчасового тримання старшими інспекторами з дотримання прав людини й запобігання катуванням. Проводити регулярний контроль їхньої діяльності з метою визначення ефективності цього механізму.
14	Норми закону не містять визначення механізму і алгоритму скорочення строку, з якого може бути застосовано умовно-дострокове звільнення або процес заміни призначеного судом покарання більш м'яким, або зняття судимості, конкретних повноважень Комісії з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань; не забезпечують конфіденційності спілкування засудженого, ув'язненого із Комісією тощо.	Внести зміни до законодавства, що регулює діяльність Комісій з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань, зокрема визначити процедуру скорочення строку, з якого може бути застосовано умовно-дострокове звільнення, заміна призначеного судом покарання більш м'яким або зняття судимості; передбачити можливість оскарження рішення Комісії; передбачити можливість конфіденційного листування ув'язненого, засудженого із Комісією тощо.
15	Пробаційний нагляд як вид покарання застосовується лише в поодиноких випадках. Зменшилася кількість осіб, які перебувають на обліку уповноважених органів з питань пробації.	Забезпечити подальше впровадження пробаційних програм, застосування пробаційного нагляду як виду покарання.

16	Загроза незалежності Національної ради України з телебачення і радіомовлення (Нацрада) у зв'язку зі зміною порядку фінансування.	Припинити практику зупинення дії норм Закону України «Про медіа» в частині фінансування Нацради, зокрема в питаннях оплати праці голови, першого заступника голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів зазначеного регулятора, і повною мірою дотримуватися приписів Закону.
17	Відсутність обґрунтованості розподілу повноважень у сферах оцінки та контролю за концентрацією медіа, методик щодо визначення меж ринків у сфері медіа й меж ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації, що унеможливорює визначення стану концентрації вищезазначених ринків. Такий стан речей не дає можливість належно оцінити потенційні ризики для медіаплюралізму в Україні.	Провести наукове дослідження, у процесі якого оцінити обґрунтованість розподілу повноважень між Антимонопольним комітетом України (АМКУ) та Нацрадою, передбачених абз. 2 ч. 2, ч. 5 ст. 7 Закону «Про медіа», і з'ясувати, чи відповідають зазначені приписи Закону вимогам ст. 22 Регламенту (ЄС) 2024/1083 та іншим актам Європейського Союзу.
18	Суттєве недофінансування суспільного мовника, що значно ускладнює його розвиток.	Забезпечити належне фінансування суспільного мовника відповідно до Закону України «Про суспільні медіа України».
19	Об'єднання загальнонаціональних телеканалів на єдиній інформаційній платформі цілодобового інформаційного марафону «Єдині новини #UАразом», що містить ризики для плюралізму медіа в Україні.	Переглянути доцільність подальшого об'єднання загальнонаціональних телеканалів на єдиній інформаційній платформі цілодобового інформаційного марафону «Єдині новини #UАразом», змінити формат реалізації єдиної інформаційної політики під час воєнного стану.
20	Невідповідність Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» принципу верховенства права та його неефективність у розв'язанні проблеми надмірного впливу олігархів.	Визнати Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» таким, що втратив чинність, та підготувати зміни до законодавства України відповідно до рекомендацій Венеційської комісії.
21	Наявність колізії, пов'язаної з процедурними питаннями призначення та звільнення голови АМКУ, що підриває його незалежність і робить вразливим до політичного тиску, зокрема в контексті надання АМКУ повноважень визначати межі ринків у сфері медіа та ринку розповсюдження (поширення) і споживання рекламної інформації.	Привести норми Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у відповідність до Конституції України в частині процедури призначення та звільнення голови АМКУ.

22	Відсутність прогресу в розслідуванні резонансних правопорушень, вчинених щодо журналістів та інших працівників медіа.	Забезпечити належну імплементацію рішення ЄСПЛ у справі «Гонгадзе проти України», зокрема підвищити рівень ефективності розслідувань правопорушень, вчинених проти журналістів та працівників медіа.
23	Недостатність процесуальних гарантій захисту журналістських джерел і конфіденційних повідомлень, зокрема під час тимчасового вилучення речей і документів, здійснення негласних слідчих дій.	Внести зміни до законодавства України з метою імплементації рішення ЄСПЛ «Седлецька проти України» та усунення можливості отримання прихованого доступу до комунікаційних даних журналістів та їх геолокації.
24	Положення ст. 185 ¹⁶ КУпАП та примітки до неї, запропоновані Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності» (реєстраційний № 12320), сформульовані занадто широко та нечітко, що не відповідає принципу правової визначеності та створює потенційні ризики для свободи вираження.	Президенту варто накласти вето на Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності» (реєстраційний № 12320).
25	Відсутність належного страхування журналістів, інших працівників медіа та фіксерів, зокрема в умовах ведення бойових дій.	Розробити комплексну державну політику, що забезпечить передумови для створення спеціальних програм страхування ризиків, пов'язаних із роботою журналістів, інших працівників медіа й фіксерів в умовах ведення бойових дій.
26	Обмеження доступу медіа, журналістів та громадськості до комітетів Верховної Ради, відсутність онлайн-трансляцій засідань Парламенту та заздалегідь опублікованих порядків денних ускладнює незалежне висвітлення роботи Верховної Ради.	Вжити дії для набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації», прийнятим Парламентом 14 січня 2025 року, і забезпечити фактичний доступ журналістів та громадськості до комітетів Верховної Ради для незалежного висвітлення їхньої діяльності. Прийняти нормативно-правові акти, що дозволять прямі трансляції засідань Верховної Ради із завчасною публікацією їхніх порядків денних.
27	Санкційне законодавство продовжує застосовуватися для блокування сайтів без належного правового підґрунтя та прозорості.	Внести зміни до Закону України «Про санкції» щодо уникнення блокування сайтів без належного правового підґрунтя, прозорості та публікації причин запровадження санкцій проти відповідних осіб у Державному реєстрі санкцій.

28	Повноваження Національного центру оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій (НЦУ) у сфері блокування сайтів під час воєнного стану є надмірно дискреційними, а його діяльність не відповідає вимогам прозорості.	Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2025 року № 75 «Деякі питання оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного або воєнного стану» щодо уточнення повноважень НЦУ у сфері блокування сайтів.
29		Розмежувати компетенції НЦУ та Державного агентства України «ПлейСіті» щодо блокування доступу до сайтів, що надають безліцензійний доступ до азартних ігор, через внесення змін до законодавства.
30	Законопроекти, покликані сприяти врегулюванню питань створення та діяльності ОГС, зокрема громадських організацій та органів самоорганізації населення, не розглядаються. Не запроваджена важлива в умовах воєнного стану можливість реєстрації ОГС онлайн.	Прийняти законопроект № 8084 з метою унормування діяльності та державної реєстрації громадських організацій. Прийняти законопроект № 6319 для забезпечення сприятливого законодавства щодо діяльності органів самоорганізації населення, попередньо доопрацювавши його з урахуванням необхідності врегулювання діяльності органів самоорганізації населення в умовах воєнного стану. Запровадити послугу з онлайн-реєстрації громадських об'єднань та інших ОГС на онлайн-сервісі державних послуг «Дія».
31	В Україні склалася неоднозначна практика обмежень та заборон на проведення мирних зібрань, яка не завжди залежить від віддаленості області від фронту чи кордону з країною-агресором. Заборону на проведення мирних зібрань встановлено в наближених до фронту Донецькій, Херсонській та Одеській областях та водночас у досить віддаленій Івано-Франківській області.	Законодавчо врегулювати питання реалізації свободи мирних зібрань в умовах воєнного стану з урахуванням диверсифікації ризиків та зазначенням підстав та умов для їх проведення. Зокрема, врегулювати розбіжності між п. 8 ч. 1 ст. 8 та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а також чітко визначити повноваження щодо заборони на проведення мирних зібрань (хто й за яких умов може ухвалити рішення про заборону проведення конкретного мирного зібрання або про заборону їх проведення на певній території загалом).
32	Не врегульовано питання щодо діяльності депутатів місцевих рад, які є представниками заборонених у судовому порядку партій. Потребує врегулювання взаємодія правоохоронних органів та Мін'юсту в процесі виявлення порушень та припинення партій.	Законодавчо врегулювати питання статусу депутатів місцевих рад, які є представниками партій, щодо яких ухвалено судові рішення про заборону. Практика відкритих судових засідань щодо припинення партій має бути продовжена, а в закритому режимі можуть відбуватися засідання частково, коли йдеться про розкриття інформації з обмеженим доступом. Визначити повноваження правоохоронних органів щодо виявлення порушень спеціального законодавства та Конституції України в діяльності політичних партій (ст. 18 Закон України «Про політичні партії»).
33	Пропозиції представників ОГС щодо заходів на виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства, які зобов'язують до	Забезпечити ефективну реалізацію Плану заходів для виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства України на 2025–2026 роки.

	конкретних дій, особливо заходи, які передбачають внесення змін до законодавства, зустрічають опір зі сторони відповідальних державних органів.	У співпраці з ОГС розпочати роботу над підготовкою Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства України на наступний період. Напрацювати дієві механізми контролю за виконанням планів заходів.
34	Державна політика у сфері регулювання та підтримки волонтерської діяльності не має системного характеру, зокрема: відсутній інструмент державної підтримки для волонтерів, які постраждали під час Державна політика у сфері регулювання та підтримки волонтерської діяльності не має системного характеру, зокрема: відсутній інструмент державної підтримки для волонтерів, які постраждали під час надання допомоги цивільним громадянам; ОГС, які страхують своїх волонтерів, мають додаткове податкове навантаження (23%); не створено сприятливі умови для діяльності іноземних волонтерів в Україні.	Розробити та прийняти Державну цільову програму з розвитку волонтерської діяльності в Україні та забезпечити фінансування заходів програми. Внести необхідні зміни до законодавства для зменшення податкового навантаження на неприбуткові організації під час страхування волонтерів. Прийняти законопроект № 13071 для спрощення процесу отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні іноземними волонтерами на період воєнного стану після перегляду Комітетом Верховної Ради з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин тексту законопроекту до другого читання. Розробити урядовий порядок надання грошової допомоги волонтерам, які зазнали інвалідності, чи сім'ям загиблих волонтерів, які постраждали під час надання допомоги цивільним громадянам.
35	ОГС не можуть ввозити транспортні засоби як гуманітарну допомогу для здійснення власної статутної діяльності, пов'язаної з наданням гуманітарної допомоги, гуманітарною і медичною евакуацією.	Прийняти законопроект № 12010 для забезпечення необхідними транспортними засобами ОГС, які працюють з гуманітарною допомогою.
36	Обсяги державної підтримки ОГС залишаються незначними, що поряд зі зменшенням фінансування урядом США, зокрема коштів, які спрямовувалися через USAID, створює загрози для стабільної діяльності ОГС, особливо на місцевому рівні. Водночас державна підтримка ОГС залишається незначною. На державне фінансування можуть претендувати тільки ОГС, які працюють у сфері підтримки молоді, ветеранів та осіб з інвалідністю. Конкурсні процедури щодо надання підтримки ОГС державою є недостатньо прозорими та ефективними, а виділені для фінансування громадського сектора бюджети є незначними.	Здійснити оцінку потреб ОГС у фінансуванні для врахування втрат, спричинених обмеженням на початку 2025 року фінансування урядом США, та з урахуванням викликів в роботі місцевих ОГС. Розширити можливості державного фінансування ОГС на інші сфери, окрім як молоді, ветеранів та осіб з інвалідністю, а також продовжити роботу над прозорістю та ефективністю конкурсних процедур щодо підтримки ОГС. Збільшити обсяги державного фінансування для розподілу через конкурсні механізми одночасно з забезпеченням інституційної підтримки ОГС, переглядом підходів щодо переліку та розмірів дозволених витрат у межах реалізації проектів ОГС. Прийняти законопроект № 7500 щодо запровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки ОГС та розробити й ухвалити необхідні для впровадження механізму зміни до Бюджетного кодексу України.

37	Дія прийнятого у 2024 році Закону України «Про публічні консультації» не поширюється на проведення публічних консультацій щодо депутатських законопроектів. Також Закон набирає чинності лише через рік після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, а отже, йдеться про його відтермінування на невизначений час.	Переглянути положення щодо набрання Законом України «Про публічні консультації» чинності через рік після закінчення воєнного стану та передбачити обов'язок народних депутатів проводити публічні консультації щодо розроблених ними законопроектів. Законодавчо врегулювати питання забезпечення реалізації форм громадської участі у вирішенні питань місцевого значення військовими адміністраціями окупованих територій.
38	Попри те, що Закон України «Про лобіювання» декларує непоширення його дії на діяльність ОГС, якщо така діяльність не стосується комерційних інтересів, Закон залишається таким, що містить ризики для діяльності ОГС. Визначення терміну «комерційний інтерес» у чинному Законі України «Про лобіювання» є нечітким і таким, що створює надмірні дискреційні повноваження НАЗК щодо трактування діяльності ОГС як лобістської.	Не допускати випадки необґрунтованого поширення Закону України «Про лобіювання» на ОГС. Уточнити визначення термінів, зокрема «комерційного інтересу», у Законі України «Про лобіювання» згідно з рекомендаціями Ради Європи для забезпечення відповідності принципу правової визначеності.
39	Реалізація заходів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та/або фінансування розповсюдження зброї масового знищення (ВК/ФТ) відбувається без урахування особливостей діяльності ОГС. Організації стикаються з посиленими заходами контролю та моніторингу, банківським дерискінгом тощо через визначення сектору неприбуткових організацій як такого, що має високі ризики для цілей ВК/ФТ, без достатньої аргументації таких висновків. Проблемним для ОГС залишається визначення та реєстрація відомостей про кінцевих бенефіціарних власників (КБВ), відсутні актуальні роз'яснення чи рекомендації від держави з цього приводу.	Провести Національну оцінку ризиків у сфері ВК/ФТ 2025 року з урахуванням результатів незалежного оцінювання ризиків неприбуткових організацій та на основі ризик-орієнтованого підходу. Забезпечити навчання учасників системи ВК/ФТ щодо особливостей правового регулювання та діяльності ОГС для коректного застосування ризик-орієнтованого підходу з урахуванням цих особливостей. Оновити зразки схематичного зображення структури власності для подання інформації про КБВ для ОГС та покращити взаємодію між суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу. Розробляти наступні оновлення Методики національної оцінки ризиків ВК/ФТ в Україні із залученням ОГС та активними й всеохопними (не лише рекомендація 8 FATF) консультаціями з міжнародними експертами й партнерами.
40	Росія продовжує вчиняти найтяжчі злочини проти українських дітей — через масові обстріли цивільних та інфраструктурних об'єктів діти гинуть та	Забезпечити фіксацію усіх скоєних російськими військовими злочинів проти дітей: вбивств, каліцтв, жорстокого поводження з дітьми та інших.

	зазнають каліцтв. Наявні свідчення щодо відсутності гуманітарної допомоги та сексуального насильства над дітьми на тимчасово окупованих територіях. Відбувається мілітаризація та втягування дітей у війну, а також депортація українців до Росії.	Залучати міжнародних партнерів для моніторингу стану дітей, які були депортовані до РФ, та їхнього повернення на територію України чи виїзду в треті безпечні країни. Розробити чіткий алгоритм реінтеграції дітей, постраждалих від війни, і, зокрема, повернутих з депортації та тимчасово окупованих територій України. Поширювати рекомендації для батьків і педагогів щодо розпізнавання потенційних ризиків вербування дітей та їх захисту від негативного впливу.
41	Вкрай мала кількість ювенальних прокурорів, суддів та слідчих, особливо в розрізі роботи з воєнними злочинами.	Унормувати на рівні законів ювенальну спеціалізацію роботи поліції, прокуратури, суддів та пробації. Застосувати підходи правосуддя, дружнього до дитини, зокрема готувати необхідну кількість відповідних спеціалістів.
42	Практично не відбувається деінституалізація послуги виховання та навчання для дитини. Новоприйнята стратегія забезпечення права кожної дитини в Україні на зростання в сімейному оточенні несе значну кількість ризиків невиконання через відсутність державного фінансування та часто декларативність взятих на себе зобов'язань.	Закласти державні кошти на реалізацію стратегії забезпечення права кожної дитини в Україні на зростання в сімейному оточенні та розвиток послуг у громадах. Створити єдину електронну базу даних щодо дітей, зокрема які перебувають у закладах інституційного догляду. Змінити принципи фінансування соціальних послуг для дітей, дозволити громадам повноцінно закуповувати такі послуги у різних провайдерів, тим самим демонополізувати ринок таких послуг, на якому наразі диктують умови державні та комунальні провайдери. Належним чином аналізувати статистичні дані щодо дітей.
43	Через нерозуміння важливості організації соціальної підтримки населення головами громад, а також відсутність державних субвенцій на соціальні послуги розвиток сфери соціального захисту в об'єднаних територіальних громадах залишається дуже повільним. Від цього страждає, зокрема, підтримка та розвиток сімейних форм виховання дітей.	Розглянути можливість виділення субвенцій громадам для розвитку сфери соціального захисту. Реформувати систему соціального захисту дітей із чітким розподілом повноважень між державними органами щодо формування державної політики, її виконання та контролю. Переглянути штатні нормативи центрів соціальних служб, служб у справах дітей відповідно до покладених на них обов'язків. Розробити механізм перерозподілу коштів із системи інституційного захисту на підтримку сімейних форм виховання.

		Проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу з головами громад щодо необхідності розвитку сфери соціального захисту на місцях. Збільшити долю податків, яка залишається на розвиток місцевих громад.
44	Фрагментарність національного антидискримінаційного законодавства, відсутність згадки в основному законі захищених ознак — стан здоров'я, сексуальна орієнтація і гендерна ідентичність (СОГІ), статус ветерана, ВІЛ-позитивний статус, досвід переселення тощо.	Внести зміни до базового антидискримінаційного закону в частині доповнення такими ознаками, захищеними від дискримінації, як-от «стан здоров'я», «сексуальна орієнтація і гендерна ідентичність (СОГІ)», «статус ветерана», «ВІЛ-позитивний статус», «досвід переселення» тощо.
45	Відсутність у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» такої форми дискримінації, як-от відмова у розумному пристосуванні, а також таких проявів дискримінації, як-от множинна дискримінація, дискримінація за асоціацією, сегрегація тощо.	Внести зміни до базового закону проти дискримінації, передбачивши в ньому наявність відповідних форм та проявів дискримінації. Забезпечити уніфікацію законодавства у сфері запобігання дискримінації.
46	Брак ефективних механізмів захисту від дискримінації (як судових, так і позасудових), механізм перенесення тягара доведення не зважає на справедливий розподіл між заявником та відповідачем.	Проаналізувати недоліки та бар'єри чинної системи захисту від дискримінації, розвивати та запроваджувати альтернативні механізми вирішення скарг про дискримінацію.
47	Брак повноважень та ресурсів у Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який має повністю виконувати всі функції інституції рівності.	Створити повноцінну окрему інституцію рівності або розширити мандат та підвищувати спроможність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у сфері протидії дискримінації.
48	Повільний розвиток судової практики щодо протидії дискримінації та брак тематичного навчання для суддів, що негативно впливає на можливості судового захисту від дискримінації (якість судових рішень).	Стандартизувати підходи, провести узагальнення судової практики і навчання суддів щодо протидії дискримінації.
49	Недоліки КК України унеможливають ефективне розслідування злочинів на ґрунті нетерпимості (перелік захищених ознак, процедури розслідування, врахування мотиву тощо), а саме розслідування залежить від приватного обвинувачення.	Внести зміни до КК України та усунути положення про приватне обвинувачення в розслідуванні злочинів на ґрунті нетерпимості, розширити перелік захищених ознак, зробити його відповідним базовому антидискримінаційному закону.

50	Відсутність положення в КК України щодо відповідальності юридичних осіб за підбурювання або ксенофобські дії, що призводить до уникнення відповідальності за злочини на ґрунті нетерпимості (нерозслідування злочинів та відсутність справедливості для потерпілих).	Внести зміни до КК України щодо відповідальності юридичних осіб за підбурювання або ксенофобські дії відповідно до вимог Рамкового рішення 2008/913/JHA.
51	Відсутня система збору, аналізу та поширення дезагрегованих даних про різні прояви дискримінації, що не дає можливість використовувати дані для побудови державної політики протидії дискримінації.	Створити централізовану систему збору та аналізу даних про різні прояви дискримінації, орієнтуючись на рекомендації Агентства Європейського Союзу з фундаментальних прав (FRA) щодо даних про всі прояви дискримінації.
52	Не імplementована директива ЄС про захист потерпілих, що призводить до відсутності підтримки для потерпілих від злочинів на ґрунті нетерпимості.	Законодавчо забезпечити захист і підтримку потерпілих від злочинів на ґрунті нетерпимості відповідно до Директиви 2012/29/ЄС.
53	Стратегія реформування психоневрологічних, інших інтернатних закладів та деінституціоналізації догляду за повнолітніми особами з інвалідністю та особами похилого віку до 2034 року, прийнята у 2024 році, не визначає процес переходу від деінституціоналізації до незалежного життя в громаді, а тільки окреслює певні передумови для деінституціоналізації.	Скасувати практику обмеження правоздатності (дієздатності) та інститут опікунства, розробити механізми підтриманого прийняття рішень. Розширити спектр послуг підтримки в громадах на основі міжнародних стандартів, водночас механізм отримання послуг має уможливити контроль та вибір послуг людьми з інвалідністю. На виконання завдання 2.1. Операційного плану заходів з реалізації у 2025–2027 роках Стратегії реформування психоневрологічних, інших інтернатних закладів та деінституціоналізації догляду за повнолітніми особами з інвалідністю та особами старшого віку до 2034 року створити допоміжний орган Кабінету Міністрів України для пришвидшення виконання Стратегії із залучення міжнародних експертів. Створити механізми громадського контролю за інституціями та більш відкритого доступу до них.
54	Підвищена небезпека для життя та здоров'я людей з інвалідністю, які проживають в інституціях під час війни через постійну загрозу обстрілів, несвоєчасну евакуацію, відсутність доступу до необхідних послуг і неможливість забезпечення безпеки в умовах, що швидко змінюються.	Законодавчо обмежити прийняття нових людей в інституції із негайним розробленням інструментів та плану превентивних заходів для уникнення потрапляння в інституції. Заборонити будівництво нових або відбудови зруйнованих інституцій та їх капітальних ремонтів.

		Для повернення людей, які перебували в закритих інституціях на тимчасово окупованих територіях (ТОТ) України, на територію, підконтрольну уряду України, потрібно визначити відповідальні органи влади, які також відповідали б за створення та ведення реєстру людей з інвалідністю та старшого віку в інституціях на ТОТ. Негайно провести евакуацію людей, які проживають в інституціях, з усіх прифронтових територій із недопущенням повторної інституціоналізації, тобто подальшого розселення евакуйованих осіб в інституції.
55	Закон України від 19 грудня 2024 року № 4170-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування медико-соціальної експертизи та впровадження оцінювання повсякденного функціонування особи» не передбачає сутнісної реформи медико-соціальної експертизи. Медичний підхід до оцінювання інвалідності залишається в новій системі «оцінювання повсякденного функціонування особи».	Внести зміни до перекладу українською мовою Міжнародної класифікації функціонування, інвалідності та здоров'я для скасування медичних термінів та підходів у нормативній базі. Після затвердження коректного перекладу внести відповідні зміни до чинного законодавства. Запровадити правозахисний підхід до оцінювання інвалідності на основі міжнародних кращих практик.
56	Медичний статус «непрацездатний» в українській нормативно-правовій базі не відповідає Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, а саме ст. 27 про працю та зайнятість. Держава продовжує його використовувати під час розроблення нових законодавчих актів, що не дає можливість розробити широкую та комплексну підтримку для людини з інвалідністю в процесі працевлаштування.	Відмовитися від статусу «непрацездатний», внести відповідні зміни в українську нормативно-правову базу. Доопрацювати законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування комплексної та справедливої соціальної підтримки (виплат та послуг) для осіб, у яких обмежена працездатність, зокрема осіб з інвалідністю» (реєстраційний № 12209 від 14 листопада 2024 року), запровадивши комплексну підтримку для людей з інвалідністю під час працевлаштування (окрім соціальних виплат) та відмовитися від медичного статусу «непрацездатний».
57	Спільнота людей з інвалідністю запрошується до співпраці з державою здебільшого в рамках консультативних механізмів, зокрема щодо питань встановлення інвалідності. Розроблені спільнотою пропозиції та рекомендації до нормативно-правових актів та стратегій часто не беруться до уваги. Практика декларативної участі продовжує бути поширеною.	Забезпечити дієву участь спільноти людей з інвалідністю в розробленні рішень щодо змін у підходах до встановлення інвалідності на всіх етапах. Розробити механізм, який надасть можливість спільноті впливати на рішення, а не тільки номінально брати участь у рамках консультативних практик.

58	Закон України від 15 січня 2025 року № 4219-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю» не відповідає міжнародним та європейським стандартам, зокрема в частині визначення та реалізації концепту розумного пристосування.	Залучити Раду Європи в рамках механізму швидкого реагування до незалежної оцінки Закону України від 15 січня 2025 року № 4219-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю» на відповідність його положень стандартам Директиви Ради ЄС 2000/78/ЄС та Конвенції ООН. Визнати відмову в розумному пристосуванні формою дискримінації в Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».
59	В Україні фактично відсутня система контролю та моніторингу за процесом відбудови, зокрема, процесом забезпечення доступності об'єктів на всіх етапах будівництва, що призводить до будівництва або відбудови об'єктів, які є недоступними для людей з інвалідністю.	Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» та відновити державний контроль за процесом відбудови, особливо щодо дотримання норм доступності.
60	Створення та функціонування місцевих рад безбар'єрності не є обов'язковим, тому вони поки не можуть бути системним рішенням на рівні країни щодо вирішення питань доступності в громадах.	Нормативно закріпити функціонування місцевих рад безбар'єрності. Розвивати напрямок моніторингу за інклюзивною відбудовою в громадах через місцеві ради безбар'єрності.
61	Членство представників спільноти з інвалідністю в місцевих радах безбар'єрності не є обов'язковим. Отже, це не відповідає вимозі Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю про включення людей з інвалідністю в усі процеси та політики щодо інвалідності.	Нормативно закріпити участь представників та представниць спільноти з інвалідністю як членів місцевих рад безбар'єрності. Визначити умови співпраці представників громадськості в місцевих радах безбар'єрності відповідно до рівня зайнятості та навантаження.
62	Інформація щодо інклюзивності проєктів відбудови на платформі DREAM загальна і не дає можливість проводити моніторинг виконання зобов'язань виконавців проєкту щодо доступності через відкриті дані.	Заохочувати виконавців проєктів надавати розгорнуті дані щодо доступності проєктів будівництва на платформі DREAM, зокрема надавати специфікацію товарів (наприклад, модель транспортного засобу), що закуповуються коштом бюджету та міжнародних фінансових організацій, або завантажувати розгорнуті висновки експертної оцінки проєктної документації об'єктів, що будуються або відбудовуються, на відповідність вимогам ДБН В.2.2-40:2018, щоб посилити громадський моніторинг через відкриті джерела.
63	Прийняття Закону України «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій» створює загрозу припинення діяльності Української православної церкви як такої, що може	Внести зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» в частині визначення афіліації з іноземною релігійною організацією, діяльність якої в Україні заборонена, у такий спосіб, щоб зробити можливим припинення такої афіліації в односторонньому порядку.

