

Функціонування демократичних інституцій

ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив

спорс ГРОМАДЯНСЬКА
МЕРЕЖА

**ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА**

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАВДА
робимо Європу ближчою
з 2014 року

23 і 24 розділи

ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
UKRAINE**

ZMINA
ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ

**АДВОКАТ
МАЙБУТЬОГО**

**АСОЦІАЦІЯ
ПРАВНИКІВ
УКРАЇНИ
UKRAINE BAR
ASSOCIATION**

**ЄВРОПА
БЕЗ БАР'ЄРІВ**

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАВДА
робимо Європу ближчою
з 2014 року

ТІНЬОВИЙ ЗВІТ

Оцінка прогресу
України з виконання
рекомендацій
Європейської комісії
в межах кластера
«Основи процесу
вступу»

Скорочена
версія



Цей звіт є скороченою версією Тіньового звіту «Оцінка прогресу України з виконання рекомендацій Європейської комісії в межах кластера "Основи процесу вступу"» і призначений виключно для презентаційних цілей.

Повна версія Тіньового звіту «Оцінка прогресу України з виконання рекомендацій Європейської комісії в межах кластера "Основи процесу вступу"» розміщена на <https://parlament.org.ua/>

Тіньовий звіт підготовлений коаліцією громадських організацій за координації Лабораторії законодавчих ініціатив (ЛЗІ) у складі ЛЗІ, Transparency International Україна, Центру прав людини ZMINA, «Адвоката майбутнього», Асоціації правників України, «Європи без бар'єрів», Громадянської мережі ОПОРА, Центру демократії та верховенства права і за інформаційної підтримки «Європейської правди». Його зміст є виключною відповідальністю авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

Зміст

Список скорочень	4
Вступ	9
Методологія	11
ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ	13
ВИБОРИ	14
ПАРЛАМЕНТ	28
ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО	46
ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ	53
УРЯДУВАННЯ	55
БАГАТОРІВНЕВЕ УРЯДУВАННЯ	59
РОЗДІЛ 23 «ПРАВОСУДДЯ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА»	68
ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА	69
Судова реформа	69
Реформа прокуратури	85
Реформа адвокатури	88
Реформа юридичної (правничої) освіти	92
Правосуддя за наслідками війни	94
БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ	97
ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ І СВОБОД	102
РОЗДІЛ 24 «ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА ТА БЕЗПЕКА»	125
БОРОТЬБА З СЕРЙОЗНИМИ ЗЛОЧИНАМИ ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ	126
СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З НАРКОТИКАМИ ТА ДЕРЖАВНА НАРКОПОЛІТИКА	136
БОРОТЬБА З ТЕРОРИЗМОМ І ЗАПОБІГАННЯ РАДИКАЛІЗАЦІЇ ТА ЕКСТРЕМІЗМУ	138
СУДОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В КРИМІНАЛЬНИХ, ЦИВІЛЬНИХ ТА КОМЕРЦІЙНИХ СПРАВАХ	140
ЛЕГАЛЬНА ТА НЕЛЕГАЛЬНА МІГРАЦІЯ	141
ПРИТУЛОК	144
ВІЗОВА ПОЛІТИКА	145
ІНТЕГРОВАНЕ УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ	146
Додаток до звіту	148

Список скорочень

Апарат, Апарат Верховної Ради — Апарат Верховної Ради України

АП ВАКС — Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду

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

АСВП — Автоматизована система виконавчих проваджень

АТЦ СБУ — Антитерористичний центр Служби безпеки України

БДІПЛ — Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини

БЕБ — Бюро економічної безпеки України

БО — благодійна організація

БПД — безоплатна правнича допомога

ВА — військові адміністрації

ВАКС — Вищий антикорупційний суд

Верховна Рада, Парламент — Верховна Рада України

ВКДКА — Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури

ВККС — Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВК України — Виборчий кодекс України