	бути визнаною афілійованою з іноземною релігійною організацією, діяльність якої в Україні заборонена. Наразі дефініцію афіліації сформульовано таким чином, що афілійована організація не може самостійно розірвати афіліацію в односторонньому порядку. УПЦ є найбільшою мережею релігійних організацій в Україні. Примусове припинення її діяльності може призвести до зростання напруги в українському суспільстві.	
64	Відсутність можливості проходження альтернативної (невійськової) служби в армії з релігійних мотивів під час мобілізації.	Внесення змін до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», які роблять можливим проходження альтернативної (невійськової) служби в армії з релігійних мотивів під час мобілізації.
65	Неповне виконання рекомендацій Венеційської комісії під час внесення останніх змін до Закону України «Про національні меншини» та інші закони України, наданих у грудні 2023 року.	Ухвалити нові зміни до законодавства, які дозволять комерційну рекламу та передвиборчу агітацію в місцях компактного проживання національних меншин мовами національних меншин без обов'язкового перекладу українською.
66	Порушення принципу рівності прав громадян, які належать до російської національної меншини, через відсутність обмеження в часі у положеннях Закону України «Про національні меншини», згідно з якими на громадян, які належать до російської національної меншини, не поширюється низка прав, якими можуть користуватися представники інших національних меншин (зокрема, обмеження на вживання російської мови в публічному житті).	Ухвалити зміни до законодавства, згідно з якими було б встановлено чіткі та обґрунтовані часові межі щодо обмеження в правах осіб, які належать до російської національної меншини, та на використання російської мови в публічній сфері (наприклад, протягом п'яти років після того, як буде скасовано воєнний стан, або після того, як Верховна Рада скасує статус країни-агресора щодо Російської Федерації).
67	Неповний перелік мов, що підпадають під дію Європейської хартії міноритарних та регіональних мов, у законопроекті про зміни до закону про ратифікацію хартії.	Вдосконалити перелік мов після консультацій з фахівцями та представниками національних меншин.
68	Жінки не захищені від домагань, сексуального насильства, насильства за ознакою статі та дискримінації за ознакою статі у Збройних силах України (ЗСУ).	Запровадити посади штатних радників з гендерних питань на рівні частин, оперативних командувань та корпусів ЗСУ. Прийняти законопроект «Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України щодо вдосконалення механізмів забезпечення військової дисципліни, запобігання і

		протидії проявам дискримінації та сексуальним домаганням» (реєстраційний № 13037). Ухвалити інструкцію з надання та розгляду повідомлень про порушення, пов'язані з дискримінацією за ознакою статі, сексуальним домаганням, насильством за ознакою статі, правопорушеннями проти статевої свободи та статевої недоторканості.
69	Низьке представництво жінок у політичному та публічному просторі, що призводить до порушення прав жінок на участь в ухваленні рішень та управлінні державними справами.	Сприяти збільшенню кількості жінок на управлінських посадах в Уряді, дипломатичних місіях, державній службі. Скасувати обмеження для депутаток місцевих рад на перетин кордону. Доопрацювати та прийняти законопроект «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах» (реєстраційний № 11300) з метою допуску жінок, що виїхали за кордон через війну, до майбутніх виборів в Україні. Сприяти збільшенню видимості жінок в медіа через збільшення залучення експерток та політикинь до етерів національних телеканалів та онлайн-медіа.
70	Жінки виконують більше неоплачуваної (побутової) роботи та отримують нижчу заробітну плату, як порівняти з чоловіками.	Збільшити можливості для батьків влаштовувати дітей у дитячі садки для сприяння швидшому виходу жінок із відпустки по догляду за дитиною та поверненню до роботи. Імплементувати положення Директиви (ЄС) 2023/970 щодо посилення застосування принципу рівної оплати за однакову працю або працю рівної цінності між чоловіками та жінками через прозорість оплати праці та механізми забезпечення виконання.
71	Положення Стамбульської конвенції імплементовані не в повному обсязі, що призводить до неефективного захисту жінок від домашнього та гендерно зумовленого насильства, його превенції та розслідування.	Прийняти законопроекти «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення освідування та експертизи, укладення угоди про примирення та кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція)» (реєстраційний № 10420) та «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення повноти імплементатії положень міжнародного права з питань протидії домашньому та іншим видам насильства, у тому числі щодо дітей»

		(реєстраційний № 12297), що імплементують положення Стамбульської конвенції, та забезпечити подальшу імплементацію решти положень цієї конвенції. Розглянути можливість прибрати застереження до Стамбульської конвенції, що були прийняті під час її ратифікації.
72	Злочини на ґрунті ненависті неправильно кваліфікуються і не розслідуються.	Розробити та прийняти законопроект щодо внесення змін до КУпАП і КК України з метою визначення адміністративної відповідальності за прояви дискримінації; вчинення кримінального правопорушення з мотивів нетерпимості (включно з ознаками СОГІ) як обтяжувальної обставини, а також кримінальної відповідальності за публічні заклики до насильства з мотивів нетерпимості (включно з ознаками СОГІ).
73	Одностатеві пари не можуть укласти партнерство чи шлюб та користуватися тими ж правами, що й різностатеві пари.	Прийняти законопроект № 12252 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність до вимог ст.ст. 8 та 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини) та Регламенту Ради (ЄС) 2016/1104 про впровадження посиленої співпраці у сфері юрисдикції, застосовного законодавства та визнання та виконання рішень у справах майнових наслідків зареєстрованих партнерств або альтернативний до нього № 9103 щодо інституту реєстрованих партнерств. Внести зміни до Закону України «Про дипломатичну службу» з метою гарантування прав одностатевим партнерам (членам сім'ї) дипломата на виїзд із ним у довготривале закордонне відрядження. Розширити доступ до допоміжних репродуктивних технологій для одностатевих пар та неодружених чоловіків.
74	Трансгендерні, небінарні та інтерсекс-особи постають перед труднощами з документами, що посвідчують особу та укладання шлюбу.	Розробити процедуру підтвердження шлюбу, укладеного трансгендерною особою до зміни імені, у зв'язку з трансгендерним переходом. Запровадити в документах, що посвідчують особу, можливість вибору третього гендерного маркера Х для небінарних та інтерсекс-осіб.
75	До Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрозвитку) (як і до будь-якого іншого міністерства) не була передана частина повноважень у результаті реорганізації Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, внаслідок чого відсутня державна візія щодо ТОТ та українців, які там проживають. У результаті цього з'являються	Кабінету Міністрів України треба забезпечити координацію між центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення прав та інтересів постраждалого населення, а також визначити повноваження, які після реорганізації Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій не були визначені за жодним органом.

	ініціативи, які становлять необґрунтовані ризики для людей, наприклад, щодо втрати громадянства.	Уряд має забезпечити формування візиї щодо ТОТ та українців, які на них перебувають.
76	Уряд не виконав зобов'язання щодо створення та функціонування Системи обліку інформації про шкоду, а також не розробив та не вніс на розгляд Парламенту законопроект щодо підтримки осіб, особистим немайновим правам яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії РФ проти України, що передбачено Законом України «Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України». Внаслідок цього постраждали не отримують підтримки в необхідному їм обсязі.	Створити та забезпечити функціонування Системи обліку інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. Розробити та ухвалити законопроект щодо підтримки осіб, особистим немайновим правам яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, а також забезпечити розроблення підзаконних нормативно-правових актів на виконання Закону України «Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України».
77	Адміністративна процедура для реєстрації фактів народження та смерті, що відбулись на ТОТ, надалі не затверджена, що створює надмірне навантаження на судову систему та заявників.	Внести на розгляд Парламенту та прийняти законопроект щодо державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ України та за межами України, в адміністративному порядку.
78	Відсутні процедури для інших важливих фактів, що відбулися на ТОТ (наприклад, медичних документів тощо) та потребують встановлення та реалізації на практиці можливості доступу до державних послуг для осіб з ТОТ.	Розробити концепцію (бачення механізмів) щодо використання інформації, яка міститься в документах, виданих на ТОТ України.
79	Порядок визнання результатів навчання на рівні загальної середньої освіти, здобутих на ТОТ, попри визначеність на рівні закону, не має процедури реалізації.	Затвердити підзаконні нормативно-правові акти для реалізації Закону України від 21 листопада 2023 року № 3482-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України».
80	Запроваджена можливість повернення до Пенсійного фонду України коштів, розміщених на рахунках внутрішньо переміщених осіб (ВПО), у разі невикористання цих коштів протягом більш ніж одного року порушує право на приватну власність, якою є пенсія. Також це негативно впливає на велику кількість людей, зокрема на найуразливіші категорії, які не мають доступу до інформації.	Виключити положення ст. 40 Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік», які передбачають повернення до Пенсійного фонду України коштів, розміщених на рахунках ВПО у разі невикористання цих коштів протягом більш ніж одного року.

81	Впроваджувані як альтернатива (або як наступний етап) програми підтримки ВПО, зокрема, субсидії на оренду житла, є короткостроковими (до одного року). Це викликає побоювання ВПО щодо свого подальшого місця проживання після завершення цього періоду.	Розвивати різноманітні довгострокові житлові рішення для ВПО, зокрема програму надання житла у тимчасове користування, програми пільгового кредитування, оренди з правом викупу тощо.
82	РФ з 2014 року здійснює перереєстрацію об'єктів культурної спадщини в російських реєстрах, вилучення, знищення українських культурних цінностей, а також проводить незаконні археологічні розкопки, зокрема в Криму. Україна не обліковує цю інформацію в повному обсязі.	Забезпечити створення та наповнення реєстру знищеної чи викраденої культурної спадщини, що має стати основою для компенсації та відшкодування збитків, завданих РФ. Продовжувати співпрацю з міжнародними партнерами, зокрема ЮНЕСКО, з метою підтримки в процесі захисту культурної спадщини та відшкодування шкоди.
83	Після повномасштабного вторгнення політика РФ стала ще жорсткішою, зокрема розпочато реалізацію програми «Земский работник культуры», що дає можливість російським чиновникам управляти культурними ресурсами на ТОТ.	Продовжувати роботу над укріпленням санкційного Пакета щодо науковців та діячів культури з РФ, зокрема археологів та реставраторів, які можуть брати участь у незаконному викраденні та знищенні культурної спадщини України на ТОТ.
84	Непередбачуваність наслідків подання Україною заяви за ст. 124 Римського статуту, згідно з якою держава, коли стає учасницею Статуту, може заявити, що не визнає юрисдикцію МКС щодо ймовірних злочинів, вчинених на її території або її громадянами. У випадку України заява стосується лише її громадян протягом семи років з моменту набуття для неї чинності Статуту.	Відкликати заяву за ст. 124 Римського статуту.
85	Невідповідність понять щодо найтяжчих міжнародних злочинів у законодавстві України положенням міжнародного кримінального права.	Внести зміни до законодавства на основі врахування положень міжнародного кримінального права, зокрема, щодо визначення (конкретизації складів) воєнних злочинів, злочину агресії, забезпечення ретроактивної дії положень щодо міжнародних злочинів.
86	Невідповідність положень КПК України викликам проваджень щодо найтяжчих міжнародних злочинів (підслідність, визнання належними доказами окремих видів інформації, їх належне збереження, захист потерпілих та свідків).	Внести зміни до законодавства щодо розширення підслідності проваджень щодо найтяжчих міжнародних злочинів, законодавчого закріплення визнання інформації з відкритих джерел та розвідувальних даних як належних доказів та їх належного збереження, системи захисту потерпілих та свідків.

87	Відсутність правової визначеності, неврахування норм міжнародного гуманітарного права та умов окупації під час розгляду проваджень щодо колабораційної діяльності.	Внести зміни до законодавства щодо уточнення об'єктивної сторони колабораційної діяльності, врахувати норми міжнародного гуманітарного права і передбачити винятки щодо осіб, які забезпечують життєдіяльність на окупованій території, врахувати умови окупації під час оцінювання добровільності та примусу. Продовжити навчання для органів правосуддя з міжнародного гуманітарного права, зокрема режиму окупації.
88	Всупереч міжнародним зобов'язанням, Закон України «Про громадянство України» позбавляє дітей, народжених особами, які проживають на території України за відсутності правових підстав, доступу до громадянства України. Діти, народжені в Україні від батьків, які мають статус осіб, що потребують додаткового захисту, або від осіб, які подали заяву про визнання біженцем чи такою, що потребує захисту, отримують відмову в набутті громадянства, що суперечить ст.ст. 7 та 8 Закону України «Про громадянство України». У результаті такі діти від народження опиняються під загрозою безгромадянства, що веде до порушення їхніх фундаментальних прав і обмежує доступ до державних послуг.	Внести зміни до Закону України «Про громадянство України», надавши право на громадянство України всім дітям, народженим на території України, якщо вони при народженні не набувають іншого громадянства. Внести зміни до чинного законодавства України, яке визначає правовий зміст громадянства, підстави та порядок його набуття і припинення, з метою забезпечення доступу до права на громадянство дітей, народжених на території України від батьків, які визнані особами, що потребують додаткового захисту, або подали заяву про визнання біженцем чи особою, що потребує додаткового захисту, — незалежно від країни їхнього походження. Утриматися від ухвалення та імплементації змін до чинного законодавства України, які обмежують право на набуття громадянства України для дітей, народжених на її території від осіб, що потребують додаткового захисту, або звернулися з заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.
89	У зв'язку із війною на території України з 2014 року та повномасштабним вторгненням РФ 2022 року велика кількість громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, постає перед труднощами в підтвердженні належності до громадянства України. Це негативно впливає на їхнє становище, обмежує можливості для виїзду з окупованих територій, створює перешкоди в реєстрації актів цивільного стану, позбавляє доступу до реалізації прав та спричиняє значні ризики, зокрема, безгромадянства.	Спростити процедуру оформлення паспорта громадянина України. Забезпечити ефективну реалізацію положень законодавства щодо визнання документів, що посвідчують юридичні факти життя людини, виданих на територіях, що знаходяться під тимчасовим військовим контролем РФ, та запровадити позасудову (адміністративну) процедуру реєстрації народження для осіб з тимчасово окупованих територій. Забезпечити розгляд заяв щодо набуття чи підтвердження громадянства України впродовж розумного проміжку часу. Забезпечити належну та ефективну реалізацію гарантованих законом прав під час підтвердження громадянства та оформлення паспорта громадянина України уповноваженими органами державної влади.

90	Відсутність спрощеного порядку для прийняття до громадянства України осіб, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту.	Встановити в законодавстві України спрощений порядок для прийняття до громадянства України осіб, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту.
91	Відсутність можливості отримати компенсацію згідно з Законом України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» (Закон № 2923-IX) особами, житло яких знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ до 24 лютого 2022 року, а також тим, чиє знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ житло знаходиться на ТОТ України.	Розширити механізм надання компенсації за знищення або пошкодження окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії РФ, створений Законом № 2923-IX, на осіб, нерухоме майно яких було знищене або пошкоджене до 24 лютого 2022 року, та тих, чиє знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ житло знаходиться на ТОТ України, через внесення змін до зазначеного Закону або напрацювання інших еквівалентних рішень для забезпечення надання їм компенсації.
92	Відсутні механізми надання компенсації для деяких з об'єктів, компенсація за знищення або пошкодження яких передбачена Законом № 2923-IX: • порядок надання компенсації за пошкодження об'єктів будівництва (будинків садибного типу, садових та дачних будинків) та складових частин об'єктів будівництва (квартири, інші житлові приміщення в будівлі), які після прийняття в експлуатацію є самостійними об'єктами нерухомого майна (надання компенсації за знищення цих об'єктів також вимагатиме відповідної адаптації вже чинних процедур); • порядок надання компенсації за пошкодження спільного майна багатоквартирного будинку, відмінного від земельної ділянки; • питання надання компенсації за знищення та пошкодження відповідних об'єктів нерухомого	Затвердити відповідні порядки на рівні Уряду або внести зміни у чинні постанови Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 року № 381 та від 30 травня 2023 року № 600 задля врегулювання зазначених питань.

	майна членам житлово-будівельних (житлових) кооперативів, які викупили квартиру, інше житлове приміщення в будівлі, будинок садибного типу, садовий або дачний будинок кооперативу, але не оформили право власності на нього (зважаючи на те, що право власності на такі об'єкти не було оформлене, окремі аспекти чинного механізму компенсації вимагатимуть корекції в такому разі).	
93	Неможливість одержання компенсації за пошкодження житла у разі перевищення вартості необхідного ремонту над граничною сумою компенсації, передбаченою постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 року № 381, за відсутності додаткового співфінансування для цього від українських або міжнародних благодійних організації та інших додаткових джерел. Інший порядок надання компенсації для проведення більш вартісного відновлення пошкодженого житла відсутній.	Забезпечити можливість надання компенсації власникам пошкодженого житла у разі перевищення вартості необхідного ремонту над граничним розміром компенсації, передбаченим на сьогодні постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 року № 381, через внесення відповідних змін до вказаної постанови та забезпечення необхідного фінансування для проведення ремонтних робіт або затвердження окремого порядку надання компенсації для зазначених випадків.
94	Незважаючи на те, що положення Закону № 2923-IX, які передбачають надання компенсації за виконаний за власні кошти ремонт пошкодженого об'єкта, набрали чинності 1 січня 2024 року, на сьогодні практична реалізація цього механізму не була розпочата. У зв'язку з цим ті, хто самостійно здійснив відновлення свого пошкодженого житла власним коштом, і досі позбавлені можливості одержати компенсацію. Серед інших питань, що потребують доопрацювання, зокрема технічного, також треба виокремити відсутність технічної можливості подати заяву через портал «Дія» про надання компенсації щодо знищення або пошкодження кімнати в гуртожитку, відомості про право власності на яку містяться в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (ДРРП).	Додатково переглянути та за потреби змінити умови надання такої компенсації, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 року № 381. Крім цього, Міністерству цифрової трансформації України необхідно забезпечити належний технічний функціонал для подання заяв про надання компенсації за виконаний за власні кошти ремонт пошкодженого житла, а також відповідні технічні можливості для подання заяв про надання компенсації щодо знищених або пошкоджених кімнат у гуртожитках, належних громадянам на праві власності, задля забезпечення захисту прав їхніх власників та надання їм можливості скористатися механізмом надання компенсації (послуга «Відновлення»).

95	Відсутність системного підходу до розвитку і вдосконалення механізму надання компенсації, що призводить до різнопланових пропозицій у Парламенті щодо змін до створеного Законом № 2923-IX механізму надання компенсації, які не узгоджуються між собою. Відсутність спільного майданчика для систематизації та опрацювання проблем реалізації компенсаційного механізму та напрацювання спільних підходів до його вдосконалення.	Напрацювати в Парламенті спільне бачення необхідних змін до механізму надання компенсації за знищене та пошкоджене житло, процедур надання компенсації за пошкодження або знищення іншого майна, та консолідувати зусилля задля їхньої ефективної та експертної розроблення й впровадження. Цьому може сприяти створення спільного майданчика для систематизації та опрацювання проблем компенсаційного механізму та напрацювання спільних підходів до його вдосконалення, налагодження постійного каналу комунікації між владою та представниками експертного середовища, правозахисних організацій, які опікуються відповідними питаннями.
96	Відсутність системного обліку рухомого та нерухомого майна, пошкодженого або знищеного внаслідок збройної агресії РФ, з 2014 року. Ведення такого обліку є важливим як для напрацювання та запровадження ефективних механізмів надання компенсації постраждалим, так і для визначення загального обсягу заподіяної шкоди державі загалом.	Забезпечити збір та облік інформації про нерухоме майно, знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ протягом періоду з 19 лютого 2014 року по 24 лютого 2022 року, зокрема через надання технічної можливості подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26 березня 2022 року № 380 тими, чиє житло було знищено або пошкоджено протягом цього періоду. Створити механізм збору та обробки інформації про знищене та пошкоджене рухоме майно, насамперед транспортні засоби, завдяки запровадженню порядку надання інформаційних повідомлень щодо знищеного або пошкодженого рухомого майна, подібного створеному постановою Уряду від 26 березня 2022 року № 380 для об'єктів нерухомості. Визначити та затвердити механізм дистанційного обстеження та визначення стану об'єктів, які знаходяться на територіях ведення активних бойових дій або ТОТ України. Забезпечити комплексний та системний облік інформації про майно, знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ, на базі Реєстру пошкодженого та знищеного майна. Забезпечити розроблення і затвердження порядку документування та ведення системного обліку випадків привласнення, націоналізації або іншого відібрання окупаційною владою/РФ майна, розташованого на ТОТ України, а також (випадків втрати власниками доступу до нерухомого майна, розташованого на ТОТ України та в зоні ведення активних бойових дій.

97	Недостатнє наповнення ДРРП, зокрема широко розповсюджені випадки відсутності у ДРРП відомостей про право власності на об'єкти нерухомого майна, набутого до 2013 року, що негативно впливає на можливість громадян отримати передбачену Законом № 2923-IX компенсацію у випадку знищення або пошкодження житла внаслідок збройної агресії РФ.	Забезпечити спрощення адміністративної процедури внесення відомостей про право власності на нерухоме майно, набутого до 2013 року, до ДРРП для збільшення рівня наповненості реєстру та можливості отримання громадянами компенсації у випадку знищення або пошкодження такого майна. За можливості, забезпечити роботу електронної послуги з державної реєстрації права власності на нерухоме майно через портал Дія на підконтрольних Уряду України територіях, на яких така послуга на сьогодні є недоступною. Забезпечити оцифрування архівів бюро технічної інвентаризації задля збереження інформації, необхідної для внесення в ДРРП відомостей про право власності на нерухоме майно, набутого до 2013 року. Провести інформаційну кампанію з метою підвищення рівня обізнаності громадян про необхідність, умови та процедуру внесення інформації про належні їм права власності на нерухоме майно до ДРРП. Забезпечити спрощення судової процедури визнання права власності на нерухоме майно, знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ, зокрема шляхом запровадження судового розгляду вказаної категорії справ в порядку окремого провадження (за відсутності спору про право) та звільнення заявників-власників знищеної або пошкодженої нерухомості від сплати судового збору.
98	Система ювенальної юстиції потребує приведення у відповідність до міжнародних та європейських стандартів, <i>acquis</i> ЄС (зокрема Директив 2016/800/EU та 2012/29/EU, Стратегії Ради Європи з прав дитини), стандартів та пріоритетів Ради Європи, щоб забезпечити найкращі інтереси дитини. Облік кримінальної статистики щодо неповнолітніх неповний, і не всі процесуальні права, передбачені міжнародними стандартами, імplementовані в КПК України. Зокрема, для неповнолітніх потерпілих та свідків немає обов'язку залучати адвоката та психолога.	Удосконалити системи збору даних кримінальної статистики щодо неповнолітніх, зокрема додати можливість обліковувати кількість дітей, які стали свідками кримінального правопорушення (відповідно до їхнього процесуального статусу). Впровадити обов'язкове залучення адвоката для неповнолітніх потерпілих від кримінального правопорушення або його свідків, а також психолога. Уточнити процесуальний статус такого психолога. Ухвалити комплексний законопроект щодо захисту дитини в системі ювенальної юстиції (який міститиме положення Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки з урахуванням інших рекомендацій, озвучених у цьому звіті).
99	Правила етичної поведінки не всіх органів правопорядку містять презумпцію невинуватості як етичну категорію (і підставу для дисциплінарної	Належним чином реагувати на випадки порушення презумпції невинуватості та підвищувати фаховий рівень усіх працівників системи правопорядку щодо публічної комунікації їхньої діяльності.

	відповідальності), а лише Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів розкриває її зміст. Зберігається практика використання мовних маркерів винуватості особи у вчиненні кримінального правопорушення в публічній комунікації та ставленні органів правопорядку і прокуратури до підозрюваних та обвинувачених. Немає належного реагування навіть на ті випадки, де суд встановив порушення презумпції невинуватості. Як наслідок, презумпція невинуватості є абстрактним, ілюзорним правом, а не реальною гарантією від упередженого кримінального переслідування.	Дисциплінарні органи органів правопорядку та КДКП мають формувати практику щодо порушення презумпції невинуватості як етичної категорії, а етичні кодекси органів правопорядку мають бути уніфіковані.
100	Процесуальні вимоги щодо інформування про права не реалізуються в повному обсязі, часто — формально. Зберігається проблема з «тіньовими» затриманнями, запрошеннями та іншими процесуальними діями, які не фіксуються, а отже, особа не отримує відповідного процесуального права та інформації про свої права. Як наслідок, зростає ризик порушення прав людини (її процесуальних прав). Найбільшим викликом для права бути присутнім на судовому процесі залишається процедура <i>in absentia</i>. Україна досі не запровадила правила належного інформування про здійснення заочного досудового розслідування та судового розгляду, а також порядок оскарження вироку суду <i>ex novo</i>, якщо особа не була повідомлена належним чином до його ухвалення.	Розвивати систему інформування учасників кримінального провадження про їхні права, зокрема систему Custody Records, та поширити її на всі органи правопорядку, які здійснюють затримання осіб (крім НПУ — на ДБР, НАБУ, СБУ, Бюро економічної безпеки України (БЕБ)). Удосконалити порядок інформування підозрюваних, обвинувачених про розслідування та розгляд справ щодо них у порядку спеціального досудового розслідування, розгляду (<i>in absentia</i>). Впровадити систему перегляду заочних вироків (<i>in absentia</i>) у вигляді не лише апеляційного оскарження, а нового розгляду (<i>ex novo</i>).
101	Право на доступ до адвоката і переклад у кримінальному провадженні гарантується. Водночас право на переклад не є повним з огляду на положення Директиви 2010/64/ЄС (2010). У підозрюваного, обвинуваченого немає процесуальної можливості оскаржити якість перекладу або перекладача, якщо такий переклад надається неналежним чином. До	Розвивати систему безоплатної правничої допомоги в Україні, зокрема через розширення категорій осіб, які постраждали від воєнних злочинів і потребують захисту держави з огляду на свій вразливий стан і брак ресурсів для захисту своїх прав, а також провести незалежний аудит спроможності системи розвиватися, щоб впоратися з такими викликами.