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

ВРП — Вища рада правосуддя

ВП ВС — Велика Палата Верховного Суду

ВПО — внутрішньо переміщена особа

ВС — Верховний Суд

ВША НААУ — Вища школа адвокатури Національної асоціації адвокатів України

ГНЕУ — Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

ГО — громадське об'єднання

ГРМЕ — Громадська рада міжнародних експертів

ГЮУ — Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України

ДБР — Державне бюро розслідувань

ДВК — дільнична виборча комісія

ДГЕ — Дорадча група експертів

Держбюджет — Державний бюджет України

Держмитслужба — Державна митна служба України

Держприкордонслужба — Державна прикордонна служба України

Держфінмоніторинг — Державна служба фінансового моніторингу України

ДЕСС — Державна служба України з етнополітики та свободи совісті

ДМС — Державна міграційна служба України

Дорожня карта ФДІ — Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій

ДРВ — Державний реєстр виборців

ДРРП — Державний реєстр речових прав на нерухоме майно

ДСА — Державна судова адміністрація України

ДФРР — Державний фонд регіонального розвитку

Європол — Агентство Європейського Союзу зі співробітництва органів правопорядку

Євроюст — Європейська організація з питань юстиції

ЄДКІ — Єдиний державний кваліфікаційний іспит

ЄДРСР — Єдиний державний реєстр судових рішень

ЄРАУ — Єдиний реєстр адвокатів України

ЄРБ — Єдиний реєстр боржників

ЄРДР — Єдиний реєстр досудових розслідувань

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

ЄС — Європейський Союз

ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини

ЄФВВ — Єдине фахове вступне випробування

ЗВД — закордонна виборча дільниця

Звіт у межах Пакета розширення ЄС 2025 року — Звіт про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2025 року

ЗВО — заклад вищої освіти

ЗСУ — Збройні сили України

ІУДК — інтегроване управління державним кордоном

КАС України — Кодекс адміністративного судочинства України

КБВ — кінцевий бенефіціарний власник

КДКА — Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури

КДКП — Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

КК України — Кримінальний кодекс України

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

КУпАП — Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВС — Міністерство внутрішніх справ України

МЗС — Міністерство закордонних справ України

Мінагрополітики — Міністерство аграрної політики та продовольства України

Мінекономіки — Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України

Мінкульт — Міністерство культури України

Міноборони — Міністерство оборони України

Мінрегіон — Міністерство у справах громад, територій та внутрішньо переміщених осіб України

Мінрозвитку — Міністерство розвитку громад та територій України

Мінсоцполітики — Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України

Мінцифри — Міністерство цифрової трансформації України

Мін'юст — Міністерство юстиції України

Мінфін — Міністерство фінансів України

Місія Європарламенту — Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса

МКС — Міжнародний кримінальний суд

ММП — мікро- та мале підприємництво

МОЗ — Міністерство охорони здоров'я України

МОН — Міністерство освіти і науки України

НААУ — Національна асоціація адвокатів України

НАБУ, Бюро — Національне антикорупційне бюро України

НАЗК, Агентство — Національне агентство з питань запобігання корупції

НАЗЯВО — Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти

Нацрада — Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення

НБУ — Національний банк України

НОР — національна оцінка ризиків

НПАА — Національна програма адаптації законодавства України до права Європейського Союзу

НПМ — Національний превентивний механізм

НПО — неприбуткова організація

НПУ — Національна поліція України
НШСУ — Національна школа суддів України
НЦУ — Національний центр оперативно-технічного управління
ОАС — органи адвокатського самоврядування
ОАСК — Окружний адміністративний суд міста Києва
ОБСЕ — Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ОВК — окружна виборча комісія
ОГП — Офіс Генерального прокурора
ОГС — організація громадянського суспільства
Омбудсман, Уповноважений — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
ОМС — органи місцевого самоврядування
ООН — Організація Об'єднаних Націй
Освітній центр — Освітній центр Верховної Ради України
Офіс Президента — Офіс Президента України
ПДВ — податок на додану вартість
ПДФО — податок на доходи фізичних осіб
ПДУ — Програма діяльності Кабінету Міністрів України
План заходів до КСП — План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки
ППДУ — План пріоритетних дій Уряду
Президент — Президент України
ПТПІ — пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства
РАР — Рада адвокатів регіону
РАУ — Рада адвокатів України
Реєстр POLITDATA — Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру
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
САП — Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ — Служба безпеки України

СІЗО — слідчий ізолятор

СКМУ — Секретаріат Кабінету Міністрів України

Спеціальний трибунал — Спеціальний трибунал щодо злочину агресії

США — Сполучені Штати Америки

ТБК — територіальна виборча комісія

Тіньовий звіт 2025 року — 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

ТОТ — тимчасово окуповані території

ТСК — тимчасова слідча комісія Верховної Ради України

УПЦ — Українська православна церква

Уряд — Кабінет Міністрів України

ЦВК, Комісія — Центральна виборча комісія

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

ЦК України — Цивільний кодекс України

ЦОВВ — центральні органи виконавчої влади

ШІ — штучний інтелект

Acquis ЄС — правова система Європейського Союзу, яка містить акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ

EMFA — Європейський акт про свободу медіа (European Media Freedom Act)

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

FIMI — іноземне маніпулювання інформацією та іноземне інформаційне втручання (Foreign information manipulation and interference)

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

SLAPP — стратегічний позов проти участі громадськості (Strategic Lawsuits Against Public Participation)

TAIEX — обмін інформацією щодо технічної допомоги (Technical Assistance Information Exchange)

Ukraine Facility — програма фінансової підтримки країни від Європейського Союзу протягом 2024–2027 років

Вступ

Україна послідовно демонструє своє прагнення якнайшвидше стати повноправним членом Європейського Союзу. Протягом 2025 року — першого півріччя 2026-го Україна завершила скринінг національного законодавства на відповідність праву ЄС за шістьма переговорними кластерами, представила Звіт щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2025 рік та затвердила Національну програму адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС).

Водночас для моніторингу виконання Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС), Дорожніх карт з питань верховенства права, функціонування демократичних інституцій та реформи державного управління, Плану заходів щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України, інших стратегічних документів у сфері європейської інтеграції функціонує інформаційна система моніторингу виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції «Пульс вступу».

Зі свого боку Європейська комісія не лише оприлюднила Звіт про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2025 року, а й передала Україні умови для вступу (benchmarks) за всіма переговорними кластерами. Крім того, Європейська комісія та українська сторона погодили перелік із 10 ключових реформ-пріоритетів, спрямованих на посилення верховенства права, ефективну боротьбу з корупцією та зміцнення демократичних інституцій.

Знаковими влітку 2026 року стали міжурядові конференції Україна — ЄС, результатом яких стало відкриття перемовин за кластером 1 «Основи процесу вступу» (15 червня 2026 року) та кластером 6 «Зовнішні відносини» (14 липня 2026 року).

Протягом останніх років коаліція громадських організацій на чолі з Лабораторією законодавчих ініціатив послідовно здійснює моніторинг та оцінювання прогресу України на євроінтеграційному треку та пропонує шляхи для розв'язання виявлених проблем.

У цьому звіті увага громадськості зосередилася на окремих складниках кластера 1 «Основи процесу вступу», що є визначальним упродовж всього процесу переговорів про вступ України до Європейського Союзу (відкривається першим і закривається останнім). У попередні роки коаліція громадських організацій проводила моніторинг та оцінювання прогресу України за розділом 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділом 24 «Юстиція, свобода та безпека». У 2026 році відповідна діяльність також поширилася на сферу «Функціонування демократичних інституцій».

Члени коаліції громадських організацій, використовуючи власний багаторічний досвід, знання та широку галузеву експертизу своїх фахівців, розподілили між собою напрями підготовки звіту так:

- **Лабораторія законодавчих ініціатив** — «Парламент», «Євроінтеграція», «Урядування», «Багаторівневе урядування», «Судова реформа» (за винятком теми

«Цифровізація правосуддя»), «Реформа прокуратури», «Боротьба з серйозними злочинами та організованою злочинністю» (за винятком окремих тем), «Співпраця у сфері боротьби з наркотиками», «Боротьба з тероризмом і запобігання радикалізації та екстремізму», «Судове співробітництво у кримінальних, цивільних та комерційних справах»;

- › **ОПОРА** — «Вибори»;
- › **Центр демократії та верховенства права** — «Громадянське суспільство»;
- › **Адвокат майбутнього** — «Реформа адвокатури»;
- › **Асоціація правників України** — «Судова реформа» (за темою «Цифровізація правосуддя»), «Реформа юридичної (правничої) освіти»;
- › **Трансперенсі Інтернешнл Україна** — «Боротьба з корупцією» та окремі аспекти за напрямом «Боротьба з серйозними злочинами та організованою злочинністю»;
- › **Центр прав людини ZMINA** — «Захист основоположних прав та свобод», окремі аспекти за напрямами «Боротьба з серйозними злочинами та організованою злочинністю» та «Легальна та нелегальна міграція», а також «Притулок»;
- › **Європа без бар'єрів** — «Візова політика», «Інтегроване управління кордонами», окремі аспекти за напрямом «Легальна та нелегальна міграція»;
- › **Європейська правда** — комунікаційний партнер з висвітлення актуальних питань євроінтеграційних процесів України.

З огляду на повномасштабне вторгнення Російської Федерації на територію України та виклики, з якими українське суспільство стикається щодня, Лабораторія законодавчих ініціатив спільно з Центром прав людини ZMINA у цьому звіті виокремили як розділ **«Правосуддя за наслідками війни»** питання спроможності національної системи переслідувати винних осіб за вчинення міжнародних злочинів, колабораційної діяльності та інших злочинів проти основ національної безпеки, а також міжнародної взаємодії у цій сфері.

Моніторинг та оцінка прогресу України за розділами 23 та 24 проводилися за період, що охоплював *вересень 2025 року — серпень 2026 року*. У контексті сфери «Функціонування демократичних інституцій» експерти також додатково аналізували стан справ за відповідними напрямами в межах ширшого проміжку часу (до вересня 2025 року), аби продемонструвати, які чинники могли вплинути на появу певних негативних тенденцій або, навпаки, на ухвалення прогресивних рішень.

Методологія

Уже вкотре коаліція громадських організацій з метою демонстрації результатів моніторингу та оцінки Україною досягнутого прогресу використовує формат тіньового звіту. Тіньовий звіт — це незалежний альтернативний аналіз державної політики та виконання країною-кандидатом зобов'язань перед ЄС. Це системний аудит від профільних експертів громадських організацій, який не дублює офіційних документів держави та оцінки Європейської комісії. Натомість він є інструментом громадянського контролю та залученості експертів до процесу реформ і водночас дає оцінку відповідності українського законодавства і всієї системи стандартам ЄС. Одне із завдань тіньового звіту — визначити прогалини та стимулювати ефективне впровадження змін.

Цей звіт є **скороченою версією Тіньового звіту «Оцінка прогресу України з виконання рекомендацій Європейської комісії в межах кластера "Основи процесу вступу"»**, підготовленого коаліцією громадських організацій у 2026 році.

Для підготовки цього звіту розроблено методологію, мета якої полягала в здійсненні альтернативної незалежної оцінки прогресу України за сферою «Функціонування демократичних інституцій», розділом 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділом 24 «Юстиція, свобода та безпека» переговорного кластера 1 «Основи процесу вступу». За результатами такої оцінки експертами коаліції громадських організацій сформовано висновки щодо ефективності обраних механізмів досягнення цілей за напрямками державної політики та надано рекомендації щодо власного бачення розв'язання виявлених проблем.

Варто наголосити, що в скороченій версії звіту наведені лише найбільш значущі проблеми та рекомендації, що потребують першочергового врахування. Докладний аналіз прогресу України за сферою «Функціонування демократичних інституцій», розділом 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділом 24 «Юстиція, свобода та безпека» переговорного кластера 1 «Основи процесу вступу», ідентифікованих проблем та рекомендацій з їх розв'язання наведено в повній версії звіту.

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

Під час моніторингу та оцінки прогресу України за кожним з напрямів експерти визначали, наскільки вчасно та ефективно протягом звітного періоду країна виконувала, зокрема, (1) рекомендації, надані Європейською комісією у звітах щодо прогресу України в межах Пакета розширення Європейського Союзу у 2023–2025 роках; (2) заходи, передбачені Дорожніми картами з питань верховенства права, функціонування демократичних інституцій та реформи державного управління, Планом для України (Ukraine Facility Plan) та іншими міжнародними зобов'язаннями

України, що можуть вплинути на євроінтеграційні процеси; (3) заходи, передбачені стратегічними документами України за кожним з напрямів.

Звіт відповідає структурі Звіту про прогрес України в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2025 року в частині сфери «Функціонування демократичних інституцій», розділів 23 та 24.

З метою врахування та відображення у звіті позицій, зокрема альтернативних, коаліцією громадських організацій проведено орієнтовно **139** напівструктурованих глибинних інтерв'ю, **8** консультацій та **14** письмових опитувань з представниками органів державної влади¹, проєктів міжнародної технічної допомоги, різних неурядових організацій, науковцями та експертами на основі попередньо підготовлених гайдів за визначеними напрямками.

¹ Додаток до цього звіту.