	того ж система залучення перекладачів з відповідного Реєстру за кошти бюджету недосконала, а оплата таких послуг недостатня для того, щоб залучити якісних перекладачів у кримінальне провадження.	Внести зміни до КПК України щодо порядку оскарження якості перекладу в кримінальному провадженні та зміни перекладача, якщо він неякісно виконує свою роботу, відповідно до Директиви 2010/64/ЄС (2010). Забезпечити належний рівень оплати якісних фахових перекладачів у кримінальному провадженні у разі залучення їх коштом державного бюджету.
102	Доступ до правосуддя в умовах воєнного стану ускладнився. Цифровізація правосуддя, що відбувається впродовж останніх років, проходить поступово, і подекуди неформальні практики чи технічні збої не сприяють належній реалізації цього права і довірі учасників судового провадження до Електронного суду.	Удосконалити процедури участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду із використанням власних технічних засобів. Така процедура може застосовуватися до правосуддя, що здійснюється на територіях, які найбільше потерпають від бойових дій в умовах війни. Для полегшення доступу до правосуддя, особливо в умовах війни, поступово впроваджувати систему ЄСІТС під час здійснення правосуддя, включно з кримінальним судочинством.
РОЗДІЛ 24 «ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА ТА БЕЗПЕКА»		
БОРІТЬБА З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ		
1	Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (КСП) та План заходів до нього є масштабним документом, що містить різні за своєю структурою заходи. Деякі заходи є більш стратегічними та передбачають ухвалення концепції чи стратегії, інші — більш операційні й передбачають впровадження певних рішень або розроблення проєктів законодавчих ініціатив. Водночас заходи містять підзаходи або складаються з декількох змістовно різних заходів. Така структура перешкоджає простому оцінюванню виконання за критеріями «виконано/не виконано», тож бракує якісної методології для цього, а також органу, який би це здійснював. До виконання цих документів залучений не лише Уряд, а й ОГП, який не перебуває в його підпорядкуванні.	Продовжити виконання заходів, передбачених КСП та Планом заходів до нього. Затвердити методологію оцінювання цих документів державної політики та створити Міжвідомчу робочу групу (або інший координувальний механізм) з цією метою.

2	Інститут оперативно-розшукової діяльності був суттєво звужений після ухвалення чинного КПК України у 2012 році. Наразі негласні заходи, що передбачають втручання у права і свободи людини, здійснюються із судовим контролем у межах цього Кодексу. Проте такі питання, як-от формування агентурних мереж, збір та вивчення інформації потенційно кримінального характеру та інша оперативна діяльність, потребують належного врегулювання із застосуванням сучасних напрацювань щодо кримінальної розвідки.	Розробити та прийняти Закон України «Про кримінальну розвідку», який трансформує інститут оперативно-розшукової діяльності через відмежування від кримінальної процесуальної, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності.
3	Відсутність системного підходу до ведення боротьби з організованою злочинністю, неналежний рівень взаємодії правоохоронних органів у відповідній сфері, застаріле та розбалансоване нормативно-правове забезпечення з питань боротьби з організованою злочинністю, недосконалість процедури моніторингу криміногенної ситуації, відсутність консолідованої об'єктивної методології оцінки загроз організованої злочинності, використання застарілих форм і методів боротьби з таким явищем. Постійного Національного координатора із боротьби з організованою злочинністю наразі не створено, а ці функції тимчасово покладені на МВС.	Вдосконалити Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», зокрема через внесення змін щодо: • конкретизації функцій боротьби з організованою злочинністю спеціально визначеного підрозділу у структурі НПУ та оперативних підрозділів СБУ; • розмежування їх функцій та функцій інших визначених Стратегією органів підсистеми боротьби з організованою злочинністю; • удосконалення порядку взаємодії та координації державних органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю. Внести на розгляд Парламенту законопроект (аналогічний за змістом до законопроекту № 11532), яким буде створено Національного координатора з протидії організованій злочинності.
4	З 2016 року за підтримки проєктів МТД в Україні виникали одночасно різноманітні ініціативи щодо впровадження відповідної методології Європолу SOCTA в правоохоронній системі. Проте SOCTA так і не стала частиною кримінального прогнозування, що здійснювалася б на періодичній основі відповідно до вимог документа у сфері державної політики, наприклад, Стратегії боротьби з організованою злочинністю. Практичне впровадження результатів національної оцінки SOCTA відбувається лише в НПУ та в	Провести оцінювання загроз тяжких кримінальних правопорушень та організованої злочинності за системою оцінки SOCTA Україна за період 2021–2024 років та ухвалити на його підставі нову Стратегію боротьби з організованою злочинністю на період 2026–2030 років (і плану дій з її реалізації з урахуванням методології EMPACT). Посилити інституційну спроможність органів правопорядку для провадження національної оцінки SOCTA.

	обмежених масштабах, хоча має стати практичним інструментом для всієї системи правопорядку.	
5	Кримінальна відповідальність юридичних осіб впроваджена ще у 2014 році, проте її обсяг значно менший, ніж у країнах ЄС, а практика застосування свідчить про те, що цей інститут майже не застосовується на практиці через недосконалість нормативного регулювання. У 2024 році в межах вступу в OECD вона була вдосконалена і поширена на корупційні злочини, проте актуальним залишається поширення її й на ширше коло злочинів.	Розширити інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб, якому передуватиме аналіз ефективності застосування цього інституту у 2014–2023 роках, а також удосконалити в частині корупційних кримінальних правопорушень у 2024 році (аналіз має здійснюватися крізь призму Рамкового рішення Ради ЄС 2008/841/HJA).
6	БЕБ як новий орган правопорядку, утворений у 2021 році, не виправдав очікувань щодо підвищення ефективності розслідування економічних злочинів із дотримання прав людини, зокрема суб'єктів підприємницької діяльності. Ухвалений у 2024 році Закон про «перезавантаження» БЕБ не розв'язує всіх проблем цього органу, а лише передбачає перші кроки щодо кадрових змін в ньому. Поза його увагою залишаються повноваження цього органу, зокрема аналітичні та управління процесами в ньому. Наразі розпочато перший етап реалізації цього Закону — конкурс на директора БЕБ. Комісія завершила свою роботу і надала Уряду кандидатуру переможця, проте Уряд за відсутності законних підстав не призначає його на посаду.	Призначити переможця конкурсу на посаду директора БЕБ у порядку, передбаченому Законом. Забезпечити ефективну імплементацію положень Закону України від 20.06.2024 № 3840-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України» в частині призначення директора та проведення атестації працівників БЕБ, а також інших заходів державної політики у цій сфері. Зокрема, посилення аналітичних функцій БЕБ, впровадити зовнішню і внутрішню системи оцінювання цього органу, забезпечити систему внутрішнього контролю.
7	Економічний злочин є збірною категорією щодо низки складів кримінальних правопорушень. Наразі їх розслідування віднесено до різних органів. Взаємодія між ними, як і процесуальне керівництво з боку прокуратури, подекуди слабка, дії можуть дублювати одна одну, а конкуренція за кримінальне провадження — мати деструктивний характер для інтересів правосуддя.	Усунути конкуренцію між економічними та фінансовими складами кримінальних правопорушень, що перебувають у підслідності БЕБ, НПУ та НАБУ. Посилити інституційну спроможність органів прокуратури здійснювати процесуальне керівництво у таких справах.

8	Кримінальне процесуальне законодавство обмежене в питаннях застосування альтернативних заходів розв'язання кримінально-правового конфлікту щодо кримінальних правопорушень фінансового характеру. Інститут угод про визнання винуватості непоширений у цій категорії справ (як і загалом), а світовий досвід щодо інших альтернативних форм не застосовується.	Забезпечити розвиток альтернативних заходів вирішення кримінально-правових конфліктів (наприклад, світовий досвід transactions), що застосовуватимуться на досудовій стадії кримінального провадження під час розслідування окремих видів кримінальних правопорушень, насамперед фінансового характеру.
9	Стратегічні документи щодо фінансових розслідувань відсутні. Якщо у сфері розслідування воєнних злочинів чи захисту підприємництва є певні стандарти, то у фінансових розслідуваннях їх не вистачає, адже тут необхідне узгодження дій різних органів правопорядку. Здійснювати прогнозування фінансової злочинності, спираючись на статистичні дані, складно, адже їх належному узагальненню перешкоджає той факт, що «фінансовий злочин» є збірним поняттям щодо декількох складів кримінальних правопорушень.	Затвердити Стратегію фінансових розслідувань у сфері протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним з одержанням доходів, стандарти досудового розслідування у цій сфері, а також покращити статистичний облік цього виду злочинів через впровадження окремого модулю в Єдиному реєстрі досудових розслідувань з цією метою.
10	Після ухвалення Закону № 4503-IX про реформу АРМА треба забезпечити розроблення якісних змін до КПК України, аби запрацювали всі механізми, передбачені цим нормативно-правовим актом.	Парламенту варто розробити за участю експертної спільноти та прийняти зміни до КПК України для забезпечення повноцінної реалізації всіх положень Закону № 4503-IX.
11	Законом № 4503-IX передбачається врегулювання великої кількості механізмів на рівні підзаконних актів, які мають розроблятися Урядом, Офісом Генерального прокурора та АРМА, тому критично важливо забезпечити розроблення якісного нормативного регулювання.	Уряду, ОГП та АРМА треба забезпечити відкритість процесу розроблення всіх підзаконних актів, передбачених реформою АРМА, із залученням експертів, представників громадянського суспільства та міжнародних партнерів.
12	Після звільнення Голови АРМА ця вакантна посада має бути якомога швидше заповнена за новими правилами конкурсних процедур.	Уряду треба своєчасно сформувати конкурсну комісію з відбору кандидата на посаду Голови АРМА, а конкурсній комісії ефективно та з урахуванням найкращих практик визначити кандидата на цю посаду.
13	Стратегія повернення активів закінчує свою дію у 2025 році. Однак її ефективне виконання залишається під питанням через проблеми, закладені під час формування цього акта.	Уряду доцільно переглянути Стратегію повернення активів та план заходів з її реалізації для того, щоб цей документ слідував прикладам найкращих практик, базувався на доказовому підході до формування політик, а також мав реалістичні перспективи для виконання.

14	У публічних комунікаціях АРМА спостерігається тенденція до використання тактики активного висвітлення власної діяльності, що іноді супроводжується повідомленнями, які містять викривлення фактів або маніпулятивну подачу інформації. Такий підхід до комунікації сумнівний для державного органу, який є частиною антикорупційного сегмента кримінальної юстиції. .	АРМА варто сконцентрувати комунікаційні зусилля на роз'ясненні громадськості основної місії та функцій цього органу в системі запобігання та протидії корупції, а також на висвітленні досягнутих результатів у межах наявних повноважень.
15	Чинна система не забезпечує належної політичної незалежності Держфінмоніторингу через відсутність конкурсного добору керівника та обмеження терміну перебування на посаді. Зареєстрований у Парламенті законопроект № 13029 потребує доопрацювання з урахуванням специфіки роботи Держфінмоніторингу як підрозділу фінансової розвідки, що працює з інформацією, захищеною банківською таємницею.	Доопрацювати та прийняти законопроект № 13029 з урахуванням специфіки роботи Держфінмоніторингу як підрозділу фінансової розвідки, що працює з інформацією, захищеною банківською таємницею.
16	Стратегічні документи Держфінмоніторингу (термін дії яких уже завершився) та нормативне регулювання стратегічного планування є фрагментарним, що негативно впливає на ефективність довгострокового планування.	Розробити чіткий нормативний порядок формування, впровадження та моніторингу стратегії діяльності Держфінмоніторингу, а також оновити відповідні документи, оскільки стратегічний компонент регулювання, визначений у законодавстві, є фрагментарним і застарілим.
17	Звітні документи Держфінмоніторингу не містять достатньо аналітичної інформації про проблеми, які перешкоджають ефективній роботі органу, а зосереджені переважно на статистичних показниках.	Підвищити аналітичний компонент звітних документів Держфінмоніторингу, включивши аналіз проблем, які перешкоджають ефективній роботі органу.
18	У Держфінмоніторингу немає єдиного підходу до визначення категорій інформації, що підлягає оприлюдненню, а взаємодія з громадським сектором обмежена через специфічний статус органу, що зменшує прозорість діяльності та ускладнює громадський контроль.	Розробити єдиний підхід до визначення категорій інформації, що може бути оприлюднена, та такої, що має залишатися закритою, а також розширити взаємодію з громадським сектором, беручи до уваги специфіку роботи Держфінмоніторингу, для підвищення прозорості та ефективності її діяльності.
19	Звіт Комітету MONEYVAL щодо оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, який очікувався наприкінці 2024 року, перенесено на пізніший термін.	Забезпечити належне та своєчасне виконання рекомендацій MONEYVAL, що будуть викладені у звіті, який очікується у 2025 році, та врахувати їх результати у подальшій роботі.

20	Окремий Закон про цивільну зброю досі не ухвалено (хоча і прийнято за основу на початку 2022 року), а умови придбання, зберігання, обліку, охорони, носіння, перевезення і використання зброї врегульовано підзаконним актом. Лише обмежена категорія осіб серед цивільного населення має право на носіння зброї різного типу.	Прийняти законопроект № 5708 про вогнепальну зброю для цивільного населення (цивільну вогнепальну зброю), доопрацювавши його положення з урахуванням зауважень фахівців.
21	У 2024 році запрацював Координаційний центр з питань протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї, який виконує функцію NFFP. Проте порядок його діяльності, оцінювання ним загроз у відповідній сфері та інші складники його завдань не розроблені повною мірою. Так само немає стратегічного бачення щодо протидії незаконному обігу зброї в Україні, особливо з урахуванням проблем воєнного часу.	Посилити інституційну спроможність Координаційного центру, який виконує завдання Національного координаційного центру з питань вогнепальної зброї (NFFP). Розробити та затвердити Дорожню карту з протидії незаконному обігу зброї у строки, визначені документами державної політики.
22	Кримінальна відповідальність за незаконний обіг зброї недосконала, а незаконний обіг складових частин зброї та боєприпасів не криміналізовано взагалі.	Вдосконалити кримінальну відповідальність за незаконний обіг зброї та боєприпасів, зокрема через її адаптування під умови повномасштабної війни та уточнення відповідальності щодо компонентів зброї та боєприпасів. Підґрунтям для такого вдосконалення може стати редакція відповідних статей проекту нового КК України та прийняття законопроекту № 10179.
23	Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб має обмежений характер. Останнє нормативне врегулювання цього питання — ухвалення Закону України «Про національну безпеку України» у 2018 році покращило ситуацію, проте на практиці спостерігається проблема з доступом до інформації членів профільного Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки та низка інших проблем.	Доцільно розглянути варіант створення окремого Комітету Верховної Ради у справах спеціальних служб для організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб. Доопрацювати законопроект № 1204 у частині деталізації форм і порядку здійснення парламентського контролю у цій сфері.
24	У СБУ надмірно зосереджені повноваження як контррозвідувального органу, так і органу досудового розслідування. Ефективність Служби обмежена, а можливість демократичного цивільного контролю	Ухвалити низку законодавчих рішень щодо реформування СБУ, яка має бути трансформована в класичну спеціальну службу, основною функцією якої стане контррозвідувальна діяльність.

	не охоплює всю діяльність служби. Низка рішень щодо реформування СБУ уже була прийнята, проте в умовах війни цей процес зупинено.	
25	СБУ поєднує в собі функції як органу правопорядку (органу досудового розслідування), так і контррозвідального органу. З часу ухвалення КПК України у 2012 році та змін до Конституції України в частині правосуддя у 2016 році, актуальним є питанням розмежування понять у сфері організаційно-правового забезпечення діяльності органів сектору безпеки й оборони України.	На рівні законодавства необхідно розмежувати поняття «правоохоронний орган», «орган правопорядку», «розвідувальний орган» та інші організаційно-правові терміни, що вживаються в законодавстві з питань регулювання діяльності сектору безпеки й оборони України.
26	Розвиток підрозділів внутрішнього контролю в останні роки, зокрема ухвалення антикорупційних програм, підвищило ефективність цих органів. Проте підхід до таких підрозділів, а також ресурси, які на них виділяються, є різним. У КСП передбачено низку заходів щодо впровадження типового кодексу професійної етики та критерію доброчесності у конкурсні процедури в органах правопорядку, що потребуватиме більшого залучення таких підрозділів. З огляду на це їхня інституційна спроможність наразі є недостатньою. У прокуратурі наявний такий унікальний інструмент, як-от «таємна перевірка доброчесності», що полягає в поданні щорічної декларації про доброчесність, який здебільшого має формальний характер. Неопублікування цих декларацій на вебсайті ОГП в умовах воєнного стану взагалі нівелювало його результативність, адже він задумувався саме з метою повідомлення людьми ззовні про недоброчесність прокурорів на рівні відповідної громади, де прокурор здійснює діяльність. Поняття «доброчесність» не має єдиних критеріїв, що ускладнює її оцінювання під час вирішення практичних питань внутрішнього контролю.	Посилити інституційну спроможність уповноважених підрозділів органів системи кримінальної юстиції, відповідальних за запобігання та виявлення корупції, надати їм повноваження для ефективного моніторингу та підтримки впровадження антикорупційних програм. Трансформувати інститут перевірки доброчесності прокурора. Органи прокурорського самоврядування мають затвердити єдині критерії доброчесності прокурора, ґрунтуючись на досвіді суддів. Роль Генеральної інспекції має бути посилена зі збереженням обсягу гарантій інституційної незалежності прокурорів.

27	На відміну від нових органів правопорядку (НАБУ, ДБР, БЕБ), у НПУ відсутній конкурс під час призначення її керівника, а конкурс на керівні посади є необов'язковим. Отже, у НПУ спостерігається відмінний підхід до призначення керівників у нових органах правопорядку, який не є меротикратичним і справедливим й знижує рівень довіри до поліції загалом.	Впровадити обов'язковий конкурсний добір кандидатів на посади керівника поліції (Голови НПУ), вищі керівні посади та окремі посади середньої ланки в органах поліції.
28	Через ухвалення Закону України «Про Національну поліцію» у 2015 році відбулося розмежування МВС та НПУ. Водночас у міністра внутрішніх справ збереглися певні повноваження щодо оперативного управління поліцією, насамперед з кадрових питань. Отже, МВС має невластиві повноваження щодо НПУ, а процес деполітизації не було завершено.	Розглянути можливість зменшення впливу міністра внутрішніх справ у кадрових питаннях НПУ (щодо призначення/звільнення першого заступника та заступників керівника поліції; погодження призначення/звільнення керівників територіальних органів поліції).
29	Протягом останніх років низка органів правопорядку приєдналася до системи SIENA (а СБУ — отримала розширений доступ та SIENA-СТ). Водночас лише ДБР на підзаконному рівні врегулювало порядок користування цією платформою.	Розробити підзаконні нормативно-правові акти щодо користування платформою SIENA органами правопорядку, які підключені до цієї системи.
30	Закон № 4560-IX, яким відновлено процесуальну незалежність САП і НАБУ, впровадив компромісний порядок проведення поліграфологічного дослідження як інструменту внутрішнього контролю. Це визначено лише у Прикінцевих положеннях Закону, хоча застосування такої норми має відбуватися постійно. Відтак існує проблема в належному підзаконному врегулюванні, зокрема із встановленням запобіжників від зловживань цим інструментом.	Затвердити спільний порядок проходження поліграфологічного дослідження органами правопорядку і прокуратури згідно з переліком, визначеним Законом № 4560-IX, визначивши частоту таких перевірок, заборону повторної перевірки тої самої особи протягом певного періоду та правові наслідки таких перевірок.
31	Інформації про міжнародне співробітництво українських органів правопорядку з європейськими обмаль. Узагальнені дані щодо результатів такої роботи не публікуються. З огляду на це фахівцям	Продовжити розширювати сфери/питання взаємодії між органами правопорядку і прокуратури України та Європолем і Євроюстом, навчання на базі CEPOL. Впровадити механізм відшкодування витрат органів влади, пов'язаних з участю в діяльності JIT.

	складно надати альтернативну (зовнішню) оцінку того, наскільки ефективно Україна співпрацює з європейськими установами правопорядку.	Періодично публікувати інформацію про результати міжнародного співробітництва, насамперед JIT.
32	Неврегульованість питання щодо ідентифікації та доступу постраждалих від торгівлі людьми до допомоги на місцевому рівні.	Прийняти зміни до ст. 5 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» з метою включення органів місцевого самоврядування до суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми; запровадити можливість подання заяви про встановлення статусу постраждалого від торгівлі людьми онлайн.
33	Неузгодженість кримінального законодавства зі стандартами ЄС та Ради Європи у сфері протидії торгівлі людьми.	Внести зміни до КК України в частині: • запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб щодо злочину торгівлі людьми (розділ XIV¹ КК України); • внесення ст. 149 КК України до переліку злочинів, щодо яких строки давності обчислюються з моменту, коли постраждала особа досягла повноліття (ч. 6 ст. 49 КК України); • запровадження кримінальної відповідальності за умисне використання послуг, які надаються постраждалими від торгівлі людьми.
34	Неузгодженість чинного законодавства з положеннями Директиви 2011/36/ЄС.	Прийняти зміни до законодавства України задля приведення у відповідність зі стандартами Директиви 2011/36/ЄС щодо запобігання та боротьби з торгівлею людьми та захисту її жертв та Конвенції Ради Європи про заходи з протидії торгівлі людьми. Зокрема, внести зміни до Закону України «Про протидію торгівлі людьми», у яких чітко визначити поняття «періоду відновлення та обдумування», а також перелік необхідних гарантованих заходів допомоги та захисту постраждалої особи протягом цього часу; включити положення щодо незастосування покарання за залучення до злочинної діяльності постраждалої особи, яка була примушена до вчинення такої діяльності.
35	Відсутність належного та незалежного моніторингу на національному рівні за імплементацією законодавства з питань протидії торгівлі людьми.	Створити посаду незалежного доповідача з питань торгівлі людьми.
36	Відсутність законодавства, яке врегульовує процес сурогатного материнства, зокрема з наданням прав та гарантій цих прав усім учасниками процесу.	Врегулювати питання правового захисту прав та інтересів учасників програм сурогатного материнства, особливо жінок, які погодились стати сурогатними матерями, та народжених за такими програмами дітей.
37	Велика кількість відкритих кримінальних проваджень щодо торгівлі людьми відсіюється під час проходження через систему досудового	Підвищити ефективність розгляду кримінальних проваджень, збільшивши кількість проваджень, які доходять до стадії судового розгляду; призначаючи покарання у вигляді позбавлення волі щодо більшої кількості винних осіб.

	розслідування та судову систему, а засуджені злочинці отримують надто м'яке покарання.	Підвищити ефективність розгляду кримінальних проваджень, збільшивши кількість проваджень, які доходять до стадії судового розгляду; призначаючи покарання у вигляді позбавлення волі щодо більшої кількості винних осіб.
38	Статистичні дані щодо торгівлі людьми, які збираються різними правоохоронними органами, не уніфіковані.	Вдосконалити та уніфікувати збір статистичних даних щодо торгівлі людьми правоохоронними органами та судами. Держприкордонслужбі варто збирати та публікувати статистичні дані щодо діяльності у сфері протидії торгівлі людьми.
39	Постраждали від насильницьких злочинів практично ніколи не отримують компенсації заподіяної шкоди, і навіть не звертаються за нею, оскільки механізм відшкодування (заявлення цивільного позову проти обвинуваченого) є неефективним.	Вивчити можливість створення державного компенсаційного фонду для постраждалих від насильницьких злочинів, включно з торгівлею людьми.
40	Процедура отримання статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, має недоліки, що ускладнюють доступ постраждалих (доступ на місцевому рівні, доступ з-за кордону, доступ вразливих категорій осіб).	Вдосконалити процедуру подання заяви та отримання статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Зокрема, запровадити можливість подання заяв до органів місцевого самоврядування, створити можливість подання заяв у електронній формі. Дослідити перешкоди в доступі до служб підтримки та подання заяв про встановлення статусу особи, що постраждала від торгівлі людьми, різних категорій постраждалих (осіб з інвалідністю, ВПО, іноземців, недокументованих осіб, чоловіків, які ухиляються від мобілізації, осіб, які проживають у сільській місцевості, осіб, які були переміщені за кордон тощо) та розробляти заходи, спрямовані на подолання цих перешкод.
41	Чинна система надання соціальних послуг постраждалим від торгівлі людьми недостатньо адаптувалася до викликів повномасштабного вторгнення Росії в Україну.	Вдосконалювати систему надання послуг постраждалим від торгівлі людьми із врахуванням викликів повномасштабного вторгнення. Зокрема, необхідно виділяти більше ресурсів на забезпечення житлом постраждалих, які втратили домівки чи доступ до них у зв'язку з окупацією, створювати спеціалізовані шелтери для постраждалих від торгівлі людьми, зокрема постраждалих чоловіків, фінансувати програми надання вузькопрофільної медичної та психологічної допомоги, а також програм реабілітації постраждалих.
42	Відсутність дієвого механізму протидії ситуаціям, коли громадяни України за кордоном страждають від торгівлі людьми	Розробити механізм взаємодії правоохоронних органів та дипломатичних установ України із залученням правоохоронних органів інших країн та громадських і міжнародних організацій для забезпечення належної ідентифікації, реєстрації та розслідування випадків торгівлі людьми, де постраждалими є громадяни України, які перебувають за кордоном.

43	Ситуація з вимушено переміщеними за кордон українськими дітьми практично не відстежуються, їхні потреби не відстежуються і заходи із запобігання торгівлі людьми не здійснюються.	Вдосконалювати механізми реєстрації українських дітей, що були вимушено переміщені за кордон, дослідити, яких послуг вони потребують, та налагодити співпрацю з уповноваженими органами та громадськими організаціями інших держав з метою забезпечення надання цих послуг (наприклад, послуг консультування на гарячих лініях, психологічної допомоги, доступу до дипломатичних установ, протидії домашньому насильству тощо).
44	Спроможність відповідальних суб'єктів із протидії торгівлі людьми є недостатньою.	Проводити спеціалізовані тренінги, посилювати інституційну спроможність та навички взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи із протидії торгівлі людьми, зокрема НПУ, органів прокуратури, Держприкордонслужби, дипломатичних установ, державних службовців місцевих держадміністрацій, посадових осіб місцевого самоврядування, спеціалістів соціальних служб, центрів безоплатної правової допомоги.
45	У спеціалізованому навчанні з теми протидії торгівлі людьми недостатньо уваги акцентується на застосуванні підходів, орієнтованих на постраждалих.	Проводити навчання щодо впровадження підходів, орієнтованих на постраждалих, та травмаінформованих підходів у роботі з постраждалими від торгівлі людьми.
46	Поняття електронних доказів досі відсутнє в КПК України, на відміну від інших процесів (адміністративного, цивільного, господарського). Питання часткового розкриття даних про рух інформації та застосування термінового збереження інформації недостатньо врегульовані.	Ухвалити зміни до законодавства щодо імплементації Конвенції про кіберзлочинність та II додаткового протоколу до неї в повному обсязі, зокрема ввести в КПК України поняття електронного (цифрового) доказу (за аналогією з ГПК України, ЦПК України, КАСУ).
47	Кібернасильство не є самостійним складом злочину, передбаченим українським кримінальним законодавством. Такі явища, як-от переслідування (сталкінг), домагання, підбурювання до насильства чи ненависті, в онлайн-просторі є поширеними, а кримінально-правових інструментів для адекватної відповіді на них немає.	Криміналізувати кібернасильство з урахуванням положень Директиви (ЄС) 2024/1385.
48	Відповідальність за передання власної платіжної картки «в оренду» для вчинення злочинних дій не передбачена, а масштаби таких злочинів є значними й суттєво шкодять економіці країни. В умовах війни суттєво зросла проблема «дропів», а заходи регулятора (Національного банку України) є недостатніми.	Впровадити Директиву (ЄС) 2019/713 в національне законодавство щодо безготівкових платіжних засобів, зокрема впровадити кримінальну відповідальність за незаконні дії з платіжними картками чи іншими платіжними інструментами в інтересах третіх осіб.

49	Прогнозування організованої злочинності, зокрема кіберзлочинності, не здійснюється на належному рівні. «Кіберзлочин» є збірним поняттям щодо низки складів злочинів, що ускладнює належний облік статистичних даних про стан злочинності у цій сфері.	Запровадити в діяльність органів правопорядку та прокуратури України системи Оцінки загроз організованої злочинності в інтернеті (IOCTA). Вдосконалити уніфіковану статистичну звітність органів правопорядку та органів прокуратури щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері кібербезпеки за результатами оцінки даних про стан злочинності у 2025 році та аналізу переліку злочинів, віднесених до сфери кібербезпеки.
50	Законодавча база у сфері протидії відмиванню доходів має суттєві прогалини, зокрема невизначений правовий статус віртуальних активів, відсутній Єдиний реєстр рахунків, а матеріали фінансових розслідувань не мають доказової сили у кримінальних провадженнях, що вимагає дублювання результатів через процесуальні дії.	Парламенту треба удосконалити законодавчу базу у сфері протидії відмиванню доходів, зокрема щодо правового статусу віртуальних активів, створення Єдиного реєстру рахунків та надання доказової сили матеріалам фінансових розслідувань.
51	Наявні стратегічні документи щодо протидії легалізації доходів переважно припинили свою дію, водночас Держфінмоніторинг потребує впровадження сучасних аналітичних технологій для ефективного аналізу інформації.	Уряду варто забезпечити стратегічне планування та належне ресурсне забезпечення системи протидії легалізації доходів, зокрема регулярне оновлення Національної оцінки ризиків та впровадження сучасних технологічних рішень у діяльність Держфінмоніторингу.
52	Аналітична робота Держфінмоніторингу обтяжена невинуватеними формальностями, зокрема необхідністю схвалення узагальнених матеріалів Експертною комісією, а методологія оцінювання ризиків не зважає на особливості діяльності неприбуткових організацій, що призводить до помилкового визначення законної діяльності неприбуткових організацій як індикаторів високого ризику та невинуватених обмежень для їхньої діяльності.	Держфінмоніторингу треба підвищити ефективність аналітичної роботи та якість узагальнених матеріалів через спрощення внутрішніх процедур, оптимізацію взаємодії з суб'єктом первинного фінансового моніторингу та оновлення методології оцінювання ризиків з урахуванням особливостей діяльності неприбуткових організацій.
53	В окремих випадках незбалансований підхід до регулювання ризиків у фінансовій системі призводить до випадків невинуватеного припинення обслуговування клієнтів фінансовими установами, особливо коли йдеться про неприбуткові організації та політично значущих осіб, оскільки банки можуть	Національному банку України та іншим регуляторам треба продовжувати розроблення та впровадження збалансованого підходу до регулювання ризиків у фінансовій системі, який би забезпечував належну протидію легалізації доходів без невинуватених обмежень для законослухняних учасників фінансового ринку.

	віддавати перевагу відмові в обслуговуванні замість докладного вивчення ситуації клієнта через ризик штрафних санкцій.	
54	Кримінальне переслідування за відмивання коштів має радше формальний характер, зосереджений на формуванні статистичних показників, а не на реальній протидії легалізації злочинних доходів.	Органам правопорядку та прокуратури треба підвищити результативність розслідування справ про легалізацію доходів через впровадження спеціалізації, підвищення рівня знань та практичних навичок, удосконалення методології розслідування та відмову від формального підходу до кримінального переслідування з акцентом на реальній конфіскації злочинних активів.
55	Відсутність сучасних узагальнень судової практики застосування законодавства про протидію легалізації доходів та відсутність єдиної методології формування судової статистики ускладнюють ефективне кримінальне переслідування за легалізацію злочинних доходів та створюють перешкоди для оцінки його результативності.	Органам судової влади варто сформувати сучасну та послідовну судову практику застосування законодавства про протидію легалізації доходів, забезпечивши єдність методології формування судової статистики та підвищення кваліфікації суддів у розгляді таких справ.
56	Нереформований майже 30 років чинний інститут забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства сьогодні втратив свою ефективність і довіру в суспільстві. Свідки та потерпілі у кримінальних провадженнях щодо фактів вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів, яким загрожує реальна небезпека, часто свідомо відмовляються від давання викривальних показань та співпраці зі слідством. Заходи безпеки фактично зведені до фізичних — надання охорони та повідомлення про небезпеку, водночас за браком матеріальних ресурсів отримати захист від держави складно. Оцінювання загроз безпеці свідків не проводиться.	Прийняти новий Закон України «Про забезпечення безпеки учасників кримінального провадження». Створити національну службу гарантування безпеки учасників кримінального провадження із забезпеченням його автономності від органів правопорядку та прокуратури та забезпечити його належним фінансуванням. Впровадити Методичні рекомендації щодо оцінювання ризиків для безпеки учасників кримінального провадження.
СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З НАРКОТИКАМИ		
1	Моніторинг наркотичної ситуації в Україні передбачений відповідною постановою Уряду 2019 року. Проте вона не відображає актуальний стан справ у цій сфері. Насамперед не покладає ці функції	Завершити передачу функцій моніторингу стану наркотичної ситуації в Україні до ЦГЗ МОЗ. Внести зміни до Порядку проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 689.

	на Державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» (ЦГЗ МОЗ), не бере до уваги утворення EUDA у 2024 році, а такий інструмент, як-от раннє оповіщення (про віднесення речовин до переліку заборонених), відсутній взагалі.	Впровадити систему раннього оповіщення появи в незаконному обігу відповідних речовин.
2	В українському законодавстві відсутні поняття нових психоактивних речовин, кваліфікуюча ознака «завдання шкоди здоров'ю кількох осіб» для кримінальних правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів, а також кримінальна відповідальність юридичних осіб за такі злочини. Так само розмір санкцій за наркозлочини у національному законодавстві не повною мірою відповідає Рамковому рішенням Ради від 25 жовтня 2004 року № 2004/757/JHA.	Імплементувати в повному обсязі Рамкове рішення Ради від 25 жовтня 2004 року № 2004/757/JHA в національне законодавство. Імплементувати зміни до законодавства на виконання рекомендацій Ради 2003/488/ЄС від 18 червня 2023 року.
3	В Україні відсутній комплексний документ у сфері наркополітики. Дія останньої Стратегії завершилася у 2020 році, і з того часу так і не було ухвалено нову, попри намагання це зробити у 2021 і 2023 роках.	Схвалити проєкт Стратегії державної наркополітики на період до 2030 року та затвердити операційний план заходів з її реалізації.
4	Упродовж останніх років зафіксовано певний прогрес щодо розв'язання такої проблеми для української системи правопорядку, як-от переслідування наркоспоживача замість наркодилера (особи, яка збуває наркотичні засоби). Наразі частка наркоспоживачів складає 42%, тож однаково залишається високою, адже пріоритезація проваджень щодо наркодилерів недостатня. Звільнення від відповідальності у зв'язку з добровільним проходженням лікування або застосуванням засобів медіації недостатньо поширене.	Впроваджувати надалі політику кримінального переслідування насамперед щодо осіб та злочинних організацій, що здійснюють збут наркотичних засобів (наркодилерів). Натомість щодо споживачів наркотиків треба застосовувати альтернативні до кримінальної відповідальності механізми розв'язання кримінально-правового конфлікту.
БОРІТЬБА З ТЕРОРИЗМОМ		
1	Співпраця Антитерористичного центру СБУ (АТЦ СБУ) з місцевими органами влади та громадянським.	Забезпечити діяльність АТЦ СБУ як національного контактного пункту для обміну інформацією з метою запобігання терористичним злочинам.

	суспільством є недостатньою, а антитерористична компетентність цих органів потребує вдосконалення.	
2	Директива (ЄС) 2016/681 не імплементована в українське законодавство. Водночас існує конкуренція поглядів АТЦ СБУ та Держприкордонслужби щодо способу її імплементації.	Розробити та прийняти закон щодо забезпечення функціонування системи отримання, захисту та обміну інформацією про пасажирів та створення в Україні системи обробки даних (API/PNR).
3	Відсутній комплексний документ щодо запобігання та протидії насильницькому екстремізму.	Розробити та прийняти стратегічний документ у сфері державної політики із запобігання та протидії насильницькому екстремізму.
4	Проблема радикалізації не є пріоритетною для України з огляду на малопоширеність цього явища, а звинувачення України в широкій присутності праворадикальних рухів є радше інформаційною пропагандою ворожих країн, аніж дійсністю.	Провести широку фахову дискусію представників України та Європейської комісії щодо доцільності унормування на законодавчому рівні питання протидії радикалізації.
5	Функцію захисту об'єктів критичної інфраструктури тимчасово виконує Держспецзв'язку. У цій сфері наявна концентрація на фізичних заходах, а не розвитку стійкості загалом відповідно до європейських стандартів. Державно-приватне партнерство у захисті об'єктів критичної інфраструктури мінімальне.	З метою повної імплементації Директиви (ЄС) № 2022/2557 доцільно ухвалити законопроект № 12208 щодо посилення захисту об'єктів критичної інфраструктури.
6	З 2014 року щодо наслідків збройного конфлікту на території України сформувалася практика неправильного застосування норм міжнародного гуманітарного права, що негативно впливає на дослідження та оцінювання наслідків війни. Зокрема, була розвинена практика кваліфікації факту участі у збройному конфлікті за ст. 258 ³ КК України та порушень законів та звичаїв війни як терористичних актів за ст. 258 КК України.	Сформувати сталу практику правової кваліфікації кримінальних правопорушень, вчинених в умовах збройного конфлікту, з 2014 року. Зокрема, забезпечити єдині підходи у кваліфікації порушень законів та звичаїв війни, вчинених з 2014 року, у контексті подій на території Кримського півострова, окремих районів у Донецькій та Луганській областях та фактів, які мали місце після повномасштабного вторгнення РФ на територію України 24 лютого 2022 року. Не застосовувати правову кваліфікацію загальнокримінальних злочинів (зокрема за ст.ст. 115, 127, 146 КК України) до кримінальних правопорушень, що мають бути кваліфіковані як воєнні злочини.
7	Здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст.ст. 438, 442 ¹ КК України, віднесено до підслідності СБУ, хоча значна кількість кримінальних проваджень із цією правовою	Внести зміни до ст. 216 КПК України, якими передбачити альтернативну підслідність НПУ щодо злочинів, передбачених ст.ст. 438, 442 ¹ КК України.

	кваліфікацією здійснюється слідчими НПУ внаслідок передачі розслідувань у порядку ст. 36 КПК України.	
8	Формулювання міжнародних злочинів, передбачені КК України (ст.ст. 437, 438, 442, 442 ¹), не відповідають положенням міжнародного права, що негативно впливає на ефективність розслідування наслідків збройного конфлікту на території України.	Гармонізувати положення КК України з міжнародним правом в частині визначення міжнародних злочинів: геноциду, злочинів проти людяності, воєнних злочинів, злочину агресії.
СУДОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У КРИМІНАЛЬНИХ, ЦИВІЛЬНИХ ТА КОМЕРЦІЙНИХ СПРАВАХ		
1	За загальним правилом міжнародне співробітництво на досудовому розслідуванні здійснює ОГП, на судовому — Мін'юст. У 2022 році ОГП уклав Угоду про співпрацю з Європейською прокуратурою (EPPO), а у 2023 році — НАБУ. У 2024 році автономність САП було суттєво посилено. Зважаючи на функції прокуратури та укладення аналогічної угоди щодо співробітництва між EPPO та ОГП, видається, що в новій ролі за міжнародне співробітництво має відповідати САП, а не НАБУ.	Розглянути питання щодо можливості укладення угоди між Європейською прокуратурою та САП. Включити САП до переліку центральних суб'єктів міжнародного співробітництва в кримінальному провадженні через внесення відповідних змін до КПК України.
2	Рівень співпраці з Європейською прокуратурою є мінімальним, водночас, зважаючи на статус кандидата в члени ЄС, Україна має більше можливостей для поглиблення такої співпраці, ніж застосовує на практиці. Поняття «міжнародний розшук» відсутнє в українському законодавстві, що створює низку практичних проблем щодо узгодження термінології між компетентними органами України та міжнародними органами. Низка інших положень щодо екстрадиційного арешту, порядку обміну інформацією та її захистом тощо потребує врегулювання.	Розширювати межі співпраці з Європейською прокуратурою у формі навчальних візитів, обміну кращими практиками, створення спільних робочих груп із вдосконалення законодавства тощо. Вдосконалити кримінальне процесуальне законодавство щодо міжнародно-правового співробітництва у сфері кримінального судочинства через розроблення та прийняття відповідного законопроекту. За основу такого законопроекту доцільно використати положення, що містилися в законопроекті № 11223.
3	Конвенція Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями (Нікосійська конвенція) підписана Україною, але процедура	Завершити ратифікацію Конвенції Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями для підвищення ефективності протидії міжнародним злочинам щодо культурної спадщини.

	ратифікації не завершена. Відповідні імплементаційні закони ще перебувають на розгляді Верховної Ради.	
4	Тривалий розгляд національними судами справ відповідно до Конвенції 1980 року. Відсутність у законодавстві України вимог до порядку та особливостей розгляду судами України справ відповідно до зазначеної Конвенції на території України, а також особливостей виконання рішень у такій категорії справ.	На законодавчому рівні доповнити положення національного законодавства нормами щодо врегулювання особливостей розгляду судами справ, ініційованих на підставі Конвенції 1980 року, а також їх виконання.
5	Відсутність спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей в Україні (за винятком кримінальної юрисдикції, яка є вимогою закону), що негативно впливає на строки розгляду таких справ, зважаючи їх у часі, що не відповідає найкращим інтересам дитини.	Продовжити реалізацію пілотного проекту зі спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей та в разі отримання позитивних результатів його пілотування — подальше його законодавче закріплення.
6	Недостатній рівень застосування медіації у випадках, передбачених Конвенцією 1980 року.	Продовжити вживати заходів для сприяння подальшого використання медіації у справах, ініційованих відповідно до Конвенції 1980 року.
7	Рівень підготовки практичних фахівців, зокрема суддів, державних виконавців, часто є недостатнім для належного розгляду справ, що стосуються міжнародних сімейних спорів.	Підтримувати забезпечення належної підготовки та навчання суддів, державних виконавців у справах, що стосуються міжнародних сімейних спорів.
8	Наявність розбіжностей у формах стягнення аліментів в Україні та між іншими державами, що призводить до неможливості виконання таких рішень і повторного звернення заявників за отриманням судового рішення.	Вживати заходів для підвищення обізнаності серед заявників, які звертаються до суду України про стягнення аліментів з особи, яка проживає за кордоном, про важливість зазначення розміру аліментів у твердій грошовій сумі.
9	Розроблених Мін'юстом методичних рекомендацій для застосування процедури превентивної реструктуризації суб'єктами мікро- та малого підприємництва може виявитися замало для самостійного розуміння підприємцями, як застосовувати положення Кодексу України з процедур банкрутства на практиці. Залучення ж допомоги правників у цій сфері може стати для них додатковим фінансовим тягарем.	Мін'юсту як державному органу з питань банкрутства треба: розробити окремі покрокові алгоритми застосування процедури превентивної реструктуризації для суб'єктів мікро- та малого підприємництва з докладними роз'ясненнями тих положень, які є новими для національного законодавства, наприклад, у частині крос-класового затвердження плану превентивної реструктуризації;

	Так само кількості проведених навчань та методичних матеріалів для суддів (особливо першої інстанції), арбітражних керуючих, правників виявилось недостатньо, аби ефективно розпочати впроваджувати Закон України від 19 грудня 2024 року № 3985-IX «Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства та деяких інших законодавчих актів України щодо імплементації Директиви Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 2019/1023 та запровадження процедур превентивної реструктуризації».	із залученням міжнародних експертів у сфері банкрутства та неплатоспроможності проводити навчання суддів, арбітражних керуючих, правників щодо процедури превентивної реструктуризації загалом, а також окремих його аспектів (критерій найкращих інтересів кредитора, ранги кредиторів тощо).
ЛЕГАЛЬНА ТА НЕЛЕГАЛЬНА МІГРАЦІЯ		
1	Відсутність взаємодії ДМС та МЗС у контексті повернення українців з-за кордону та депортованих осіб з тимчасово окупованих територій. Особи, які у зв'язку з війною переїхали проживати за кордон або були примусово переміщені на територію держави-агресора та не мають або втратили документи, що посвідчують особу та громадянство України, стикаються з численними адміністративними перешкодами в оформленні таких документів. Така ситуація перешкоджає поверненню зазначених категорій осіб в Україну. Відсутність взаємодії ДМС та МЗС у контексті допомоги біженцям та шукачам захисту, які опинилися за кордоном, створює критичні перешкоди для біженців і шукачів захисту за кордоном, обмежуючи їхній доступ до консульської допомоги та можливість отримання проїзних документів.	ДМС та МЗС треба налагодити взаємодію щодо підтвердження громадянства України та своєчасного надання документів для повернення на територію України особам, які були депортовані до держави-агресора. ДМС та МЗС варто забезпечити дотримання законодавства під час оформлення документів, що посвідчують особу, громадянство України або інший правовий статус, протягом розумного строку. ДМС та МЗС необхідно налагодити взаємодію з метою надання проїзних документів для біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, які перебувають за кордоном. Внести зміни до законодавства, надавши право біженцям та особам, які потребують додаткового захисту, отримувати послуги в дипломатичних представництвах та консульських установах України. Активізувати роботу органів державної влади України, зокрема МЗС, з іноземними державами щодо офіційного визнання українських проїзних документів біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.
2	Важливі положення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року та плану заходів щодо її реалізації залишаються невиконаними і водночас потребують вдосконалення. Зокрема, треба знизити адміністративні бар'єри під час видачі	Спростити чинні процедури оформлення паспорта громадянина України в Україні та за кордоном для належного виконання положень Стратегії, а також сприяти забезпеченню прав заявників у процедурі оформлення паспорта громадянина України та процедурі визнання особою без громадянства.

	документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також захист прав осіб, які вимушені були покинути свої домівки через збройну агресію Російської Федерації проти України, та створити умови для повернення таких осіб в Україну. Водночас потребує покращення процесу інтеграції іноземців та осіб без громадянства, зокрема біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство.	ДМС та МЗС необхідно забезпечити дотримання прав заявників під час здійснення процедур оформлення документів, що посвідчують особу, громадянство України або інший правовий статус, протягом розумного строку. Внести зміни до законодавства щодо скасування обов'язку для недокументованих громадян України з ТОВ України подавати військово-обліковий документ під час оформлення паспорта громадянина України за кордоном. Забезпечити виконання цілі 5 Стратегії щодо інтеграції іноземців та осіб без громадянства, зокрема біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство, запровадивши безплатне навчання з української мови, історії України та Конституції України.
3	Відсутність спеціального міграційного (та трудового) законодавства, яке б вирізняло громадян ЄС та членів їхніх сімей від негромадян ЄС.	Визначити в законодавстві України громадян країн ЄС як особливу категорію іноземних працівників.
4	Відсутність прогресу в узгодженні законодавства щодо запровадження єдиного дозволу на роботу та проживання для громадян третіх країн.	Доопрацювати законопроект № 11405 відповідно до висновків, наданих комітетами Верховної Ради України та експертами, або розробити новий проект Закону.
5	Існують перешкоди для шукачів захисту в доступі до ринку праці через необхідність отримання дозволу на працевлаштування. Шукачі захисту в Україні можуть працювати лише за наявності спеціального дозволу, але його отримання ускладнює відсутність паспорта та низька обізнаність роботодавців про процедури оформлення такого дозволу. Попри законодавчі ініціативи щодо спрощення процедур, необхідні законодавчі зміни так і не були ухвалені.	Державній службі зайнятості та Мінекономіки треба підготувати та направити на розгляд Кабінету Міністрів України як суб'єкту законодавчої ініціативи проект змін до Закону України «Про зайнятість населення», забезпечивши можливість працевлаштування шукачів захисту нарівні із біженцями, без необхідності отримання дозволів на застосування праці іноземців.
6	Розпорошеність повноважень та дублювання функцій між суб'єктами формування та реалізації міграційної політики, відсутність самоідентифікації з міграційними питаннями.	Підтримувати належний рівень функціонування новоствореного Координаційного центру з питань співробітництва з Європейською міграційною мережею.
7	У Плані заходів з підготовки до приєднання до Європейської мережі служб зайнятості (EURES) незрозумілі строки виконання чотирьох з дев'яти заходів.	Встановити строки виконання для всіх заходів плану заходів з підготовки до приєднання до EURES.

8	Відсутність в Україні органу із забезпечення захисту прав працівників-громадян ЄС.	Узгодити законодавство України з Директивою 2014/54/ЄС для покладення на Державну службу з питань праці України функцій органу із забезпечення захисту прав громадян ЄС.
9	Відсутність в Україні механізму для боротьби з непрямою дискримінацією щодо працівників із ЄС.	Привести антидискримінаційне законодавство України у відповідність до Директиви 2014/54/ЄС.
10	Відсутність спрощень перевірок під час перетину кордону для громадян ЄС та механізмів захисту прав членів сім'ї громадян ЄС.	Імплементувати в законодавство України Директиву 2004/38/ЄС у частині спрощень перевірок на державному кордоні для громадян ЄС, унеможливлення зловживань щодо відмов у в'їзді громадян ЄС.
11	Наявні правові ризики примусового видворення іноземців, а Закон України від 24 лютого 2023 року № 2952-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» не відповідає міжнародним стандартам. Зокрема, цей Закон надав правоохоронним органам повноваження ухвалювати рішення про примусове видворення іноземців без судового розгляду, що порушує конституційний принцип здійснення правосуддя виключно судами. Внаслідок цього зменшилася кількість рішень про примусове повернення та зросла частка видворень без належного розгляду індивідуальних обставин. Закон також обмежує доступ іноземців до процедури захисту, що може суперечити міжнародним зобов'язанням України, зокрема принципу заборони видворення (non-refoulement). Відсутність гарантій судового контролю та індивідуального розгляду кожної справи вказує на необхідність перегляду цих змін відповідно до європейських стандартів прав людини.	Верховній Раді необхідно внести зміни до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» виключивши норми, які були внесені Законом України від 24 лютого 2023 року № 2952-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України», у частині усунення вимог судового контролю перед ухваленням рішень про видворення іноземців та осіб без громадянства.
12	Фактична відсутність альтернатив затриманню. Українське законодавство не передбачає додаткових гарантій для врахування потреб вразливих категорій осіб та альтернатив затриманню, на відміну від законодавства ЄС.	Перелік альтернативних заходів затримання іноземців та осіб без громадянства має бути розширений через запровадження наглядових програм, електронного моніторингу та регулярної реєстрації. Важливо забезпечити пріоритет менш примусових заходів, а також покращити умови в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (ПТПП), зокрема доступ до медичних послуг та забезпечення окремого розміщення сімей і вразливих осіб.

13	Ухвалення рішення про примусове повернення, примусове видворення та заборону в'їзду щодо недокументованих осіб без громадянства. Попри запровадження у 2021 році процедури визнання особою без громадянства, покликаної надати можливість отримати правовий статус та документ, що посвідчує особу всім особам, які не належать до громадянства жодної держави світу, незалежно від законності їх перебування на території України, щодо таких осіб ухвалюються рішення про примусове повернення, примусове видворення та заборону в'їзду. Ці рішення неможливо виконати у зв'язку з відсутністю в таких осіб документа, що посвідчує особу та країну походження. Тому недокументовані особи без громадянства, щодо яких ухвалено рішення про примусове видворення, поміщаються до ПТПП і перебувають там без можливості бути документованими та видвореними.	Внести зміни до законодавства України через забезпечення права на звернення за визнанням особою без громадянства особам, які перебувають в установах виконання покарань та ПТПП. Сприяти у зверненні недокументованою особою із заявою про визнання особою без громадянства під час затримання працівниками правоохоронних органів. Забезпечити дотримання прав недокументованих осіб без громадянства під час ухвалення рішень про примусове повернення, примусове видворення та заборону в'їзду.
14	Не завершено узгодження текстів операційних протоколів до Угоди з ЄС про реадмісію осіб між Урядами України та таких держав-членів ЄС: Мальти, Словенії, Хорватії, Болгарії, Кіпру, Португалії, Франції, Італії, Німеччини та Швеції. Не завершено підписання Угоди між Україною та Республікою Сербія про реадмісію осіб та імплементаційного протоколу до неї.	Активізувати переговорний процес з державами міграційного ризику щодо укладення угод про реадмісію. Налагодити співробітництво з дипломатичними представництвами іноземних держав щодо ідентифікації та документування нелегальних мігрантів. Здійснити комплексне оцінювання впровадження чинних угод про реадмісію. За наслідками оцінювання ініціювати внесення змін та доповнень до таких угод там, де закладені в них положення і механізми неповною мірою забезпечують досягнення цілей угод. Відновити регулярну роботу Спільного комітету експертів з питань реадмісії між Україною та ЄС.
15	Національна система біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства (НСБВІ) працює з біометричними даними іноземців та осіб без громадянства, тоді як законодавче забезпечення обробки біометричних шаблонів громадян України не впроваджене. Це створює правову невизначеність і ускладнює	Верховній Раді треба прийняти законопроект № 8151 для: • комплексного врегулювання питань ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства за їхніми біометричними даними; • наповнення відомчих інформаційних систем НСБВІ та встановлення чітких правил взаємодії між ними;

	інтеграцію біометричних даних громадян України до системи для цілей ідентифікації, контролю та безпеки.	визначення порядку передачі біометричних шаблонів та забезпечення законних підстав для їх використання всіма уповноваженими суб'єктами. Внести відповідні зміни до законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про громадянство України», «Про державну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль», «Про Національну поліцію», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».
НАДАННЯ ПРИТУЛКУ БІЖЕНЦЯМ (ШУКАЧАМ ПРИТУЛКУ)		
1	У законодавстві України відсутнє визначення поняття «притулок» (asylum), яке згадується в Конституції України, що спричиняє правову невизначеність та суперечності в нормативно-правовому регулюванні.	Чітко визначити порядок надання притулку в спеціальному законі або внести зміни до чинного законодавства та відмежувати його від процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.
2	З 2022 року шукачі захисту стикаються з проблемою доступу до процедури визначення статусу біженця чи надання додаткового захисту в Україні. ДМС на практиці не приймає заяву, проте не надає письмової відмови у її прийнятті. Така неформальна усна відмова оскаржується у судах, які визнають протиправною таку бездіяльність ДМС щодо неприйняття заяви та рішення за результатами розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.	ДМС має відновити прийняття та розгляд заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, без дискримінації. Відмова у прийнятті заяви може бути виконана лише в порядку та відповідно до ст. 5 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».
3	Довідка про звернення за захистом в Україні не розглядається державою як документ, що посвідчує особу шукача захисту.	З метою забезпечення основоположних прав шукачів захисту в Україні необхідно вжити заходів для визнання довідки про звернення за захистом в Україні як документа, що посвідчує особу, на період розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також скасувати практику вилучення у шукачів захисту паспортів та інших документів, що посвідчують особу, під час подання такої заяви.
4	Невирішені інші проблеми національної процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Серед них: нестача перекладачів для проведення співбесіди з шукачами захисту; недостатня цифровізація документів біженців,	Розширити Довідково-інформаційний реєстр перекладачів України, включивши до нього фахівців із рідкісних мов, а також запровадити механізм бюджетного фінансування послуг перекладу для шукачів захисту, які потребують перекладача з рідкісної мови та не мають можливості скористатися послугами перекладача з Реєстру або оплатити його самостійно.

	осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів захисту; затримки у розгляді заяв про надання захисту; використання джерел інформації про країну походження без належної верифікації.	Оцифрувати документи біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів захисту, які треба вважати еквівалентними паперовим. Внести зміни до законодавства України, зокрема до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», з метою запровадження обов'язкового інформування заявників про затримки в розгляді їхніх заяв, що надасть можливість забезпечити більшу прозорість та захист прав осіб, які шукають захист. Удосконалити процедури для пришвидшення розгляду заяв відповідно до європейських стандартів. Забезпечити використання достовірних і перевірених джерел інформації про ситуацію в країнах походження заявників для покращення якості та точності рішень у процедурі визнання статусу біженця чи надання додаткового захисту в Україні.
ВІЗОВА ПОЛІТИКА		
1	Візова політика України не узгоджена з візовою політикою ЄС. Існує потреба в перегляді вимог до в'їзду громадян 15 держав зі 103 держав/територій, а саме: Вірменії, Азербайджану, Бахрейну, Білорусі, Екватору, Казахстану, Кувейту, Киргизстану, Оману, Катару, Саудівської Аравії, Таджикистану, Туреччини, Узбекистану та Монголії.	Розглянути питання щодо перегляду візового режиму в частині запровадження візового режиму для громадян країн, включених до «чорного списку» Шенгену, скасування візового режиму для громадян країн, включених до «білого списку» Шенгену. Впровадити більш суворі вимоги до подання інформації про ситуацію в країнах походження біженців та шукачів притулку, наголосивши на дотриманні базових прав людини, стані захисту життя, здоров'я та фундаментальних прав громадян.
2	Вимоги до документів потребують повного або часткового перегляду з такими країнами та територіями як: Багамські острови, Барбадос, Венесуела, Гватемала, Гондурас, Кірибаті, Коста-Рика, Маврикій, Мавританія, САР Макао (КНР), Малайзія, Мексика, Мікронезія, Науру, Нікарагуа, Палау, Сальвадор, Самоа, Сейшельські острови, Сент-Люсія, Сінгапур, Соломонові острови, Тимор-Лешті, Тринідад і Тобаго, Тонга, Тувалу. Чинна Методика аналізу ризиків з метою протидії нелегальної міграції (на підставі якої профільні органи визначають, які саме країни є країнами міграційного ризику) потребує суттєвих оновлень.	Створити механізм регулярної оцінки переліку країн «міграційного ризику» (не рідше як раз на два роки), що надасть можливість гнучко реагувати на зміни ситуації в цих країнах.

3	Посилення зусиль у боротьбі з організованою злочинністю, приділяючи особливу увагу протидії контрабанді вогнепальної зброї та наркотиків, боротьбі з торгівлею людьми та фінансовим виміром організованої злочинності, незважаючи на виклики, пов'язані з війною.	Продовжити міжнародне співробітництво з правоохоронними органами та організаціями: Інтерполом, Європолом, Євроюстом.
ШЕНГЕН І ЗОВНІШНІ КОРДОНИ		
1	Попри внесення змін до чинної Стратегії інтегрованого управління кордонами (ІУК) у 2023 році, документ усе ще чітко не охоплює аспекти інтеграції України в ЄС.	Під час розроблення нової Стратегії інтегрованого управління державними кордонами (ІУДК): • врахувати синхронізацію політичного циклу ІУК з політичним циклом ЄС; визначити належний рівень готовності до управління зовнішніми та внутрішніми кордонами ЄС та підготовки до приєднання до Шенгенської зони однією з цілей Стратегії ІУДК; • застосувати 15 принципів ЄІУК та принципи інтегрованого планування.
2	Чинний план заходів з реалізації Стратегії ІУК не містить конкретних показників для вимірювання прогресу в його реалізації.	Під час розроблення нового Плану заходів з реалізації Стратегії ІУК: • забезпечити включення верхньорівневих індикаторів впливу ІУК; • уніфікувати термінологію значень показників виконання заходів; • виключити показники, орієнтовані на процес, а не на результат; • ввести базові значення та визначити одиниці вимірювання для кількісних показників; • заходи тривалістю більше одного року розділити на більше дрібні етапи.
3	Обмін інформацією між Україною та державами-членами ЄС і FRONTEX відбувається на не достатньо належному рівні.	Врегулювати порядок обміну інформацією між Україною та державами-членами ЄС і FRONTEX відповідно до критеріїв, визначених Eurosur, з урахуванням аналізу ризиків з метою ефективного планування та здійснення заходів прикордонного контролю.
4	Законодавство у сфері управління кордонами містить прогалини щодо досягнення критеріїв ЄС у сфері інформаційних систем ЄС (SIS, VIS, EES, ETIAS), відповідальності перевізників у міжнародних пасажирських перевезеннях, обробки даних пасажирів (API/PNR) з метою покращення	Гармонізувати національне законодавство з вимогами ЄС у сфері інформаційних систем ЄС, (SIS, VIS, EES, ETIAS), відповідальності перевізників у міжнародних пасажирських перевезеннях, обробки даних пасажирів (API/PNR) в напрямку боротьби з тероризмом та організованою злочинністю.

	національної системи боротьби з тероризмом та організованою злочинністю. Наразі в Україні немає Шенгенського плану дій.	Першочерговими кроками Шенгенського плану мають стати завдання з узгодження візової політики України з візовою політикою ЄС та наближення уповноважених органів державної влади до інформаційних систем ЄС.
5	Робота щодо запровадження Регламентів (ЄС) (Регламент (ЄС) 2021/1148 Європейського Парламенту та Ради від 7 липня 2021 року і Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року) знаходиться на початковій стадії.	Проаналізувати та розпочати роботу з імплементації таких Регламентів: - Регламент (ЄС) 2021/1148 Європейського Парламенту та Ради від 7 липня 2021 року про створення в рамках Фонду інтегрованого управління кордонами Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики; - Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року, що встановлює загальні положення щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртованості, Фонду справедливого переходу та Європейського фонду морського, рибного господарства та аквакультури та фінансових правил для них, а також для Фонду надання притулку, міграції та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики.
6	Несистематичні засідання Міжвідомчої робочої групи (МРГ) послабили взаємодію профільних органів влади у сфері кордонів.	Продовжити практику проведення засідань Комітету Верховної Ради з питань європейської інтеграції, виїзних засідань на кордон.
7	Інформаційний обмін між профільними службами по обидва боки кордону недостатньо розвинений.	Активізувати роботу по лінії Держприкордонслужби та Національного координаційного центру ІУК з FRONTEX. Держприкордонслужбі необхідно приєднатися до Європейської системи спостереження за кордоном (Eurosur), що має покращити інтегроване управління кордонами та запобігти транскордонній злочинності та нелегальній міграції.
8	Очікуване оновлення Стратегії ІУК може змінити склад МРГ та обсяги навантажень і ролі членів МРГ у виконанні завдань.	Переглянути перелік суб'єктів ІУК або/та їх обсягу залученості у процес реалізації завдань ІУК.
9	Відсутність на рівні цілей Стратегії ІУК до 2025 року положень про фундаментальні права людини. Водночас, відповідно до Стратегій держав-членів ЄС, фундаментальні права людини є одним із пріоритетів.	Включити до нової Стратегії ІУДК ціль, присвячену фундаментальним правам людини. Посилити компонент професійної підготовки співробітників Держприкордонслужби щодо дотримання міжнародних стандартів та українського законодавства про біженців, шукачів притулку та осіб, що

		потребують додаткового захисту. Залучати до проведення відповідних тренінгів правозахисників та фахівців з міжнародних стандартів та практик. Посилити співпрацю з Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради з прав людини з усього спектру питань з захисту прав людини, що виникає на кордоні.
10	Недостатній рівень розвитку навчального компонента для представників Держприкордонслужби відповідно до вимог ІУК ЄС.	Продовжити проєкт «Нові обличчя керівного складу» (НОКС) та масштабувати ідею відбору на керівні посади Держприкордонслужби способом рейтингового відбору на інші посади. Передбачити у новій Стратегії ІУДК нову ціль «Інновації та освіта» відповідно до інтегрованого управління кордонами ЄС.
11	В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки частина положень втратила актуальність, а частина актуальних питань, зокрема щодо прикордонного контролю, не увійшла до неї.	Включити в нову Антикорупційну стратегію питання прикордонного контролю, актуалізувати антикорупційні документи нижчого рівня до сучасних викликів та ризиків.
12	Непроведення анонімних опитувань усіх охочих для ідентифікації та оцінювання корупційних ризиків у діяльності Держприкордонслужби та Держмитслужби протягом останніх років (2024–2025 роки).	Відновити практику проведення анонімних опитувань усіх охочих щодо ідентифікації та оцінювання корупційних ризиків у діяльності Держприкордонслужби та Держмитслужби та звітування назагал у відкритих джерелах.
13	На офіційному сайті Держмитслужби останній звіт щодо виконання антикорупційної програми стосується першого півріччя 2023 року, що не дає можливості відстежувати прогрес у його виконанні.	Опублікувати на офіційному сайті Держмитслужби звіти щодо виконання Антикорупційної програми з другого півріччя 2023 року та забезпечити своєчасну публікацію наступних звітів.
14	План усунення корупційних ризиків під час перетину кордону, розроблений НАЗК у 2023 році, не затверджений Урядом.	Забезпечити актуалізацію Плану усунення корупційних ризиків під час перетину кордону та повторно подати його на затвердження Уряду.
15	Розвитку проєктів автоматизованого обміну митною інформацією бракує позитивного рішення ЄС щодо впровадження сталого автоматизованого обміну даними митних декларацій.	Налагодити ефективну взаємодію між державними органами, а також з міжнародними партнерами, з метою впровадження сталого автоматизованого обміну даними митних декларацій з ЄС
16	Існує попит з боку НАЗК щодо залучення громадськості до питань розроблення та моніторингу документів та заходів антикорупційного спрямування.	НАЗК, Держприкордонслужбі та Держмитслужбі забезпечити залучення громадськості до розроблення та моніторингу документів та заходів антикорупційного спрямування відповідного рівня.

17	Проблема неузгодженості шенгенського та українського законодавства. Відсутність спільного контролю на українсько-румунській ділянці кордону.	Активізувати тристоронні консультації між Україною і суміжними країнами, а також представниками Європейської комісії для знаходження компромісних і прийнятних для всіх сторін рішень. Активізувати роботу урядової делегації на чолі з МЗС, змістити фокус перемовин від Мінрозвитку, що є сьогодні флагманом процесу, до МЗС та Мін'юсту, що курують переговори з суміжними країнами. Привернути до проблеми увагу зацікавлених сторін з ЄС, підготувати звіт щодо ситуації з проблемою впровадження спільного контролю. Презентувати та обговорити звіт під час засідань спільних органів асоціації (Угоди про асоціацію) — Ради асоціації, парламентського комітету асоціації Україна-ЄС. Розробити альтернативні пропозиції щодо усунення невідповідності українського законодавства із Шенгенським кодексом про кордони із залученням експертів ЄС. Розпочати переговорний процес з Румунією щодо спільного контролю.
ПІДРОБКА ЄВРО		
1	Законодавство України не узгоджено з Директивою 2014/62/ЄС. Україна не приєдналася до Міжнародної конвенції про боротьбу з підробкою валюти 1929 року.	Запровадити обов'язковий технічний аналіз підроблених євро, створити національний аналітичний центр, налагодити міжвідомчий обмін інформацією та посилити співпрацю з європейськими структурами. Внести такі зміни до КК України: - розширити криміналізацію підробки, зокрема щодо виготовлення та використання матеріалів для підробки валют, а також провести фахові консультації щодо доцільності виключення мети збуту як обов'язкової ознаки злочину; - встановити кримінальну відповідальність за незаконне використання матеріалів для виготовлення офіційної валюти; - встановити кримінальну відповідальність щодо підготовчої роботи до здійснення правопорушень, пов'язаних з підробкою валюти, зокрема в частині виробництва підроблених інструментів і компонентів; - встановити відповідальність юридичних осіб за правопорушення, пов'язані з підробкою валюти; - уніфікувати термінологію щодо підробки валют з Директивою 2014/62/ЄС.

Додаток 3 до звіту



Перелік органів державної влади, допоміжних та дорадчих органів, державних установ, що формують та/або реалізують державну політику за відповідними сферами, представники яких взяли участь в інтерв'ю в межах проведення моніторингу та оцінки прогресу України у сфері євроінтеграції за розділами 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та 24 «Юстиція, свобода та безпека» переговорного кластера 1 «Основи процесу вступу»

1. Верховна Рада України
2. Верховний Суд
3. Вища кваліфікаційна комісія суддів України
4. Вища рада правосуддя
5. Вищий антикорупційний суд
6. Громадська рада доброчесності
7. Державна міграційна служба України
8. Державна організація «Український національний офіс інтелектуальної власності та інновацій»
9. Державна судово адміністрація України
10. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів України
11. Конституційний Суд України
12. Міністерство внутрішніх справ України
13. Міністерство закордонних справ України
14. Міністерство юстиції України
15. Національна поліція України
16. Національна школа суддів України

17. Національне агентство з питань запобігання корупції
18. Національне антикорупційне бюро України
19. Національний банк України
20. Національний університет «Києво-Могилянська академія»
21. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
22. Офіс Генерального прокурора
23. Офіс Президента України
24. Рада прокурорів України
25. Рада суддів України
26. Секретаріат Кабінету Міністрів України
27. Служба безпеки України
28. Тренінговий центр прокурорів України
29. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (представники)

Додаток 4 до звіту



Зведена таблиця щодо реформування судової влади, визначеного в національних актах і міжнародних програмах (зобов'язаннях)

Найменування заходу	План для Ukraine Facility на 2024–2027 роки	Матриця реформ, презентована донорам Мінфіном	План заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року (розпорядження Уряду від 28.03.2025 № 300)	Звіт про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року	План пріоритетних дій Уряду на 2025 рік (розпорядження від 18.02.2025 № 131)	МВФ (30.06.2024) виконавча рада МВФ завершила 8-ий перегляд програми в межах Механізму розширеного фінансування для України (Extended Fund Facility)	Пріоритети послів G7 на 2024 рік
Створення Вищого адміністративного суду	Створення нового суду для розгляду адміністративних справ за участю національних державних органів, укомплектованого суддями, які пройшли належну перевірку, що складається з першої та апеляційної інстанцій, і судді якого обираються після перевірки доброчесності та професіоналізму із залученням незалежних експертів.	Створення Вищого адміністративного суду України для розгляду адміністративних справ проти національних державних органів.	1) Забезпечення супроводження проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких інших законодавчих актів України щодо утворення та функціонування Київського міського окружного адміністративного суду та Київського міського апеляційного адміністративного суду» (реєстраційний номер 12368-1) під час його розгляду у комітетах та на пленарних засіданнях Верховної Ради України.	Створення нового суду для розгляду адміністративних справ за участю національних державних органів на основі прозорої процедури відбору суддів із залученням незалежних експертів, що ґрунтується на їхніх професійних якостях.	—	Ухвалення закону про створення нового суду, який розглядатиме адміністративні справи проти національних державних органів (наприклад, Національного банку України, Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) суддями, які пройшли належну перевірку на професійну	Підтримка кроків щодо створення нового адміністративного суду в Києві для розгляду адміністративних спорів за участю центральних державних органів після прозорого та заснованого на заслугах відбору його суддів, зокрема надійної перевірки їхньої доброчесності та професійної компетентності із залученням незалежних експертів.

			2) Ухвалення рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів нового суду для розгляду адміністративних справ.			компетентність та доброчесність.	
Перевірка доброчесності суддів Верховного Суду (ВС)	Подолання корупційних ризиків у ВС та інших судах, зокрема через посилення системи перевірки декларацій доброчесності суддів. Також важливим є подальше вдосконалення добору нових суддів ВС через удосконалення процедури перевірки доброчесності та змістовного залучення незалежних експертів	Прийняти законодавчі акти, що встановлюють правові рамки для перегляду доброчесності суддів, які працюють у ВС. Вибрати нових суддів ВС, щоб заповнити вакантні місця в належному порядку. Вжити дієвих заходів щодо усунення корупційних ризиків у ВС.	Вжиття ефективних заходів для усунення корупційних ризиків у ВС: 1) вдосконалення нормативно-правових актів Вищої кваліфікаційної комісії суддів щодо проведення спеціальної перевірки; 2) проведення моніторингу способу життя суддів ВС та повної перевірки поданих такими суддями декларацій; 3) проведення перевірки декларацій доброчесності та декларацій родинних зв'язків суддів ВС; 4) розроблення і затвердження антикорупційної програми ВС у порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції».	Вжиття дієвих заходів щодо усунення корупційних ризиків у ВС.	—	—	Заохочення посилення наявних інструментів доброчесності, зокрема перевірки декларацій доброчесності суддів, для подолання корупційних ризиків у всіх українських судах, серед них — і у ВС; підтримка оновлення складу ВС через подальше вдосконалення відбору його суддів через відкритий, конкурентний процес відбору на основі заслуг, з обов'язковими перевітками доброчесності та значною роллю незалежних експертів і громадянського суспільства.
Дисциплінарна відповідальність суддів, Вища рада правосуддя (ВРП), Служба дисциплінарних інспекторів ВРП (СДІ ВРП)	Забезпечення ефективної та незалежної роботи ВРП, зокрема повноцінного запуску СДІ. *Виконано	Дисциплінарними провадженнями щодо суддів тепер займається СДІ ВРП. *Виконано	Забезпечення розгляду 10 відсотків старих дисциплінарних проваджень (скарг), які не розглянуті станом на 31 грудня 2023 р., із залученням СДІ та на основі критеріїв пріоритетності розгляду дисциплінарних скарг, визначених Регламентом Вищої ради правосуддя.	Заповнення двох вакансій у ВРП за квотою Президента, на яку триває конкурс, і двох — за квотою з'їзду адвокатів. ВРП має активізувати розгляд подань ВККС про звільнення суддів, які не пройшли кваліфікаційне оцінювання.	—	—	Підтримка створення СДІ та відновлення розгляду дисциплінарних проваджень проти суддів з наданням переваги резонансним справам і справам, у яких спливають строки давності.

			<u>*Виконано</u>	Термінове створення СДІ ВРП у вирішенні великої кількості нерозглянутих дисциплінарних скарг. <u>*Виконано</u> Правила ВРП щодо визначення пріоритетності дисциплінарних справ мають систематично застосовуватися, а пріоритетні справи розглядатися без затримок. ВРП має покращити обґрунтованість та однаковість практики у дисциплінарних справах. Дисциплінарні правопорушення, пов'язані з поведінкою суддів, мають бути визначені більш чітко, відповідно до рекомендацій Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO).			<u>*Виконано</u>
Вищий антикорупційний суд (ВАКС)	Збільшення кадрового складу ВАКС (штатної чисельності суддів ВАКС на 60%, апарату ВАКС — на 40%).	Внести зміни до законодавства, щоб дозволити певні справи розглядати одноособово, а не колегією з трьох суддів. <u>* Виконано в частині розгляду кримінальних справ; щодо адміністративних та цивільних — потребує ухвалення таких змін.</u>	1) Завершення конкурсу на зайняття 25 вакантних посад суддів ВАКС за результатами прозорого та доброчесного конкурсу за участю Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ), оголошеного 23 листопада 2023 року. <u>*Конкурс завершено, однак мети щодо призначення 25 нових суддів не досягнуто у зв'язку з</u>	ВРП та ВККС оголосили конкурс на добір 25 нових суддів до ВАКС, що дасть змогу довести загальну кількість суддів до 63. <u>*Частково виконано.</u> У зв'язку з цим важливо, щоб чинний мандат ГРМЕ був продовжений, щоб забезпечити відбір цих суддів за повної участі ГРМЕ.	—	—	Подальше підвищення ефективності, незалежності, доброчесності та спроможності НАБУ, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та ВАКС, зокрема через удосконалення законодавства. Відстоювання об'єктивного, прозорого,

		Завершити процес відбору нових суддів ВАКС першої та апеляційної палат; збільшити кількість суддів на 50%.	<u>призначенням лише двох суддів.</u> 2) Вжиття в межах компетенції заходів щодо заповнення вакантних посад суддів ВАКС та Апеляційної палати ВАКС (зарахування до штату) та призначення працівників апарату для забезпечення їхньої роботи. <u>*Частково виконано, оскільки призначено лише двох суддів</u> 3) Ухвалення рішення про допуск до участі в конкурсі на зайняття вакантних посад суддів в Апеляційній палаті ВАКС, оголошеному 23 січня 2025 року. <u>*Виконано</u> 4) Ухвалення рішення про оголошення нового конкурсу до ВАКС як суду першої інстанції. <u>*Виконано</u>	<u>*Виконано</u> ВАКС також має намір найняти додатковий персонал і нагально потребує відповідного постійного приміщення.		заснованого на заслугах та своєчасного відбору суддів ВАКС за суттєвої участі та вирішальної ролі ГРМЕ у цьому процесі.
Процедури Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суддів України (ВККС)	Удосконалення процедури добору суддів через врегулювання етапів добору та зміни їхньої черговості і перегляду тривалості обов'язкової початкової підготовки суддів забезпечить виконання державою своїх міжнародних зобов'язань та уможливить оперативне заповнення	Відновити призупинене у 2019 році кваліфікаційне оцінювання суддів (перевірку). <u>*Виконано</u>	1) Завершення першого етапу кваліфікаційного оцінювання — складення кваліфікаційного іспиту в межах конкурсу на зайняття 550 вакантних посад суддів у апеляційних судах, оголошеного 14 вересня 2023 року. <u>*Виконано</u> 2) Ухвалення рішення про допуск кандидатів до участі у доборі на посаду судді місцевого суду.	ВККС має систематично забезпечувати прозорість та належну аргументацію своїх рішень, а також ВККС та ГРД мають і надалі вдосконалювати свою співпрацю. ВККС також має розвивати автономні можливості, наприклад, для тестування правових знань та проведення	Розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інших законів щодо зміцнення системи декларування та перевірки доброчесності суддів. <u>*Виконано</u>	Підтримка відновлення відбору та кваліфікаційного оцінювання суддів реформованою ВККС за суттєвої участі ГРД. <u>*Виконано</u>

	суддівських вакансій на основі критеріїв професійної компетентності та доброчесності, що повною мірою забезпечить право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд. Зокрема, оновлена ВККС має відновити відбір нових суддів для заповнення щонайменше 20% суддівських вакансій. <u>*Виконано в частині оголошення добору</u> ВККС також має відновити і завершити кваліфікаційне оцінювання чинних суддів. <u>*Виконано в частині відновлення кваліфікаційного оцінювання чинних суддів</u>		<u>*Виконано</u> 3) Завершення кваліфікаційного оцінювання 47 відсотків суддів, які мали його пройти станом на 30 вересня 2016 року у встановленому порядку та із залученням Громадської ради доброчесності (ГРД). <u>*Частково виконано</u> 4) Розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо перегляду декларацій доброчесності суддів та процесу їх перевірки. 5) Внесення змін до нормативно-правових актів ВККС, спрямованих на вдосконалення процедури перевірки декларацій доброчесності суддів.	надійних перевірок доброчесності. Треба посилити спроможність та ефективність ГРД, наприклад, через забезпечення її допоміжним персоналом та розширення доступу до інформації. Для посилення підзвітності судової влади та суспільної довіри до неї Україна має ухвалити законодавство про перегляд системи декларування доброчесності суддів. Оновлена система має передбачати для суддів вищих судів тимчасову, але змістовну процедуру перевірки із залученням незалежних експертів. Корупційні ризики у ВС все ще потребують належного реагування, зокрема через використання вдосконалених декларацій доброчесності та перевірок ВККС, а також перевірок декларацій про майно та моніторингу способу життя НАЗК, та вдосконалення відбору суддів ВС на основі нової законодавчої бази та єдиних критеріїв оцінювання доброчесності суддів, затверджених ВРП.			

Конституційний Суд України (КСУ)	Завершення добору та призначення суддів КСУ відповідно до нової нормативно-правової бази.	Впровадити нещодавно прийнятий Закон № 3277-IX через створення Дорадчої групи експертів за участю експертів Венеційської комісії, ЄС та США та підтримки процесу перевірки кандидатів на посади суддів КСУ. *Виконано Укомплектувати відкриті вакансії в КСУ відповідно до прийнятого законодавства. *Частково виконано	1) Завершення конкурсного відбору на вакантні посади суддів КСУ. 2) Здійснення заходів щодо призначення на посади суддів КСУ. *Частково виконано	Конкурс на заміщення чотирьох вакантних посад суддів КСУ триває. Україна має ухвалити законодавство, що вдосконалює конституційну процедуру, відповідно до рекомендацій Венеційської комісії 2021 року. *Частково виконано	—	—	Сприяння поточній реалізації реформи КСУ, підтримка діяльності Дорадчої групи експертів та процесу перевірки кандидатів на посади суддів КСУ. *Частково виконано
ІТ-аудит у судовій системі/побудова Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) на базі хмари	Запровадження нових ІТ-рішень у судовій системі, що замінюють та/або модернізують модулі ЄСІТС/запроваджують нові ІТ-системи, реалізовані на основі дорожньої карти.	Завершити комплексний ІТ-аудит у судовій системі, зокрема розроблення нової системи управління справами. *Частково виконано	1) Розроблення та затвердження нової концепції ЄСІТС з урахуванням результатів технічного та функціонального аудиту ЄСІТС. 2) Забезпечення розроблення та затвердження Концепції ЄСІТС. 3) Започаткування роботи над розробленням сервісу електронної взаємодії та Єдиного державного реєстру судових рішень. 4) Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких	Розподіл справ між суддями базується на рандомізованій (автоматичній) системі та об'єктивних критеріях, але він потребує подальшого вдосконалення в рамках оновлення ЄСІТС. Відповідно до Плану дій «Україна»: - ухвалити закон про виконання судових рішень щодо грошових і негрошових зобов'язань та подальшу цифровізацію виконавчого провадження; - запустити систему збору даних про виконання судових рішень;	Запровадження системи збору даних про виконання судових рішень Розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту про інформаційно-аналітичну систему «Облік відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості».	—	—

			законів України щодо цифровізації виконавчого провадження» (реєстраційний № 9363).	- ухвалити та розпочати реалізацію дорожньої карти модернізації інформаційних технологій у судовій системі за результатами аудиту.			
Вищий суд з питань інтелектуальної власності	_____	_____	1) Ухвалення рішення щодо продовження проведення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів Вищого суду з питань інтелектуальної власності.	_____	_____	_____	_____

Додаток 5 до звіту



Прогрес у розгляді резонансних справ щодо суддів і посадовців судової влади, які розглядаються Вищим антикорупційним судом

Справа № 1. Справа Голови Верховного Суду Всеволода Князева

Справа № 991/1692/24

Фабула

4 березня 2024 року прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) за матеріалами досудового розслідування Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) скерував до суду обвинувальний акт щодо колишнього Голови Верховного Суду (ВС) В. Князева, обвинуваченого в одержанні неправомірної вигоди в особливо великому розмірі (\$2,7 млн).