Функціонування демократичних інституцій

Вибори

У 2019 році Парламент прийняв ВК України. Його прийняття стало суттєвим кроком до виконання рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії, зокрема і щодо гармонізації виборчого законодавства. Чергові місцеві вибори 2020 року були проведені за новим ВК України, однак у зв'язку із запровадженням в Україні режиму воєнного стану (який виключає проведення виборів до його скасування) ВК України на практиці більше не застосовувався.

Російське повномасштабне вторгнення в Україну та введення воєнного стану не лише унеможливили проведення будь-яких виборів, але й зупинили подальшу імплементацію виборчої реформи. Після 24 лютого 2022 року народні депутати внесли на розгляд Верховної Ради низку законопроектів, які передбачали модифікацію виборчих систем або розв'язання точкових проблем виборчого законодавства. Жоден із них не був прийнятий навіть у першому читанні. Діяльність робочих груп з реформування виборчого законодавства при Комітеті Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (2021 рік) та при ЦВК (2022 рік) станом на 2025 рік фактично припинилася.

У 2025 році Європейська комісія визначила чотири пріоритети виборчої реформи в Україні, зокрема: (1) забезпечення політичних прав українських громадян, вимушено переміщених в Україні та за її межами, та прав військовослужбовців; (2) проведення аудиту та оновлення ДРВ; (3) протидію кіберзагрозам та загрозам у сфері дезінформації; (4) реформування правил політичної реклами. Питання виборчої реформи пріоритезовано в Дорожній карті ФДІ, однак більшість її заходів, запланованих на 2026–2027 роки, перебуває на початковому етапі виконання.

Голова Верховної Ради 22 грудня 2025 року утворив Робочу групу з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо особливостей порядку організації та проведення виборів в умовах особливого періоду та/або повоєнних виборів в Україні. За основу обговорень у рамках Робочої групи взято підготовлений ЦВК у грудні 2025 року проєкт спеціального закону про перші повоєнні вибори. Для його обговорення в складі Робочої групи було створено сім тематичних підгруп. Вони напрацювали пропозиції щодо проблемних аспектів спеціального закону про перші повоєнні вибори та в лютому 2026 року передали їх на розгляд Робочої групи.

Однак з 5 травня 2026 року засідання Робочої групи більше не проводилися. Станом на 31 серпня 2026 року вона так і не фіналізувала проєкт спеціального закону про перші повоєнні вибори. Відповідно, загальний поступ у реалізації виборчої реформи в Україні та у виконанні рекомендацій Європейської комісії за чотирма визначеними пріоритетами цієї реформи залишається мінімальним.

Виборча система

ВК України суттєво змінив виборчі системи для виборів народних депутатів та виборів депутатів місцевих рад. Ключовою зміною став перехід на парламентських виборах та виборах депутатів місцевих рад (у громадах з не менш ніж 10 тис. виборців) на пропорційну систему з відкритими списками. За цією системою виборець може голосувати як за список кандидатів, так і за окремого кандидата в ньому.

Однак нова система містить низку суттєвих недоліків. Зокрема, вона не передбачає можливості самовисування списків незалежних кандидатів, що суперечить Копенгагенському документу ОБСЄ та не сприяє представництву національних меншин. Також ця система містить елементи, які зменшують вплив виборців на черговість розподілу мандатів між кандидатами від партій та посилюють її закритість. По-перше, вона закріплює пріоритет в отриманні мандатів за першими дев'ятьма (на виборах народних депутатів) та одним (на виборах депутатів місцевих рад) кандидатами в загальнодержавному та (на місцевих виборах) єдиному виборчому списку («гарантовані мандати»). Гарантування місць суперечить самій природі виборів, оскільки не відображає результати волевиявлення виборців, які взагалі не голосують за кандидатів, яким надано право на гарантоване представництво. По-друге, для просування кандидата в регіональному або територіальному (на місцевих виборах) списку йому необхідно отримати значну кількість голосів виборців, яка становить 25% від виборчої квоти. Досвід місцевих виборів 2020 року засвідчив, що таку кількість голосів може отримати лише невелика (10–17%) кількість кандидатів у списках. Крім того, застосування нової системи на місцевих виборах у невеликих громадах зумовлює надмірну політизацію місцевих рад і не дає їм змоги фокусуватися на питаннях місцевого значення. У 2025–2026 роках на розгляд Парламенту було внесено низку законопроектів щодо зміни впроваджених ВК України виборчих систем. Вони передбачали або повну відмову від пропорційних систем з відкритими списками, або зміну порогу їх застосування, або суттєву модифікацію цих систем. Законопроекти були критично оцінені громадськими організаціями², і хоча жоден з них не був прийнятий навіть у першому читанні, усі вони включені до порядку денного Верховної Ради поточного скликання.