Дії колишнього Голови ВС кваліфіковані за ч. 4 ст. 368 Кримінального кодексу України (КК України). Санкція статті передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від восьми до 12 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна.

Прогрес

Хід справи

20 серпня 2024 року Вищий антикорупційний суд (ВАКС) постановив **призначити у відкритому судовому засіданні судовий розгляд справи Князева**, перейшовши до етапу судового розгляду справи по суті.

12 лютого 2025 року ВАКС задовольнив клопотання прокурора САП та **продовжив строк дії процесуальних обов'язків, покладених на Князева**, до 12 квітня 2025 року включно⁴⁷²⁶.

18 березня 2025 року ВАКС **відмовив у задоволенні клопотання захисника Князева про зміну запобіжного заходу**⁴⁷²⁷. Захисник посилався на те, що сума застави є непо-

4726 ВАКС продовжив строк дії процесуальних обов'язків ексголови Верховного Суду. Юридична практика.

4727 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 18.03.2025 у справі № 991/1692/24.

мірною. Однак ВАКС постановив, що таке прохання є необґрунтованим та нелогічним, беручи до уваги, що розмір застави вже зменшувався і її внесли понад рік тому.

26 березня 2025 року ВАКС задовольнив клопотання прокурора САП та **продовжив строк дії процесуальних обов'язків**, покладених на Князева, до 26 травня 2025 року включно⁴⁷²⁸. Цього ж дня ВАКС відмовив у задоволенні клопотання адвоката Князева про тимчасовий доступ до речей і документів⁴⁷²⁹.

У травні⁴⁷³⁰ та липні 2025 року ВАКС задовольнив клопотання прокурора САП та **продовжив строк дії процесуальних обов'язків**, покладених на Князева, спочатку до 21 липня 2025 року включно, а згодом — до 18 вересня 2025 року⁴⁷³¹. Водночас у червні 2025 ВАКС повторно відмовив у задоволенні клопотання адвоката Князева про тимчасовий доступ до речей і документів⁴⁷³².

Наразі у справі триває дослідження матеріалів негласних слідчих (розшукових) дій.

Звільнення

6 серпня 2024 року Вища рада правосуддя (ВРП) звільнила В. Князева з посади судді ВС у межах притягнення його до дисциплінарної відповідальності за вчинення істотного дисциплінарного проступку. Князев оскаржив це рішення у ВС, у результаті чого 12 грудня 2024 року **Велика палата ВС залишила без змін рішення ВРП про звільнення В. Князева** з посади судді ВС⁴⁷³³. Це рішення є остаточним та не підлягає оскарженню.

Справа № 2. Справа голови Державної судової адміністрації України Олексія Сальнікова

Справа № 991/1196/24

Фабула

14 лютого 2024 року прокурор САП за матеріалами досудового розслідування НАБУ скерував до суду обвинувальний акт щодо колишнього голови Державної судової адміністрації України (ДСА) О. Сальнікова, викритого на підбурюванні до надання неправомірної вигоди суддям ВС за винесення рішення на користь комерційного підприємства та у заволодінні чужим майном шляхом обману.

У межах досудового розслідування встановлено, що у березні 2023 року голова ДСА отримав від знайомого Олексія Гончара 7 500 доларів США. Частину цих коштів він мав залишити собі, а 5 000 доларів США начебто передати суддям Касаційного адмі-

4728 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 26.03.2025 у справі № 991/1692/24.

4729 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 26.03.2025 у справі № 991/1692/24.

4730 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 21.05.2025 у справі № 991/1692/24.

4731 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 18.07.2025 у справі № 991/1692/24.

4732 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 02.06.2025 у справі № 991/1692/24.

4733 Князева остаточно звільнили з Верховного суду. Суспільне медіа, 2024.

ністративного суду у складі ВС за винесення рішення в інтересах комерційного підприємства.

Прогрес

26 лютого 2025 року у ВАКС **допитали ексголову ВС В. Князева у справі Сальнікова**⁴⁷³⁴. На допиті Князев підтвердив, що він підтримував приятельські стосунки з Сальніковим з 2017 року, з яким його познайомив заявник О. Гончар. Щодо безпосередньо неправомірної вигоди у справі, Князев стверджує, що Сальніков не звертався до нього із жодними проханнями у цій справі. Водночас Князев зазначив, що з лютого по квітень 2023 року Сальніков пропонував йому зустріч з Гончарем щодо іншої справи, у якій він потребував допомоги Князева. Проте про цю справу Князев відмовився свідчити, пославшись на право не свідчити проти себе⁴⁷³⁵.

21 травня 2025 року ВАКС допитав колишню дружину заявника О. Гончара – Ксенію Шевченко, яка розповіла про тісну «дружбу родинами» із сім'єю ексголови ВС В. Князева. Також під час обшуків у Гончара був присутній адвокат Олег Горецький, який, за словами Шевченко, «керував» діями слідчих. Охоронець будинку Гончара підтвердив передачу невідомих пакунків заявнику⁴⁷³⁶.

28 травня 2025 року ВАКС розпочав допит ексголови ДСА О. Сальнікова, який заперечує отримання неправомірної вигоди, стверджуючи, що гроші призначалися для придбання автомобіля для військових, і що Гончар чинив на нього тиск, пропонує сумнівні схеми. Ексголова ДСА наполягає, що про справу комерційного підприємства дізнався пізніше, гроші повернув, і не мав наміру допомагати у цій справі⁴⁷³⁷.

Наразі судовий розгляд зазначеної справи триває.

Справа № 3. «Плівки Вовка»

Справа № 991/2030/22

Фабула

Справа так званих плівок Вовка розглядається ВАКС з червня 2022 року. Обвинувачені — сім суддів Окружного адміністративного суду міста Києва (ОАСК), а також колишні члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) та адвокат. За версією слідства, вказані особи діли у межах злочинної організації на чолі з Головою вказаного суду Павлом Вовком, яка мала на меті захоплення державної влади шляхом встановлення контролю над ВККС, ВРП та створення штучних перешкод у їхній роботі. Фактично зазначена організація ухвалювала замовні рішення у власних інтересах, а також в інтересах політичних еліт і бізнес-кіл. Наразі у цій справі триває розгляд справи по суті.

4734 Ексголову ВС Князева допитали у справі Сальнікова. Платформа «ВАКС вирішив», 2025.

4735 Там само.

4736 ВАКС закінчив допит свідків у справі ексголови ДСА Сальнікова. Платформа «ВАКС вирішив», 2025.

4737 ВАКС розпочав допит обвинуваченого ексголови ДСА Сальнікова. Платформа «ВАКС вирішив», 2025.

Прогрес

25 листопада 2024 року ВАКС почав **розгляд справи «плівки Вовка»** спочатку через заміну судді в колегії⁴⁷³⁸.

Звільнення

3 лютого 2025 року ВРП направила **подання на звільнення з посади судді Євгенія Аблова**⁴⁷³⁹.

18 березня 2025 року після майже трьох років дисциплінарного провадження ВРП **звільнила з посади П. Вовка**⁴⁷⁴⁰.

Протягом травня — червня 2025 року ВРП ухвалила відкрити дисциплінарні справи стосовно суддів ОАСК Олексія Огурцова⁴⁷⁴¹ та Богдана Саніна⁴⁷⁴², однак зупинила розгляд питання про звільнення Володимира Келеберди у зв'язку з поданням заяви про відставку⁴⁷⁴³.

Справа № 4. Справа суддів Київського апеляційного суду

Фабула

29 листопада 2023 року чотирьох суддів Київського апеляційного суду викрито на отриманні неправомірної вигоди у розмірі 35 000 доларів США за ухвалення рішення про скасування арешту майна — двох літаків, пов'язаних із підприємством «Мотор Січ», екскерівником якого був колишній народний депутат В'ячеслав Богуслаєв (наразі є підозрюваним у справі про державну зраду).

Судді після проголошення відповідної ухвали про зняття арешту розподілили гроші так: В'ячеслав Дзюбін — 10 000 доларів США, інші судді отримали від В. Дзюбіна по 8 300 доларів США.

Прогрес

Хід справи

20 вересня 2024 року САП **направлено обвинувальний акт** щодо чотирьох суддів **для розгляду справи ВАКС по суті**⁴⁷⁴⁴.

4738 Справа «плівок ОАСК». Платформа «ВАКС вирішив».

4739 Суддю ОАСКу Євгенія Аблова направили на звільнення — Фондація DEJURE, 2025.

4740 ВРП остаточно звільнила скандального голову окружного адмінсуду Вовка. Слідство інфо, 2025.

4741 Ухвала Другої дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 21.05.2025 № 1077/2дп/15-25.

4742 Ухвала Першої дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 02.06.2025 № 1166/1дп/15-25.

4743 Ухвала Вищої ради правосуддя від 03.06.2025 № 1172/0/15-25.

4744 Корупція в КАС: чотирьох суддів відсторонили від правосуддя до вироку. Суспільне медіа, 2024.

11 березня 2025 року ВАКС **перейшов до розгляду по суті справи.**

Наразі судовий розгляд зазначеної справи триває.

Звільнення

30 вересня 2024 року ВРП **тимчасово відсторонила чотирьох суддів** Київського апеляційного суду від здійснення правосуддя у зв'язку з їх притягненням до кримінальної відповідальності⁴⁷⁴⁵.

21 листопада 2024 року ВРП ухвалила рішення про **звільнення з посади судді В'ячеслава Дзюбіна** на підставі п. 3 ч. 6 ст. 126 Конституції України⁴⁷⁴⁶.

Упродовж березня — квітня 2025 року ВРП ухвалила рішення про звільнення суддів **Віктора Глиняного**⁴⁷⁴⁷, **Юрія Сливи**⁴⁷⁴⁸ та **Ігоря Паленика**⁴⁷⁴⁹.

Справа № 5. Справа Людмили Салтан, судді Київського районного суду міста Одеси

Справа № 991/1196/24

Фабула

Суддю викрили на отриманні неправомірної вигоди у розмірі 4 000 доларів США 29 березня 2023 року. За даними слідства, гроші Л. Салтан отримала від одесита Сергія Баранецького за вирішення цивільної справи на його користь (у справі про стягнення боргу та витрати за надану правничу допомогу).

Прогрес

У вересні 2024 року Салтан для уникнення відповідальності за корупційне правопорушення **вирішила мобілізуватися** і вже з 24 жовтня розпочала проходити службу в одній із частин Збройних сил України⁴⁷⁵⁰.

5 грудня 2024 року до ВРП **надійшов лист від командування військової частини**, де служить Салтан, у якому зазначено, що від початку служби вона не брала безпосередньої участі у бойових діях та **з'являлася на службі у стані алкогольного сп'яніння**⁴⁷⁵¹.

4745 Там само.

4746 Хабар у пакеті з-під віскі: ВРП остаточно звільнила одного з суддів у справі Богуслаєва. Слідство інфо, 2024.

4747 Рішення Вищої ради правосуддя від 10.04.2025 № 774/0/15-25.

4748 Рішення Вищої ради правосуддя від 22.04.2025 № 841/0/15-25.

4749 ВРП звільнила суддю Київського апеляційного суду за вчинення істотного дисциплінарного проступку. Вища рада правосуддя, 2025.

4750 Одеська суддя, яку підозрюють у хабарництві, пішла в ЗСУ. New voice, 2025.

4751 Підозрювана у хабарництві суддя пішла у ЗСУ, де її зловили на пияцтві. Слідство інфо, 2025.

26 лютого 2025 року ВРП ухвалила рішення про застосування до судді Салтан дисциплінарного стягнення у виді **подання про звільнення з посади**⁴⁷⁵².

Наразі судовий розгляд зазначеної справи триває.

Справа № 6. Справа Іллі Лонського, судді Київського районного суду міста Одеси

Справа № 991/10516/23

Фабула

4 серпня 2023 року НАБУ і САП повідомили судді Приморського районного суду Одеси про підозру в замаху на надання неправомірної вигоди іншій судді цього самого суду за ухвалення позитивного рішення у справі щодо адміністративного правопорушення за ст. 130 Кодексу про адміністративні правопорушення (КУпАП)⁴⁷⁵³, а також заволодінні частиною неправомірної вигоди шляхом обману. Суддя І. Лонський, отримавши гроші від адвоката Євгена Берестового, намагався схилити колегу — також суддю Приморського райсуду Анжеліку Русеву, у якій в провадженні і знаходилася справа за ст. 130 КУпАП щодо клієнта Євгена Берестового, до винесення «потрібного» рішення у справі. Суддя І. Лонський мав передати 1 000 доларів США судді А. Русевій, а собі залишити 250 доларів США за «посередницькі послуги».

25 липня 2024 року ВАКС призупинив слухання справи по суті за обвинуваченням судді Приморського районного суду міста Одеси І. Лонського у підбуренні до дачі неправомірної вигоди та шахрайстві, оскільки Лонський мобілізувався в армію.

Прогрес

23 грудня 2024 року ВРП ухвалила рішення про притягнення судді Лонського до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього дисциплінарного стягнення у виді **подання про звільнення з посади**⁴⁷⁵⁴.

9 вересня 2024 року ВАКС засудив адвоката Берестового до двох років іспитового строку на підставі угоди з прокурором САП⁴⁷⁵⁵.

4752 Рішення Вищої ради правосуддя від 26.02.2025 № 340/2дп/15-25.

4753 Керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного сп'яніння.

4754 Одеського суддю, що мобілізувався через кримінальну справу про хабар, відсторонили від роботи. Інтен прес, 2024.

4755 Справа про хабарництво одеського судді Іллі Лонського. Платформа «ВАКС вирішив».

**Справа № 7. Справа Павла Івченка, судді Олександрівського районного суду
Кіровоградської області**

Справа № 991/264/23

Фабула

За версією обвинувачення, разом із двома своїми помічниками П. Івченко допомагав водіям, що їздили у стані алкогольного сп'яніння, уникати відповідальності за ст. 130 КУпАП. В останній раз він отримав неправомірну вигоду від місцевого мешканця у розмірі 1 000 доларів США за закриття протоколу за ст. 130 КУпАП, однак 26 серпня 2022 року був викритий співробітниками Службою безпеки України (СБУ) та НАБУ.

Прогрес

Розгляд кримінальної справи триває.

27 березня 2025 року ВРП ухвалила рішення про звільнення судді Павла Івченка⁴⁷⁵⁶.

**Справа № 8. Справа Олександра Боярського, судді Білгород-Дністровського
міськрайонного суду Одеської області**

Фабула

За даними слідства, суддя одержав 1 500 доларів США за обіцянку ухвалити рішення щодо встановлення місця проживання дитини із батьком. Надалі чоловік міг використати документ для уникнення мобілізації та як підставу для виїзду з нею за кордон.

Прогрес

12 січня 2025 року ВРП надала **згоду на утримання судді Боярського під вартою**⁴⁷⁵⁷.

3 лютого 2025 року ВРП ухвалила рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього дисциплінарного стягнення у виді **подання про звільнення з посади**⁴⁷⁵⁸.

У травні 2025 року ВАКС затвердив угоду про визнання винуватості щодо одеської адвокатки Тетяни Бережної, яка визнала вину в наданні неправомірної вигоди Олександру Боярському⁴⁷⁵⁹.

4756 Рішення Вищої ради правосуддя від 27.03.2025 № 647/0/15-25.

4757 Відпустив ухильантів за кордон: суддю з Одещини відсторонили від посади. Сила громад, 2025.

4758 Суддю Олександра Боярського тимчасово відсторонено від здійснення правосуддя на підставі рішення Першої Дисциплінарної палати ВРП. Вища рада правосуддя, 2025.

4759 Суддя Боярський «скоро буде зашивати свої кишені». Адвокатка Бережна зі справи про корупцію в Білгород-Дністровському суді пішла на угоду. Юридичний інтернет-ресурс «Протокол», 2025.

Справа № 9. Справа Павла Івченка, судді Олександрівського районного суду Кіровоградської області

Справа № 991/264/23

Фабула

За даними слідства, 26 вересня 2023 року суддя В. Сердинський отримав від адвоката Олександра Воротиленка неправомірну вигоду у розмірі 4 000 доларів США за винесення рішення про забезпечення позову в цивільній справі.

У липні 2024 року СБУ вручила ще одну підозру судді Сердинському за підробку документів, завдяки яким він під виглядом відрядження вирушив на круїзному лайнері до Карибських островів. Офіс Генерального прокурора скерував до суду обвинувальний акт⁴⁷⁶⁰.

Справа 12 лютого 2025 року надійшла до Печерського районного суду міста Києва.

Прогрес

5 жовтня 2024 року ВРП надала згоду на **утримання Сердинського під вартою**⁴⁷⁶¹.

9 жовтня 2024 року ВРП ухвалила рішення про притягнення Сердинського до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього дисциплінарного стягнення у виді **подання про звільнення з посади**⁴⁷⁶².

22 січня 2025 року ВАКС ухвалив рішення про **призупинення слухань справи Сердинського, оскільки він проходить військову службу** на посаді стрільця-помічника гранатометника стрілецького відділення стрілецької роти, що підтверджується листом за підписом командира відповідної військової частини⁴⁷⁶³.

Справа № 10. Справа Володимира Гончара, судді Кропивницького апеляційного суду

Фабула

26 травня 2022 року у справі про порушення правил безпеки дорожнього руху, яке спричинило смерть потерпілого, суддя Гончар отримав від посередника 10 500 доларів США за «потрібне» рішення колегії суддів. Однак 28 вересня 2023 року колегія суддів у зазначеній справі залишила вирок суду першої інстанції без змін.

4760 Відпочинок на круїзному лайнері під виглядом службового відрядження — судитимуть суддю та адвоката. Офіс Генерального прокурора, 2025.

4761 ВРП хоче звільнити суддю, якого підозрюють у підробці документів для поїздки у круїз. Слідство інфо, 2024.

4762 Рішення Вищої ради правосуддя від 09.10.2024 № 2968/2дп/15-24.

4763 ВАКС призупинив слухання справи судді з Київщини у зв'язку з його мобілізацією. Слово і діло, 2025.

Отже, домовленість щодо «вирішення» справи не була виконана. У той самий день, 28 вересня, за даними слідства, Володимир Гончар повернув 10 000 доларів США посереднику. Водночас, за даними САП, суддя залишив собі «за клопоти» орієнтовно 500 доларів США, які й були знайдені у судді під час обшуку 26 жовтня 2023 року.

Прогрес

7 листопада 2024 року ВРП ухвалила рішення про притягнення Гончара до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього дисциплінарного стягнення у виді **подання про звільнення з посади**⁴⁷⁶⁴.

24 лютого 2025 року ВАКС **зменшив з 1,01 млн грн до 700 тисяч грн розмір застави**, визначеної судді Гончару⁴⁷⁶⁵.

ВАКС продовжив до 30 липня 2025 року строк дії обов'язків, покладених на Гончара (прибувати до суду за кожною вимогою; повідомляти суд про зміну свого місця проживання та роботи; утримуватися від спілкування з низкою осіб та здати на зберігання закордонні паспорти)⁴⁷⁶⁶.

Опис резонансних справ щодо корупції в судовій владі у 2024 році — I півріччі 2025 року

Справа № 1. Справа Василя Артимовича, голови Господарського суду Львівської області

Досудове розслідування: провадження № 52024000000000534

У другому півріччі 2024 року в рамках **справи «Судова корупція на Львівщині» вперше викрито керівника спеціалізованого суду загальної юрисдикції**, Василя Артимовича, на той момент чинного голови Господарського суду Львівської області, який працював у змові з Михайлом Юркевичем (колишнім головою цього ж суду) та Борисом Плотницьким (колишнім головою Західного апеляційного господарського суду). Вони вимагали 1 мільйон доларів США неправомірної вигоди від представника приватної компанії⁴⁷⁶⁷.

За цю суму підозрювані обіцяли забезпечити ухвалення «потрібних» рішень у судових справах, що перебували у провадженні одного з апеляційних господарських судів, та запобігти вбивству викривача, яке планували його опоненти у судовому процесі. Наразі ця справа знаходиться на етапі досудового розслідування⁴⁷⁶⁸.

4764 Рішення Вищої ради правосуддя від 24.06.2024 № 1928/1дп/15-24.

4765 Обвинуваченому судді Кропивницького апеляційного суду зменшили заставу. Слово і діло, 2025.

4766 Обвинуваченому судді з Кропивницького вкотре продовжили обов'язки. Слово і Діло, 2025.

4767 Судова корупція на Львівщині: на вимаганні 1 млн дол. США викрито чинного та колишнього голів спеціалізованого суду. Національне антикорупційне бюро України, 2024.

4768 Там само.

У ході розслідування **НАБУ задокументувало передачу частини неправомірної вигоди у розмірі 75 тисяч доларів США**⁴⁷⁶⁹.

6 листопада 2024 року детективи НАБУ провели обшук житла судді Максима Желіка, якого призначили на посаду голови Західного апеляційного господарського суду замість Плотницького. Під час обшуку в Желіка вилучили телефон Apple iPhone 16 Pro та понад 271 тис. доларів США готівки⁴⁷⁷⁰.

ВАКС арештував знайдені кошти судді, однак він подав апеляцію на це рішення, зазначивши, що 100 тисяч доларів є заощадженнями, які були вказані в декларації за 2023 рік, а інша частина — заощадження за 2024 рік⁴⁷⁷¹. 10 березня 2025 року Апеляційна палата ВАКС ухвалила повернути Желіку 100 тисяч доларів, що були задекларовані, залишивши під арештом 171 тис. доларів США готівки⁴⁷⁷².

9 грудня 2024 року **НАБУ повідомило про підозру двом суддям (Артимовичу та Юркевичу), а 26 грудня оголошену підозру Плотницькому**⁴⁷⁷³.

Станом на липень 2025 року **триває досудове розслідування** та встановлюється причетність інших суддів⁴⁷⁷⁴. Так, 26 травня 2025 року ВАКС обрав запобіжний захід (заставу в 3 млн грн) судді Західного апеляційного господарського суду Ірині Малех, яку підозрюють в одержанні неправомірної вимоги, що стосується тієї ж справи. Напередодні ВРП відсторонила Малех від здійснення правосуддя⁴⁷⁷⁵.

Дії підозрюваних **кваліфікуються за такими статтями КК України**: ч. 2 ст. 28 — вчинення кримінального правопорушення групою осіб, групою осіб за попередньою змовою, організованою групою або злочинною організацією; ч. 3 ст. 369-2 — зловживання впливом⁴⁷⁷⁶.

Щодо **запобіжних заходів**, то станом на липень 2025 року:

1. **Плотницький вийшов зі слідчого ізолятора** після внесення 30,28 млн грн застави⁴⁷⁷⁷.

2. 5 лютого 2025 року ВАКС продовжив арешт Артимовича, проте зменшив розмір застави до 6 млн грн⁴⁷⁷⁸. **Артимович вніс 6 млн грн застави** та вийшов на волю під зобов'язання, які йому продовжили до 28 квітня 2025 року⁴⁷⁷⁹.

4769 Там само.

4770 Під час обшуку у голови Західного апеляційного госпсуду вилучили 271 тис. доларів готівки, 2025.

4771 Там само.

4772 Там само.

4773 За експозиту Західного апеляційного господарського суду внесли понад 30 млн грн застави. Суспільне Львів, 2025.

4774 Судова корупція на Львівщині. Національне антикорупційне бюро України.

4775 Справа про хабарництво суддів на Львівщині. Платформа «ВАКС вирішив».

4776 За експозиту Західного апеляційного господарського суду внесли понад 30 млн грн застави. Суспільне Львів, 2025.

4777 Екссуддя зі Львова Плотницький вийшов з СІЗО після внесення 30 млн грн застави. Львівський портал, 2025.

4778 НАБУ знайшло понад 270 тисяч доларів у голови Західного апеляційного госпсуду. Слово і Діло, 2025.

4779 Експозиту Господарського суду Львівщини вніс заставу і вийшов на волю. Львівський портал, 2025.

3. Юркевича ВАКС постановив утримувати під вартою до 20 лютого 2025 року з можливістю внесення застави в розмірі 12 млн грн⁴⁷⁸⁰. 13 березня 2025 року Апеляційна палата ВАКС (АП ВАКС) розглянула скаргу Юркевича на ухвалу ВАКС про продовження строку дії запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та альтернативи у 12 мільйонів. Апеляційна палата ВАКС частково задовольнила вимоги Юркевича, **зменшивши суму застави до 8 млн грн**⁴⁷⁸¹. 15 травня 2025 року АП ВАКС частково задовольнила апеляційну скаргу сторони захисту М. Юркевича та зменшила розмір застави до 3 млн грн. Захисники оскаржували ухвалу слідчого судді ВАКС від 15 квітня 2025 року щодо продовження тримання під вартою з альтернативою внесення 6 млн грн застави⁴⁷⁸².

В. Артимовича звільнили з посади голови Господарського суду Львівської області **за власним бажанням**⁴⁷⁸³, однак він продовжує бути суддею цього суду. Плотницький та Юркевич на момент вчинення злочину були суддями у відставці.

Справа № 2. Справа «Тато на час війни»

Знаходиться на стадії розслідування

У рамках цієї справи на Одещині всередині Білгород-Дністровського міськрайонного суду **викрито організовану злочинну групу, що допомагала чоловікам уникати мобілізації та виїжджати за кордон**⁴⁷⁸⁴. Вище описано кейс судді цього суду Олександра Боярського.

Так, судді ухвалювали велику кількість однотипних рішень (**1 040 рішень**) щодо самостійного виховання та узаконеного проживання дитини з батьком, що давало право таким чоловікам відстрочувати мобілізацію та виїжджати за кордон на підставі догляду за дитиною.