Верховній Раді варто пріоритезувати не відмову від пропорційної виборчої системи з відкритими списками, а усунення її основних недоліків. Це має передбачати: (1) забезпечення можливості самовисування списків незалежних кандидатів; (2) повну відмову від «гарантованих мандатів»; (3) зменшення кількості голосів, які необхідно отримати кандидату для просування в список (з 25% до 5% виборчої квоти); (4) підвищення порогу застосування цієї системи на місцевих виборах (до рад громад з 50 тис. виборців замість 10 тис. виборців, передбачених ВК України).

Територіальна організація виборів

ВК України не передбачає дієвих гарантій політичної неупередженості ТВК під час визначення меж виборчих округів на місцевих виборах. Також він допускає утворення округів зі значним (15%) відхиленням у кількості виборців та не зобов'язує ТВК враховувати межі адміністративно-територіальних одиниць під час їх утворення. Проведення ТВК консультацій з партіями та іншими зацікавленими сторонами щодо проєктів рішень про утворення округів не є обов'язковим. Водночас КАС України звужує можливості партій і виборців оскаржувати в суді рішення про утворення округів. Усі ці прогалини та недоліки регулювання посилюють ризики джеррімендерингу та інших зловживань.

Для розв'язання цих проблем у ВК України необхідно передбачити: (1) зменшення відхилення кількості виборців між округами з 15% до 10%; (2) обов'язковість

² Аналітична записка щодо законодавчих ініціатив зі зміни виборчих систем для місцевих і парламентських виборів. ОПОРА. 2025. ; Пропоновані оновлення Виборчого кодексу: хто контролюватиме мандати? Вокс Україна. 2025. ; Висновок до законопроекту № 13464 / Асоціація жінок-юристок України «ЮрФем». 2025. 9 с.

проведення публічних консультацій щодо проєктів рішень ТВК про утворення округів; (3) необхідність врахування адміністративно-територіального устрою під час утворення округів; (4) ефективні механізми оскарження рішень щодо утворення округів виборцями та місцевими організаціями партій.

Адміністрування виборів. Реформування ЦВК. Спостереження за виборами

На перших повоєнних виборах значним буде ризик неможливості організації на певній території виборів/голосування через погіршення безпекової ситуації або внаслідок відсутності умов для проведення демократичних виборів. Виборче законодавство мало б визначати чіткі критерії та вимоги до ухвалення рішень про непроведення виборів чи голосування на певній території. Однак воно таких критеріїв і вимог не визначає. Це створює можливості для політичних зловживань. Так, на певних територіях вибори можуть бути необґрунтовано скасовані під приводом відсутності умов для їх проведення. На інших територіях, навпаки, — проведені за відсутності умов для їх проведення. Тому закон має визначати вичерпний перелік вимог до ухвалення рішень про непроведення виборів чи голосування на певній території. Він також має закріплювати таку процедуру ухвалення цих рішень, яка б забезпечувала неупередженість та об'єктивність їх ухвалення, а також гарантувала їх ефективне оскарження.

Важливою проблемою є і відсутність у законодавстві дієвих гарантій незалежності, професійності, доброчесності та прозорості ЦВК. Її актуальність зумовлена тим, що саме ЦВК відіграє ключову роль в адмініструванні виборів та їх проведенні відповідно до міжнародних стандартів. Чинне законодавство не передбачає проведення відкритого конкурсу на посади членів ЦВК та не вимагає наявності юридичної освіти в усіх членів ЦВК та проходження ними спеціальної підготовки у сфері виборчого права. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» допускає дострокове припинення повноважень окремих членів ЦВК за оцінювальними підставами (порушення присяги) та дострокове припинення повноважень усього складу Комісії з політичних мотивів. Інституційна спроможність ЦВК суттєво послаблюється відсутністю її територіальних представництв, які не були утворені через брак належного фінансування. Практика проведення ЦВК робочих нарад за «зачиненими дверима» та, як наслідок, формальність обговорень проєктів рішень ЦВК на її публічних засіданнях знижують прозорість роботи Комісії. Розв'язання цих проблем має передбачати (1) виключення можливості дострокового припинення повноважень усього складу ЦВК; (2) закріплення чіткого переліку об'єктивних підстав дострокового припинення повноважень члена ЦВК; (3) перехід на прозору конкурсну основу формування Комісії; (4) поетапне утворення територіальних представництв Комісії; (5) запровадження запобіжників використанню нарад Комісії «за зачиненими дверима» як альтернативи відкритим засіданням ЦВК.