Ці послуги коштували від 1 500 до 3 500 тисяч доларів, які виплачувалися адвокатам згідно з офіційними договорами про надання правової допомоги, після чого адвокати передавали кошти суддям⁴⁷⁸⁵. Для реалізації цієї схеми зловмисники створили «бек-офіс» суду в адвокатському бюро та рекламували свої «послуги» у соцмережах⁴⁷⁸⁶.

Ці рішення про місце проживання дитини з батьком ухвалювалися **чотирма суддями** Білгород-Дністровського міськрайонного суду: Олександром Боярським (364

4780 Справа про хабар на мільйон: ексголови Господарського суду Львівщини залишили під вартою. Львів медіа, 2025.

4781 Суд зменшив заставу помічнику ректора ЛНУ у справі вимагання мільйона доларів хабаря. Zaxid.net, 2025.

4782 Ексголови Господарського суду Львівської області Юркевичу зменшили заставу. Платформа «ВАКС вирішив».

4783 Керівник Господарського суду Львівщини Артимович, якого підозрюють у вимаганні грошей, звільнився. Укрінформ, 2024.

4784 Звіт Національного антикорупційного бюро України.

4785 Тато на час воєнного стану. В Україні різко зросла кількість батьків, які через суд відбирають дітей у матерів. NGL Media, 2024.

4786 «Тато на час війни»: суддівсько-адвокатська мафія. Національне антикорупційне бюро України, 2025.

рішень), Сергієм Савицьким (312 рішень), Валентином Заверюхою (124 рішення) та Юлією Шевчук (30 рішень)⁴⁷⁸⁷.

9 січня 2024 року **НАБУ задокументовано передачу одному із суддів неправомірної вигоди за обіцянку ухвалити «потрібне» рішення**⁴⁷⁸⁸.

30 липня 2024 року **задокументовано нові злочини учасників схеми, за результатом чого повідомлено про підозру ще шістьом особам**⁴⁷⁸⁹.

19 лютого 2025 року **НАБУ і САП повідомили про викриття організованої злочинної групи (загалом 11 осіб)**⁴⁷⁹⁰.

Дії підозрюваних кваліфікуються за такими статтями КК України:

- ст. 368 — отримання неправомірної вигоди,
- ст. 369 — надання неправомірної вигоди,
- ст. 332 — організація незаконного перетину кордону,
- ст. 114¹ — перешкоджання законній діяльності Збройним силам України,
- ст. 376¹ — незаконне втручання у роботу автоматизованих систем правосуддя⁴⁷⁹¹.

26 лютого 2025 року **ВАКС видав ухвалу про застосування запобіжних заходів у вигляді застави** розміром два та три млн грн, та 787 тис. грн до трьох суддів у справі — В. Заверюхи, О. Боярського та С. Савицького⁴⁷⁹².

Сторона захисту подала апеляційні скарги на це рішення ВАКС, однак вже 13 березня 2025 року **АП ВАКС залишила без задоволення ці скарги**, а ухвали слідчих суддів ВАКС — без змін⁴⁷⁹³.

Окрім цього, троє суддів (Савицький (від 25 листопада 2024 року), Заверюха (від 13 січня 2025 року) та Боярський (від 3 лютого 2025 року) отримали дисциплінарні стягнення у вигляді **подання про звільнення**⁴⁷⁹⁴. 28 березня 2025 року ВРП надала згоду на утримання Заверюхи та Савицького під вартою⁴⁷⁹⁵. Однак, уже в квітні 2025 року Савицький **вийшов з-під варти** після внесення за нього 1,5 млн грн застави⁴⁷⁹⁶, а Заверюха — 1,75 млн грн⁴⁷⁹⁷.

У червні 2025 року ВАКС продовжив до 16 серпня того ж року строк дії обов'язків,

4787 Тато на час воєнного стану. В Україні різко зросла кількість батьків, які через суд відбирають дітей у матерів. NGL Media, 2024.

4788 «Тато на час війни»: суддівсько-адвокатська мафія. Національне антикорупційне бюро України, 2025.

4789 Там само.

4790 Там само.

4791 «Тато на час війни». На Одещині судді допомагали ухильцям виїжджати за кордон. РБК — Україна, 2025.

4792 Публікація Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду в соціальній мережі Facebook, 2025.

4793 Там само.

4794 Інформація про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Вища рада правосуддя.

4795 Рішення Вищої ради правосуддя від 28.03.2025 №№ 661/0/15-25, 659/0/15-25.

4796 Суддя Білгород-Дністровського суду вийшов з-під варти. Слово і Діло. 2025.

4797 Ексголова Білгород-Дністровського суду вийшов з-під варти під заставу. Бессарабія ІНФОРМ.

покладених на Заверюху (не відлучатися з Одеської області без дозволу; повідомляти про зміну свого місця проживання та місця роботи; утримуватися від спілкування з низкою осіб; здати на зберігання паспорти для виїзду за кордон; носити електронний браслет)⁴⁷⁹⁸.

У липні 2025 року НАБУ і САП завершили слідство та відкрили матеріали справи⁴⁷⁹⁹.

Наразі підозрюються три учасника організованої злочинної групи та дві особи, пов'язані з її діяльністю⁴⁸⁰⁰: голова суду (організатор); суддя; адвокат (співорганізатор); двоє помічників суддів. Їхні дії кваліфіковані за такими статтями КК України⁴⁸⁰¹: ст. 368 (отримання неправомірної вигоди), ст. 369 (надання неправомірної вигоди), ст. 332 (організація незаконного перетину кордону), ст. 114¹ (перешкоджання законній діяльності Збройних сил України) та ст. 376¹ (незаконне втручання в роботу автоматизованих систем правосуддя).

Ще шість осіб погодилися на угоду зі слідством. Їхні показання будуть використані для доведення вини решти учасників групи, зокрема її організаторів⁴⁸⁰².

4798 Ексголови Білгород-Дністровського суду, який «штампував» рішення для ухильантів, знову продовжили обов'язки. Бессарабія ІНФОРМ.

4799 «Тато на час війни»: завершено слідство у справі суддівсько-адвокатської мафії. Національне антикорупційне бюро України. 2025.

4800 Там само.

4801 Там само.

4802 Там само.

Додаток 6 до звіту



Опис окремих резонансних справ щодо міжнародних злочинів, вчинених російськими військовими під час збройної агресії Російської Федерації проти України

Справа № 1. Справа сержанта Шишимаріна — перший вирок у справі про воєнні злочини російських військових під час повномасштабного вторгнення в Україну

- › Справа № 760/5257/22
- › Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 438 Кримінального кодексу України (КК України) (порушення законів та звичаїв війни, поєднаних з умисним вбивством) (в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)
- › Судовий розгляд у межах кримінального провадження здійснювався **за безпосередньої участі обвинуваченого**

Інформація про обвинуваченого

Вадим Шишимарін — російський військовослужбовець, командир відділення в/ч 32010 «4 танкова Кантемирівська дивізія Московської області».

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

У лютому 2022 року Шишимарін за вказівкою іншого військовослужбовця збройних сил Російської Федерації **розстріляв неозброєну цивільну особу** — жителя селища Чупахівка Охтирського району Сумської області, який не створював для зазначених військовослужбовців жодної небезпеки.

Після скоєного разом з іншими російськими військовослужбовцями потрапив до засідки місцевих мешканців, здався в полон та був доставлений до Охтирського РВП ГУНП в Сумській області.

У суді Шишимарін свою провину визнав. Дружина загиблого заявила, що чекає на довічне ув'язнення для обвинуваченого, але не проти обміняти його на захисників Маріуполя. Захисник Шишимаріна просив виправдати його, оскільки він виконував наказ.

У травні 2022 року **вироком**⁴⁸⁰³ Солом'янського районного суду м. Києва Шишимаріна визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 438 КК України, та призначено покарання у виді довічного **позбавлення волі**.

Вже в липні цього ж року за апеляційною скаргою захисника Шишимаріна на вказаний вирок Київський апеляційний суд виніс ухвалу⁴⁸⁰⁴, якою **пом'якшив призначене йому покарання до 15 років позбавлення волі**.

На початку липня 2024 року Офіс Генерального прокурора (ОГП)⁴⁸⁰⁵ поінформував, що російська сторона порушувала питання про обмін Шишимаріна, питання обговорювалося, однак Україна не погодилась його видати.

Справа № 2. Справи російського тележурналіста Кузнецова-Красовського — публічні заклики до геноциду українського народу

- ▶ Справи №№ 761/17683/22, 761/27379/23
- ▶ Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 442 КК України (публічні заклики до геноциду, а також виготовлення матеріалів із закликами до геноциду з метою їх розповсюдження або розповсюдження таких матеріалів (*в редакції статті, чинної на дату винесення вироку*))
- ▶ Судовий розгляд у межах кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (*in absentia*)

Інформація про обвинуваченого

Антон Кузнецов-Красовський — російський журналіст, телеведучий, публіцист і політтехнолог ексдиректор російськомовного телеканалу «RT» (Russia Today) (до жовтня 2022 року), співзасновник медіапроєкту «Консерватор»⁴⁸⁰⁶.

Є одним із ключових представників кремлівської пропаганди, який безпосередньо впливає на формування суспільної думки в Росії та за її межами. Активно підтримує окупацію Криму та повномасштабне вторгнення Росії в Україну, виправдовуючи агресію РФ та відкрито закликаючи до насильства проти українців.

У своїх публічних виступах він неодноразово закликав до ескалації насильства проти України, заявляючи про необхідність масованих ударів по українських містах та виправдовуючи військові злочини російської армії. Його агресивна антиукраїнська риторика спрямована на дискредитацію України, розпалювання ненависті до українського народу та формування інформаційного підґрунтя для легітимізації воєн-

4803 Вирок Солом'янського районного суду м. Києва від 23.05.2022 у справі № 760/5257/22.

4804 Ухвала Київського апеляційного суду від 29.07.2022 у справі № 760/5257/22.

4805 Новий міністр оборони Росії у фокусі уваги МКС. Інтерв'ю з керівником Департаменту війни Офісу Генпрокурора. Укрінформ, 2024.

4806 Згідно з інформацією, розміщеною на порталі Головного управління розвідки Міністерства оборони України War & Sanctions про спонсорів та співучасників агресії (розділ «Рупори Кремля» з переліком російських пропагандистів та медіаменеджерів).

них злочинів. Також активно поширює наративи про «денацифікацію», позиціонуючи її як необхідну частину війни проти України.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

У червні 2022 року Служба безпеки України (СБУ) повідомила⁴⁸⁰⁷ Кузнєцову-Красовському про **підозру** у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених **ч. 3 ст. 109** (публічні заклики до насильницького повалення конституційного ладу, а також розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, із використанням засобів масової інформації) та **ч. 2 ст. 442 КК України** (публічні заклики до геноциду, а також виготовлення матеріалів із закликами до геноциду з метою їх розповсюдження або розповсюдження таких матеріалів).

У своїх публікаціях, розміщених у YouTube та Telegram-каналах, підозрюваний закликав російську владу до **фізичного знищення українців**, поширював антиукраїнську пропаганду. Водночас переконував глядачів у доцільності проведення так званої спеціальної воєнної операції на території України.

У серпні 2022 року СБУ заявили⁴⁸⁰⁸, що досудове розслідування у межах вказаного кримінального провадження завершено та **обвинувальний акт передано до суду**.

Уже в лютому 2023 року **вироком**⁴⁸⁰⁹ Шевченківського районного суду м. Києва у справі № 761/17683/22 Кузнєцова-Красовського визнано винуватим у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 3 ст. 109, ч. 2 ст. 442 КК України, та призначено остаточне покарання у виді **позбавлення волі строком на п'ять років з конфіскацією майна**.

У липні 2023 року СБУ повідомила⁴⁸¹⁰ Кузнєцову-Красовському про **нову підозру за ч. 2 ст. 442 КК України**.

В одному з ефірів своєї авторської програми «Антоніми» він публічно **закликав топити і спалювати українських дітей**. Цей сюжет вийшов у телевізійних ефірах Russia Today, а також на власних YouTube та Telegram-каналах російського пропагандиста, які налічують декілька сотень тисяч підписників.

У червні 2024 року **вироком**⁴⁸¹¹ Шевченківського районного суду м. Києва у справі № 761/27379/23 Кузнєцова-Красовського визнано винним у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 442 КК України, та призначено остаточне покарання у виді **позбавлення волі на строк п'ять років із конфіскацією майна**⁴⁸¹² (враховано вирок Шевченківського районного суду м. Києва у справі № 761/17683/22).

4807 Публікація на вебсайті Офісу Генерального прокурора, 2022.

4808 Публікація Служби безпеки України в соціальній мережі Facebook, 2022.

4809 Вирок Шевченківського районного суду м. Києва від 13.02.2023 у справі № 761/17683/22.

4810 Публікація в Telegram-каналі Служби безпеки України, 2023.

4811 Вирок Шевченківського районного суду м. Києва від 25.06.2024 у справі № 761/27379/23.

4812 На момент проголошення судом вироку це був найбільший розмір покарання, передбачений санкцією ч. 2 ст. 442 КК України. З 24.10.2024 (після набрання чинності Законом України від 09.10.2024 № 4012-IX «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього») ст. 442 КК України більше відповідає нормам міжнародного права та узгоджено зі ст. 6 Римського статуту Міжнародного кримінального суду. Також зазнала змін санкція цієї статті — максимальний строк покарання збільшено до 7 років позбавлення волі.

Оскільки злочинець переховується від правосуддя за кордоном, тривають комплексні заходи для його притягнення до відповідальності⁴⁸¹³.

13 лютого 2025 року Управління СБУ у Вінницькій області повідомило Кузнецову-Красовському про нову підозру у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 110 та ст. 436 КК України⁴⁸¹⁴.

Справа № 3. Справа Мартинова (поплічника Кадірова) — захоплення інтернату в селищі Бородянка

- › Справа № 939/1435/22
- › Кваліфікація дій — ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни) *(в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)*
- › Судовий розгляд у межах кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia)

Інформація про обвинуваченого

Мартинов Даниїл — радник міністра МНС РФ. Член Президії Вищої Ради Загально-російської спілки громадських організацій «Російський союз бойових мистецтв». Член Наглядової ради Центру військово-спортивної підготовки «Воїн». Засновник Автономної некомерційної організації «Російський університет спецназу». Російський спортивний функціонер, тренер персональної охорони та помічник із взаємодії із силовими структурами глави Чеченської Республіки Рамзана Кадірова. Як куратор і член Наглядової ради Центру військово-спортивної підготовки «Воїн» з регіональними навчальними центрами відповідає за мілітаризацію та індоктринацію української молоді, а також за переміщення (вивезення) українських дітей з тимчасово окупованої території (ТОТ) України під приводом «оздоровлення та навчання» на територію РФ⁴⁸¹⁵.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

У березні 2022 року Мартинов, будучи заступником начальника Управління Федеральної служби військ національної гвардії Російської Федерації по Чеченській Республіці та здійснюючи керівництво військовими окремими підрозділів під час їх участі у військових діях в Україні, віддавав накази щодо:

- **насильного утримання пацієнтів та працівників Бородянського психоневрологічного інтернату з геріатричним відділенням**, обмежуючи їм доступ до їжі, води, ліків і медичного обслуговування, спілкування з близькими, вільного переміщення та інших необхідних потреб, а також погрожуючи їм розправою;

4813 СБУ повідомила про нову підозру ексдиректору Russia Today, який закликав вбивати українських дітей. Служба безпеки України, 2023.

4814 Публікація на вебсайті Офісу Генерального прокурора, 2025.

4815 За інформацією, розміщеною на порталі Головного управління розвідки Міністерства оборони України War & Sanctions про спонсорів та співучасників агресії (розділ «Чемпіони терору» з переліком російських спортсменів).

- **розміщення** по периметру вказаного психоневрологічного інтернату **військової техніки, облаштування своїх позицій та використання заручників у якості «живого щита»**.

Крім того, Мартинов під час організованої ним відеозйомки на телефон зазначав, що вони прийшли звільняти Київ від нацистів та змушував керівницю інтернату дякувати за те, що вони живі.

У серпні 2022 року СБУ повідомила про **підозру**⁴⁸¹⁶ Мартинову за ч.1 ст. 438 КК України. Також за матеріалами СБУ підозри отримали **Рамзан Кадиров** — голова Чеченської Республіки РФ та **Хусейн Межидов** — командир тактичної групи 249-го окремого моторизованого батальйону «Південь» 46-ї окремої бригади оперативного призначення північнокавказького округу військ національної гвардії РФ.

У вересні 2024 року **вироком**⁴⁸¹⁷ Бородянського районного суду Київської області Мартинова було визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у виді **позбавлення волі на строк 11 років**.

У травні 2025 року за апеляційною скаргою захисника Мартинова на вказаний вирок Київський апеляційний суд постановив ухвалу⁴⁸¹⁸, якою ухвалив **вирок першої інстанції залишити без змін**, а апеляційну скаргу без задоволення.

Справа № 4. Справа 15 російських військовослужбовців — концтабір в селі Ягідне

- Справа № 748/1278/23
- Кваліфікація дій — ч. 1 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни, вчинених групою осіб без попередньої змови між собою) *(в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)*
- Судовий розгляд у межах цього кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинувачених (in absentia)

Інформація про обвинувачених

Російські військові 55-ї окремої мотострілецької бригади (гірської) РФ; в/ч 55115: Суван Сиин-оол; Айгарим Монгуш; Назити Монгуш; Ерес Ооржак; Аріан Хертек; Саян Хомушка; Олексій Борисов; Буян Дадар-оол; Шолбан Дамбар-оол; Доржу Демір-оол; Сайн Кенден; Віталій Монгуш; Аржан Саай; Буян Доржу; Амір Кенденов.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

4816 За матеріалами СБУ підозру отримав Рамзан Кадиров і два його найближчі поплічники. Служба безпеки України, 2022.

4817 Вирок Бородянського районного суду Київської області від 12.09.2024 у справі № 939/1435/22.

4818 Ухвала Київського апеляційного суду від 08.05.2025 у справі № 939/1435/22.

У березні 2022 року вказані російські військовослужбовці, виконуючи накази свого військового керівництва, погрожуючи зброєю, впродовж тривалого часу здійснювали **незаконне утримання 368 мирних жителів, серед яких 69 неповнолітніх осіб**, села Ягідне Чернігівської області в підвальному приміщенні Ягіднянської школи. Зазначене нежитлове приміщення не обладнане вентиляційними засобами доступу до свіжого повітря, без штучного та природного освітлення, водопостачання, водовідведення, вбиралень. У ньому немає в наявності достатніх меблів для сидіння та спальних місць, засобів приготування їжі. Приміщення перебуває в антисанітарних умовах, непридатне для нормального проживання, розміром 197,6 кв. м. Внаслідок такого утримання **померло 10 цивільних осіб**.

Також бранців використовували в якості **«живого щита»**, оскільки в самій школі росіяни облаштували військовий штаб.

У березні 2024 року **вироком**⁴⁸¹⁹ Чернігівського районного суду Чернігівської області 15 російських військових визнано винуватими у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у виді **позбавлення волі на строк 12 років кожному**.

У травні цього ж року своєю ухвалою⁴⁸²⁰ Чернігівський апеляційний суд залишив без задоволення апеляційні скарги їхніх захисників, а **вирок Чернігівського районного суду Чернігівської області від 11 березня 2024 року — без змін**.

У лютому 2024 року **СБУ оголосила про підозру**⁴⁸²¹ за ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни, вчинених групою осіб за попередньою змовою) (в редакції статті, чинної на дату винесення вироку) **Соловову Семену** з позивним Клен (Кльон) **командиру зведеного підрозділу, який віддавав накази вказаним вище підлеглим військовослужбовцям РФ щодо утримання мирних жителів села Ягідне в підвалі школи**.

У липні 2025 року вироком Чернігівського районного суду Чернігівської області⁴⁸²² Соловова визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у виді позбавлення волі **на строк 12 років**.

Справа № 5. Справа дев'ятох російських військовослужбовців — воєнні злочини, скоєні під час окупації міста Буча

- Справа № 367/3477/22
- Кваліфікація дій — ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни) (в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)

4819 Вирок Чернігівського районного суду Чернігівської області від 11.03.2024 у справі № 748/1278/23.

4820 Ухвала Чернігівського апеляційного суду від 28.05.2024 у справі № 748/1278/23.

4821 Публікація на вебсайті Офісу Генерального прокурора, 2024.

4822 Вирок Чернігівського районного суду Чернігівської області від 07.07.2025 у справі № 748/1793/24.

- › Судовий розгляд у межах цього кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинувачених (in absentia)

Інформація про обвинувачених

Російські військові 64 гвардійської мотострілецької бригади Сухопутних військ збройних сил РФ у складі 35-ї загальновійськової армії: молодший сержант В'ячеслав Лаврентьев, рядові Григорій Наришкін, Василь Князев, Сергій Пескарьов, Альберт Раднаєв, єфрейтори Семен Мальцев, Михайло Кашин, Андрій Бізяєв і Дмитро Сергієнко.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

У березні 2022 року під час окупації міста Бучі Київської області вказані російські військовослужбовці **неодноразово позбавляли волі цивільну особу** — мешканця вказаного населеного пункту, який не брав участі у бойових діях та не мав при собі зброї. Також з метою отримання інформації про місце розташування українських військових, територіальної оборони та станцій зв'язку вони **завдавали йому тілесних ушкоджень**, зв'язували пластиковими стяжками руки та заклеювали йому очі скотчем, **погрожували вбивством**, не забезпечували його їжею та водою.

У травні 2023 року **вироком**⁴⁸²³ Ірпінського міського суду Київської області дев'ять російських військових визнано винуватими у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено наступні покарання: одного з військовослужбовців засуджено до **12 років позбавлення волі**, ще чотирьом — суд призначив **11 років 6 місяців позбавлення волі**, іншим — **11 років позбавлення волі**.

Ірпінський міський суд Київської області повідомив⁴⁸²⁴, що це був перший вирок у справі російських військових на території Ірпінського регіону після початку повномасштабного вторгнення.

Справа № 6. Справа Лебідя — російського військовослужбовця-гвалтівника

- › Справа № 650/2358/23
- › Кваліфікація дій — ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни) (в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)
- › Судовий розгляд у межах цього кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia)

Інформація про обвинуваченого

Олександр Лебідь — лейтенант ФСБ РФ.

4823 Вирок Ірпінського міського суду Київської області від 12.05.2023 у справі № 367/3477/22.

4824 Винесено вирок військовослужбовцям збройних сил рф. Ірпінський міський суд Київської області, 2023.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

Упродовж квітня — травня 2022 року під час окупації території Високопільської територіальної громади Бериславського району Херсонської області Лебідь, погрожуючи застосуванням вогнепальної зброї, вчинив **зґвалтування місцевих мешканок: неповнолітньої дівчини та жінки**, а також погрожував їм розправою у разі, якщо вони розкажуть про це.

У серпні 2023 року Національна поліція України повідомила⁴⁸²⁵ Лебідю про **підозру** у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 438 КК України.

У січні 2025 року **вироком**⁴⁸²⁶ Великоолександрівського районного суду Херсонської області Лебідя визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у виді **12 років позбавлення волі** (інформація заборонена для оприлюднення згідно з п. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень»⁴⁸²⁷, але стала відома у зв'язку з повідомленням ОГП⁴⁸²⁸).

Наразі відомо, що Лебідь **загинув** 6 жовтня 2022 року під час бойових дій в Україні⁴⁸²⁹.

Справа № 7. Справа Сата Аржаана — розстріл двох беззбройних військовослужбовців Збройних сил України (ЗСУ)

- Справа № 748/2095/23
- Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 28, ч. 2 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни, поєднаних з умисним вбивством, вчиненому групою осіб за попередньою змовою) *(в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)*
- Судовий розгляд у межах цього кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia)

Інформація про обвинуваченого

Сат Аржаан — російський військовослужбовець 55-ї окремої мотострілецької бригади ЗС РФ; в/ч 55115.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

У березні 2022 року в тимчасово зайнятому російськими військами селі Слобода Чернігівської області Сат, за попередньою змовою з іншими не встановленими війсь-

4825 Повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення від 29.08.2023. Офіс Генерального прокурора.

4826 Вирок Великоолександрівського районного суду Херсонської області від 14.01.2025 у справі № 650/2358/23.

4827 Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV, п. 4 ч. 1 ст. 7.

4828 12 років позбавлення волі для військового рф за зґвалтування та залякування двох дівчат на Херсонщині, одна з яких неповнолітня. Офіс Генерального прокурора, 2025.

4829 Російського окупанта, який гвалтував українок, вирахували: його вже покарали ЗСУ (фото). Портал «Telegraf», 2023.

ковослужбовцями ЗС РФ, **розстріляв двох військовослужбовців ЗСУ (Олега Сніжка та Михайла Лошака** — 58-ма окрема мотопіхотна бригада імені гетьмана Івана Виговського). Українські військовослужбовці вибули зі строю та припинили брати участь у воєнних діях, оскільки під час виконання бойового завдання в зазначеному населеному пункті їхній підрозділ був розосереджений, а вони були беззбройні та декілька днів переховувалися в погребі місцевого мешканця.

У червні 2024 року **вироком**⁴⁸³⁰ Деснянського районного суду м. Чернігова Сата визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 28, ч. 2 ст. 438 КК України, та призначено покарання у виді **довічного позбавлення волі**.

У жовтні цього ж року своєю **ухвалою**⁴⁸³¹ Чернігівський апеляційний суд залишив без задоволення апеляційну скаргу його захисника, а **вирок Деснянського районного суду м. Чернігова від 13 червня 2024 року без змін**.

Справа № 8. Справа Гукасяна — розстріл цивільної особи

- › Справа № 939/2083/23
- › Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 і ч. 2 ст. 28, ч. 2 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни, поєднаних з умисним вбивством за попередньою змовою групою осіб) *(в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)*
- › Судовий розгляд у межах цього кримінального провадження здійснювався **за безпосередньої участі обвинуваченого** *(брав участь у режимі відеоконференції з приміщення державної установи «Київський слідчий ізолятор»; в частині допиту обвинуваченого відбувалося закрите судове засідання)*

Інформація про обвинуваченого

Радік Гукасян — російський військовий, механік-водій 7-ї роти 3-го батальйону 331-го парашутно-десантного полку 98-ї повітряно-десантної дивізії повітряно-десантних військ ЗС РФ; в/ч 71211.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

Орієнтовно з 26 лютого 2022 року та щонайменше до 10 березня 2022 року, перебуваючи на облаштованих позиціях у районі автодороги біля села Здвижівка Бучанського району Київської області, Гукасян на виконання наказу заступника командира роти спільно з іншими російськими військовослужбовцями **розстріляли легковий автомобіль**. Авто під керуванням **неозброєної цивільної особи** — громадянина України мешканця Чернігівської області рухалося вказаною автодорогою і не мало

4830 Вирок Деснянського районного суду м. Чернігова від 13.06.2024 у справі № 748/2095/23.

4831 Ухвала Чернігівського апеляційного суду від 11.10.2024 у справі № 748/2095/23.

жодних ознак військової техніки. У результаті зазначеного обстрілу **водій загинув на місці**. З метою приховання злочину російські військові **закопали тіло вбитого чоловіка** неподалік від місця злочину.

20 березня 2022 року Гукасян разом з іншими російськими військовослужбовцями проник на територію приватного домоволодіння в селі Луб'янці Бучанського району Київської області та **викрав портативну гральну консоль (приставку) PlayStation**.

У серпні 2022 року на Херсонщині Гукасян **потрапив у полон**, де і зізнався у скоєних злочинах.

У вересні 2022 року за його участі проведено **слідчий експеримент**⁴⁸³², під час якого він показав місце, де закопане тіло загиблого.

У квітні 2024 року **вироком**⁴⁸³³ Бородянського районного суду Київської області Гукасяна визнано винуватим у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 і ч. 2 ст. 28, ч. 2 ст. 438 КК України, та призначено покарання у виді **позбавлення волі на строк 12 років**.

У серпні 2023 року СБУ повідомила⁴⁸³⁴, що в зазначеній справі ідентифіковано інших військових РФ, причетних до розстрілу автомобіля з мирним жителем на Київщині (заступник командира роти старший лейтенант армії РФ **Микола Симов**, який віддав злочинні накази своїм підлеглим, зокрема Гукасяну, заступник командира взводу — командир відділення **Ілля Астахов**, командир відділення сержант Андрій Дворецький, навідник-оператор єфрейтор **Руслан Харитонов**, стрілець рядовий **Олег Бахмісов**).

Також у зазначеному повідомленні СБУ йшлося про те, що перевіряється інформація про можливу загибель Симова на війні в Україні. Його смерть не є підставою для припинення розслідування кримінального провадження, у якому фігурують інші учасники.

Справа № 9. Справа збитого російського військового льотчика Краснаярцева — бомбардування Чернігова та вбивство цивільної особи

- Справа № 751/1303/23
- Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни, поєднаних з умисним вбивством) (в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)
- Судовий розгляд у межах цього кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia)

4832 Ухвала Чернігівського апеляційного суду від 11.10.2024 у справі № 748/2095/23.

4833 Вирок Бородянського районного суду Київської області від 09.04.2024 у справі № 939/2083/23.

4834 СБУ повідомила про підозру п'яти російським десантникам, які розстріляли авто з киянином під час окупації Бучі. Служба безпеки України, 2023.

Інформація про обвинуваченого

Олександр Красноярецев — старший льотчик, начальник повітряно-вогневої та тактичної підготовки в/ч 86789 РФ; брав участь у війні в Сирії.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

У березні 2022 року Красноярецев здійснював **авіаційні бомбардування** на території України, зокрема **цивільних об'єктів** міста Чернігова. 5 березня цього ж року винищувач СУ-34, що ніс на борту авіаційні бомби та яким керував Красноярецев, під час бойового вильоту було збито військовослужбовцями ЗСУ над Черніговом. Після катапультування другий пілот винищувача Криволапов Костянтин загинув. Красноярецев після приземлення на подвір'я житлового будинку намагався втекти, але був помічений цивільною особою чоловічої статі, яка не мала будь-якої зброї. Красноярецев **умисно здійснив у неї постріли** зі своєї табельної зброї, внаслідок чого **місцевий мешканець загинув**. Майже відразу Красноярцева було затримано силами місцевої територіальної оборони та він потрапив у полон.

У квітні 2022 року СБУ повідомила Красноярцеву про **підозру**⁴⁸³⁵ у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 438.

У жовтні 2023 року **вироком**⁴⁸³⁶ Новозаводського районного суду міста Чернігова Красноярцева визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 438 КК України, та призначено покарання у **виді 14 років позбавлення волі та стягнення на користь сестри вбитого двох млн гривень моральної шкоди**.

У січні 2024 року своєю **ухвалою**⁴⁸³⁷ Чернігівський апеляційний суд залишив без задоволення апеляційну скаргу його захисника, а **вирок Новозаводського районного суду міста Чернігова від 26 жовтня 2023 року — без змін**.

У квітні 2022 року⁴⁸³⁸ Красноярецев підтвердив, що декілька разів вистрілив у чоловіка, який біг за ним. Восени цього року начальник Головного управління розвідки Міністерства оборони України Кирило Буданов повідомив, що російського льотчика О. Красноярцева навесні 2022 року **обміняли** на п'ятьох українських льотчиків⁴⁸³⁹.

4835 Публікація на вебсайті Офісу Генерального прокурора, 2022.

4836 Вирок Новозаводського районного суду міста Чернігова від 26.10.2023 у справі № 751/1303/23.

4837 Ухвала Чернігівського апеляційного суду від 22.01.2024 у справі № 751/1303/23.

4838 Інтерв'ю журналіста Володимира Золкіна із полоненим майором Красноярцевим | @VolodymyrZolkin. Youtube, 2022.

4839 Буданов: Родичі військовополонених отримали відповіді та, сподіваюсь, надію. Укрінформ, 2022.

Справа № 10. Справа іншого збитого російського військового льотчика Криштопа — бомбардування Харкова та обстріл телевежі

- › Справа № 638/1343/23
- › Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни, вчинених за попередньою змовою групою осіб) (в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)
- › Судовий розгляд у межах кримінального провадження здійснювався за **безпосередньої участі обвинуваченого** (судом частково задоволено клопотання захисника Криштопа про розгляд кримінальної справи в закритому судовому засіданні та ухвалено рішення про здійснення кримінального провадження у закритому судовому засіданні в окремій його частині, а саме під час надання показань обвинуваченого)

Інформація про обвинуваченого

Максим Криштоп — заступник командира військової частини 47-го бомбардувального авіаційного полку 105-ї змішаної авіаційної дивізії 6-ї армії військово-повітряних сил та протиповітряної оборони Західного військового округу ЗС РФ.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

Не пізніше 6 березня 2022 року командувач 6-ю армією військово-повітряних сил та протиповітряної оборони ЗС РФ **Олег Маковецький** віддав командиру в/ч 45117 **Олексію Лободі** наказ у формі бойового розпорядження, у якому, серед іншого, були визначені завдання зі знищення цивільних об'єктів шляхом їх бомбардування, зокрема координати цілі радіотелевізійної передавальної станції Харків. Зазначена станція є **цивільним об'єктом**, який не використовується у воєнних цілях, а забезпечує надання телекомунікаційних послуг, функціонування системи оповіщення та трансляцію телерадіопрограм.

6 березня 2022 року Лобода довів цей наказ:

- заступнику командира військової частини 47-го бомбардувального авіаційного полку 105-ї змішаної авіаційної дивізії 6-ї армії військово-повітряних сил та протиповітряної оборони Західного військового округу ЗС РФ **М. Криштопі**;
- старшому льотчику авіаційної ланки другої авіаційної ескадрильї капітану **Євгену Корольову**;
- штурману авіаційної ланки авіаційної ескадрильї **Артему Норіну**;
- штурману **Ігорю Шагіяхметову**.

Також Лобода віддав їм наказ приступити до його безпосереднього виконання та изначив екіпажі літаків Су-34 у складі льотчика Криштопа та штурмана Норіна (ведучий літак), льотчика Корольова та штурмана Шагіяхметова (ведений літак).

Пізніше цього ж дня Криштоп разом з іншими співучасниками **здійснив бомбардування радіотелевізійної передавальної станції Харків** авіаційними бомбами

загальним тротиловим еквівалентом понад дві тонни, внаслідок чого телевізійна башта отримала пошкодження металоконструкції, які значно знизили її опорну спроможність та унеможливили подальшу безпечну експлуатацію. Однак вже через хвилину після завдання авіаційного удару літак, який пілотував Криштоп, було уражено українськими військовими. Криштоп встиг катапультиватися та після приземлення пізніше був затриманий військовослужбовцями Національної гвардії України.

Інформації щодо подальшої долі штурмана авіаційної ланки авіаційної ескадрильї Норіна в офіційних джерелах немає, окрім заміток у російських джерелах про його загибель під час виконання бойового завдання на Харківщині. Ведений літак з Корольовим та Шагіахметовим повернувся на базу.

11 березня 2022 року відбулася пресконференція⁴⁸⁴⁰ за участю трьох військовополонених російських льотчиків (*Головенського, Козлова та Криштопа*), під час якого Криштоп повідомив, що з 24 лютого 2022 року виконував накази з бомбардування цивільних об'єктів на Харківщині, про що шкодує та визнає свою вину.

2 березня 2023 року **вироком**⁴⁸⁴¹ Дзержинського районного суду м. Харкова Криштопа визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у **виді 12 років позбавлення волі, а також стягнуто матеріальну шкоду на користь трьох українських телекомунікаційних компаній**. У вирокі суд зазначає, що Криштоп повністю визнав свою вину у вчиненні кримінального правопорушення.

Через декілька днів цей же суд ухвалою від 6 березня 2023 року задовольнив клопотання⁴⁸⁴² прокурора ОГП про звільнення російського льотчика від відбування покарання у зв'язку з прийняттям Координаційним штабом з питань поводження з військовополоненими рішення про передачу його для обміну як військовополоненого. Також суд постановив передати Криштопа під нагляд представникам Головного управління розвідки Міністерства оборони України для організації та проведення його обміну як військовополоненого.

6 травня 2023 року відбувся **обмін** трьох російських військових льотчиків (Криштопа, Косика та Малова) на 45 українських захисників та захисниць «Азовсталі»⁴⁸⁴³.

Справа № 11. Справа Усталкова — російського військовослужбовця-мародера

- Справа № 588/1009/22
- Кваліфікація дій — ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни) (в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)

4840 Пресконференція російських полонених льотчиків. Інтерфакс-Україна, 2022.

4841 Вирок Дзержинського районного суду м. Харкова від 02.03.2023 у справі № 638/1343/23.

4842 Ухвала Дзержинського районного суду м. Харкова від 06.03.2023 у справі № 638/1343/23.

4843 Документальний фільм «Збиті льотчики Росії» із циклу «Воєнна розвідка України: у небі, на морі, на землі». ГУР МО України. Youtube, 2023.

- Судовий розгляд у межах кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia)

Інформація про обвинуваченого

Дмитро Усталков — командир відділення в/ч 19612 (4-та гвардійська танкова Кантемирівська ордена Леніна Червонопрапорна дивізія імені Юрія Андропова (м. Наро-Фомінськ, Московська область).

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

У березні 2022 року Усталков, перебуваючи на блокпосту, облаштованому під час окупації м. Тростянець Сумської області, здійснював заходи щодо перевірки транспортних засобів та осіб, які пересувались містом. Під час зупинки авто він змушував цивільних осіб — водіїв та пасажирів виходити з автомобілів та, **погрожуючи зброєю, відбирав у них цінні речі**, зокрема коштовні гаджети та готівку, які надалі використовував виключно в приватних цілях.

У липні 2022 року Національна поліція України поінформувала про те, що Усталкову було повідомлено про **підозру**⁴⁸⁴⁴.

Повістки про виклик Усталкова, а також інформацію про процесуальні документи надсилалися та публікувалися відповідно до вимог ст. 323 Кримінального процесуального кодексу України, на офіційному вебсайті Тростянецького районного суду Сумської області⁴⁸⁴⁵, а також у медіа загальнодержавної сфери розповсюдження — у газеті «Урядовий кур'єр»⁴⁸⁴⁶.

1 березня 2023 року **вироком**⁴⁸⁴⁷ Тростянецького районного суду Сумської області Усталкова визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у **виді 10 років позбавлення волі**.

У жовтні цього ж року своєю ухвалою⁴⁸⁴⁸ Сумський апеляційний суд залишив без задоволення апеляційну скаргу його захисника, а **вирок Тростянецького районного суду Сумської області від 1 березня 2023 року — без змін**.

Водночас 30 січня 2024 року **ухвалою**⁴⁸⁴⁹ колегії суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду **Верховного Суду (ККС ВС) відмовлено у відкритті касаційного провадження** за касаційною скаргою захисника Усталкова на вирок Тростянецького районного суду Сумської області від 1 березня 2023 року та ухвалу Сумського апеляційного суду від 18 жовтня 2023 року.

4844 Публікація на вебсайті Національної поліції України, 2022.

4845 Публікація на вебсайті Тростянецького районного суду Сумської області, 2023.

4846 Публікація в газеті «Урядовий кур'єр». Випуск № 159 (7280), 2022.; Публікація в газеті «Урядовий кур'єр». Випуск № 215 (7336), 2022.

4847 Вирок Тростянецького районного суду Сумської області від 01.03.2023 у справі № 588/1009/22.

4848 Ухвала Сумського апеляційного суду від 18.10.2023 у справі № 588/1009/22.

4849 Ухвала Верховного Суду від 30.01.2024 у справі № 588/1009/22.

Справа № 12. Справа Семенчатенка — «військового коменданта» окупаційної влади Мелітополя

- › Справа № 333/2316/23
- › Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни, вчинених за попередньою змовою групою осіб) *(в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)*
- › Судовий розгляд у межах кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia) *(судом було задоволено клопотання потерпілої щодо проведення закритих судових засідань у кримінальному провадженні щодо Семенчатенка)*

Інформація про обвинуваченого

Сергій Семенчатенко — командир тактичної групи «22-ї окремої орден Жукова бригади оперативного призначення», в/ч 3642, військ національної гвардії РФ, який у своїй протиправній діяльності, з метою конспірації та ухилення від кримінальної відповідальності використовував позивний Сайгон. Після окупації Мелітополя в лютому 2022 року став військовим комендантом окупаційної адміністрації.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

Після окупації в лютому 2022 року м. Мелітополь Запорізької області представниками збройних формувань РФ на зазначеній території була створена так звана «військова комендатура м. Мелітополь», військовим комендантом якої призначено Семенчатенка.

Він за попередньою змовою з групою осіб з-поміж інших представників російських військовослужбовців розробив та впроваджував злочинний план, спрямований на **запровадження політики держави-агресора РФ на ТОТ** Запорізької області через вчинення умисних дій, пов'язаних **із застосуванням насильницьких дій щодо патріотично налаштованих осіб з активною громадянською проукраїнською позицією**.

Також Семенчатенко віддавав накази щодо **незаконного затримання, викрадення та ув'язнення цивільної особи** — т.в.о. директора ДНЗ «Мелітопольський багато-профільний центр професійно-технічної освіти» з подальшим застосуванням до неї насильства над життям й особистістю, а саме: образливого та принизливого поводження, що призвело до заподіяння сильних страждань. Жінку утримували у приміщенні з постійно увімкненим світлом, у задушливому просторі без доступу до свіжого повітря, без належного забезпечення питною водою та їжею, відсутністю облаштованого санвузла та засобів гігієни, а також будь-якого обладнаного для відпочинку місця, з подальшим проведенням неодноразових допитів у нічний час, що своєю чергою не давало їй спати.

У грудні 2022 року СБУ повідомила про **підозру**⁴⁸⁵⁰ Семенчатенку, а у квітні 2023 року ОГП повідомив⁴⁸⁵¹, що прокурори Запорізької обласної прокуратури **скерували до суду обвинувальний акт** щодо Семенчатенка.

22 листопада 2023 року **вироком**⁴⁸⁵² Комунарського районного суду м. Запоріжжя Семенчатенка визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у **виді 12 років позбавлення волі** (інформація заборонена для оприлюднення згідно з п. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень»⁴⁸⁵³, однак інформація стала відома у зв'язку з розміщенням повідомлення на сайті суду⁴⁸⁵⁴).

У серпні 2024 року своєю **ухвалою**⁴⁸⁵⁵ Запорізький апеляційний суд залишив без задоволення апеляційну скаргу захисника, а **вирок Комунарського районного суду м. Запоріжжя від 22 листопада 2023 року — без змін**.

14 листопада 2024 року **ухвалою**⁴⁸⁵⁶ колегії суддів Третьої судової палати **ККС ВС відмовлено у відкритті касаційного провадження** за касаційною скаргою захисника Семенчатенка на вирок Комунарського районного суду м. Запоріжжя від 22 листопада 2023 року та ухвалу Запорізького апеляційного суду від 22 серпня 2024 року.

Справа № 13. Справа Кабашного — «військового комісара» із Криму, який проводив на півострові примусовий призов до армії Росії

- Справа № 753/14148/2
- Кваліфікація дій — ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни) (в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)
- Судовий розгляд у межах кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia)

Інформація про обвинуваченого

Олександр Кабашний — уродженець с. Кошманівка Полтавської області. Перебуваючи на ТОТ, надалі набув громадянства РФ. Надалі добровільно обійняв посаду в органах влади окупаційної держави, перебуваючи з 27 березня 2019 року на посаді так званого старшого помічника військового комісара міста Феодосія та Кіровського

4850 Публікація на вебсайті Офісу Генерального прокурора, 2022.

4851 Судитимуть «військового коменданта» окупаційної адміністрації Мелітополя, який катував мирних жителів з проукраїнською позицією. Офіс Генерального прокурора, 2023.

4852 Вирок Комунарського районного суду м. Запоріжжя від 22.11.2023 у справі № 333/2316/23.

4853 Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV, п. 4 ч. 1 ст. 7.

4854 Публікація на вебсайті Комунарського районного суду м. Запоріжжя, 2023.

4855 Ухвала Запорізького апеляційного суду від 22.08.2024 у справі № 333/2316/23.

4856 Ухвала Верховного Суду від 14.11.2024 у справі № 333/2316/23.

району Республіки Крим, а з 28 травня 2020 року — на посаді так званого військового комісара міста Феодосія та Кіровського району Республіки Крим.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

Кабашний, обіймаючи зазначені вище посади, на час проведення призовних кампаній, усвідомлюючи наявність міжнародного збройного конфлікту та тимчасову окупацію АР Крим та м. Севастополя, здійснював **примусовий призов цивільного населення України**, яке проживає на ТОТ України — АР Крим та м. Севастополь, **на строкову військову службу до збройних сил РФ**.

У липні 2021 року органи прокуратури поінформували про те, що Кабашнову було повідомлено про **підозру**⁴⁸⁵⁷.

24 квітня 2023 року **вироком**⁴⁸⁵⁸ Дарницького районного суду м. Києва Кабашного визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у **виді восьми років позбавлення волі**.

У липні 2023 року своєю **ухвалою**⁴⁸⁵⁹ Київський апеляційний суд залишив без задоволення апеляційну скаргу захисника, а **вирок Дарницького районного суду м. Києва від 24 квітня 2023 року — без змін**.

У лютому 2024 року своєю **постановою**⁴⁸⁶⁰ колегія суддів Третньої судової палати ККС ВС залишила без задоволення касаційну скаргу захисника Кабашного, а вирок Дарницького районного суду м. Києва від 24 квітня 2023 року та ухвалу Київського апеляційного суду від 10 липня 2023 року — без змін.

Справа № 14. Справа штурмовика Курашова — перший розгляд справи за присутності підозрюваного на лаві підсудних

- Справа № 332/3499/24
- Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни, поєднаних з умисним вбивством) *(в редакції статті, чинної на дату винесення підозри)*
- Досудовий та судовий розгляд справи у межах кримінального провадження здійснюється за присутності обвинуваченого

Інформація про обвинуваченого

Дмитро Курашов — російський військовослужбовець, стрілець штурмового загону «Шторм-V» 218-го танкового полку 127-ї мотострілецької дивізії 5-ї загальновійськової армії Східного військового округу ЗС РФ.

4857 Понад 30 тисяч кримчан незаконно призвано до армії держави-окупанта: «військовому комісару Республіки Крим» повідомлено про підозру. Прокуратура Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, 2021.

4858 Вирок Дарницького районного суду м. Києва від 24.04.2023 у справі № 753/14148/21.

4859 Ухвала Київського апеляційного суду від 10.07.2023 у справі № 753/14148/21.

4860 Постанова Верховного Суду від 28.02.2024 у справі № 753/14148/21.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

6 січня 2024 року Курашов вбив українського військовополоненого в районі села Приютне Запорізької області. Під час штурму цього села Курашов виявив Віталія Годнюка, українського військовослужбовця, у бліндажі, після чого надав команду вийти із бліндажа та скласти зброю. На виконання цієї команди український військовослужбовець вийшов із бліндажа, склав зброю, підняв руки та став на коліна. Попри виконання команди та беззбройність українського військовослужбовця, Курашов розстріляв Годнюка, здійснивши щонайменше три прицільні постріли.

У січні 2024 року Курашова разом з іншими російськими військовослужбовцями взяли в полон та відкрили проти нього кримінальну справу, у рамках якої він присутній на судових засіданнях.

У суді Курашов свою провину визнав, свідчення надавати відмовився. Однак під час перерви стверджував, що він злочину не вчиняв, а лише обмовив себе, оскільки розраховує на обмін полоненими.

Троє свідків — російських військовополонених, які були в одній штурмовій групі з Курашовим, підтвердили в суді те, що Курашов розстріляв українського військовополоненого, а один із них надав відео з місця подій.

У березні 2024 року СБУ повідомила Курашову про **підозру**⁴⁸⁶¹, а у червні ОГП повідомив⁴⁸⁶², що **обвинувальний акт** щодо Курашова **скеровано до суду**.

Наразі судовий розгляд справи триває. 19 червня 2025 року суд продовжив Курашову строк запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою до 17 серпня 2025 року⁴⁸⁶³.

Справа № 15. Справа російського військовослужбовця Рубанова — сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом

- ▶ Справа № 522/6292/23
- ▶ Кваліфікація дій — ч. 1 ст. 438 КК України (порушення законів та звичаїв війни) *(в редакції статті, чинної на дату винесення вироку)*
- ▶ Судовий розгляд у межах кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia) (судом задоволено клопотання прокурора про слухання справи в закритому судовому засіданні)

Інформація про обвинуваченого

Олександр Рубанов — російський військовослужбовець 34-ї окремої мотострілецької бригади (гірської) 49-ї загальновійськової армії Південного військового округу ЗС РФ; в/ч 01485.

4861 Публікація в Telegram-каналі Служби безпеки України, 2024.

4862 Судитимуть військовослужбовця рф, який розстріляв українського військовополоненого на Запоріжжі. Офіс Генерального прокурора, 2024.

4863 Ухвала Заводського районного суду м. Запоріжжя від 19.06.2025 у справі № 332/3499/24.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

Наприкінці березня 2022 року Рубанов у складі російського підрозділу виконував бойові завдання, чим забезпечував окупацію Бериславського району Херсонської

області. В одному із населених пунктів він заселився у домоволодіння місцевої жительки, **погрожуючи розправою їй та її малолітньому синові**. Проживаючи в будинку потерпілої без її згоди, Рубанов **неодноразово вчиняв дії сексуального характеру** щодо жінки, погрожуючи їй зброєю та змушуючи **знищувати біологічні сліди насильства**. Внаслідок сексуального насилля над матір'ю **дитина отримала вторинну психологічну травму**. Рубанов здійснював сексуальне насилля з квітня по серпень 2022 року.

У лютому 2023 року СБУ повідомила Рубанову про **підозру**⁴⁸⁶⁴, а у квітні 2023 року ОГП повідомив⁴⁸⁶⁵, що **обвинувальний акт** щодо Рубанова **скеровано до суду**.

У травні 2024 року **вироком**⁴⁸⁶⁶ Приморського районного суду м. Одеси Рубанова визнано винуватим у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 438 КК України, та призначено покарання у **виді 11 років позбавлення волі** (інформація заборонена для оприлюднення згідно з п. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень»⁴⁸⁶⁷, інформація стала відома з повідомлення ОГП⁴⁸⁶⁸).

Справа № 16. Справа російського публіциста Холмогорова — публічні заклики до геноциду українського народу

- › Справа № 761/23038/23
- › Кваліфікація дій — ч. 2 ст. 442 КК України (публічні заклики до геноциду, виготовлення матеріалів із закликами до геноциду з метою їх розповсюдження або розповсюдження таких матеріалів); ст. 436 КК України (пропаганда війни)
- › Судовий розгляд у межах даного кримінального провадження здійснювався за відсутності обвинуваченого (in absentia)

Інформація про обвинуваченого

Єгор Холмогоров — російський публіцист, режисер-документаліст, блогер, оглядач російського телеканалу «Russia Today», ведучий авторських програм «Єгор Станіславович» на телеканалі «Russia Today» та «Холмогорське різьблення» на Радіо

4864 Публікація на вебсайті Офісу Генерального прокурора, 2023.

4865 Залякував цивільне населення Херсонщини та ґвалтував місцеву жінку — судитимуть військовослужбовця РФ. Офіс Генерального прокурора, 2023.

4866 Вирок Приморського районного суду м. Одеси від 20.05.2024 у справі № 522/6292/23.

4867 Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV, п. 4 ч. 1 ст. 7.

4868 До 11 років за ґратами засуджено військовослужбовця РФ, який залякував цивільне населення Херсонщини та ґвалтував місцеву жінку. Офіс Генерального прокурора, 2024.

Sputnik⁴⁸⁶⁹. Систематично підтримує та виправдовує збройну агресію РФ проти України, анексію Росією українського Криму, поширюючи типові наративи кремлівської пропаганди.

Є автором терміну «русская весна» та одним з авторів доктрини «руській Донбас», згідно з якою так звані ДНР і ЛНР проголошуються «національними державами російського народу». Активний прихильник так званої Новоросії, виступав за відкриту інтервенцію РФ в Україну. Відомий своєю агресивною антиукраїнською риторикою. Жорсткий прихильник бойових дій, який виступав проти мирних переговорів із вимогою захоплення Києва. Неодноразово відвідував ТОТ України для участі в пропагандистських заходах.

Хронологія подій. Суть обвинувачень. Результат

У травні 2022 року Холмогоров виготовив та розповсюдив на власному Telegram-каналі «Холмогоров» у соціальній мережі Telegram публікацію з публічними закликами до геноциду української нації, а саме до її часткового знищення за місцем компактного проживання у м. Львів через позбавлення життя та/або заподіяння тяжких тілесних ушкоджень. Вказана публікація була доступна для необмеженої кількості осіб.

У цій публікації Холмогоров закликав своїх підписників до наступного: «И не забудьте ударить по Бандере во Львове. В пятницу, к 80-летию УПА».

У травні 2023 року СБУ повідомила Холмогорову про **підозру**⁴⁸⁷⁰.

У серпні 2024 року **вироком**⁴⁸⁷¹ Шевченківського районного суду м. Києва Холмогорова визнано винуватим у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ст. 436, ч. 2 ст. 442 КК України, та призначено покарання у виді **позбавлення волі на строк 5 років**.

4869 Згідно з інформацією, розміщеною на порталі Головного управління розвідки Міністерства оборони України War & Sanctions про спонсорів та співучасників агресії (розділ «Рупори Кремля» з переліком російських пропагандистів та медіаменеджерів).

4870 Публікація на вебсайті Офісу Генерального прокурора, 2023.

4871 Вирок Шевченківського районного суду м. Києва від 09.08.2024 у справі № 761/23038/23.