На законодавчому рівні відсутні й дієві гарантії забезпечення незалежності, професіоналізму та ефективної роботи виборчих комісій нижчого рівня (ОВК/ТВК і ДВК). На виборах Президента максимальний кількісний склад ОВК та ДВК не обмежується. В умовах потенційної відсутності придатних для роботи комісій приміщень це може ускладнити проведення ними засідань та негативно вплинути на якість адміністрування виборів загалом. Проведення жеребкування щодо кандидатур

до складу виборчих комісій щодо всіх комісій одночасно (а не щодо кожної ОВК/ТВК та ДВК) створює ризики непрозорості й контрольованості формування складу комісій. Право партій і кандидатів у будь-який час ініціювати заміни членів комісій, призначених за їхніми поданнями, ставить членів комісій у залежність від них і нівелює професіоналізм в адмініструванні виборів: член комісії може бути замінений непідготовленою особою навіть у день голосування. Професіоналізм виборчих комісій суттєво послаблюється відсутністю у ВК України вимог щодо обов'язкового навчання членів комісій з питань виборів та їх сертифікації, яка б підтверджувала результати такого навчання. На незалежність і професіоналізм виборчих комісій негативно впливає безоплатний характер роботи значної частини їхніх членів та практика тіньової оплати цієї роботи партіями та кандидатами. На ефективність роботи комісій негативно впливають домінування паперового документообігу та відсутність автоматизованої перевірки протоколів про підрахунок голосів. Паперовий документообіг підвищує загальні витрати на вибори, час на перевірку і подання документів та ускладнює контроль за діяльністю комісій нижчого рівня. Відсутність автоматизованої верифікації правильності заповнення протоколів про підрахунок голосів зумовлює їх повернення на уточнення і, відповідно, затримує встановлення підсумків голосування і результатів виборів.

Для підвищення незалежності, професійності та ефективності роботи виборчих комісій нижчого рівня необхідно: (1) установити обґрунтовану максимальну чисельність складу ОВК і ДВК на виборах Президента; (2) передбачити проведення жеребкування щодо розподілу керівних посад у комісіях окремо по кожній з них (а не всіх одночасно); (3) визначити строки та чіткі обмежувальні підстави для заміни членів виборчих комісій; (4) обмежити можливість багаторазових ротацій одним і тим самим суб'єктом подання; (5) передбачити обов'язкову систему попередньої підготовки та сертифікації членів виборчих комісій, належну оплату їхньої роботи; (6) запровадити електронний документообіг у діяльності виборчих комісій та автоматизовану перевірку протоколів про підрахунок голосів.

ВК України неповною мірою забезпечує можливості для ефективного незалежного спостереження за перебігом виборчого процесу. Поширеною є практика фейкового або політично вмотивованого спостереження, коли громадські організації та окремі «спостерігачі» використовуються в інтересах певних кандидатів чи влади. Це підриває довіру до спостереження загалом. ВК України не містить дієвих гарантій прозорості проведення з'їздів/конференцій партій та їхніх місцевих організацій щодо висунення кандидатів. Це ускладнює незалежне спостереження за цим етапом виборчого процесу. Процес отримання громадськими організаціями дозволу мати спостерігачів на виборах є надто формалізованим (вони повинні, наприклад, нотаріально засвідчувати копії статуту для отримання такого дозволу). На місцевих виборах ВК України не гарантує доступ спостерігачів до ранніх етапів виборчого процесу, наприклад, утворення ТВК та виборчих округів. Це знижує прозорість цих етапів. Для розв'язання цих проблем на законодавчому рівні необхідно: (1) гарантувати право спостерігачів здійснювати спостереження за всіма етапами виборчого процесу на всіх виборах; (2) визначити механізми прозорості проведення з'їздів і конференцій партій/місцевих організацій партій щодо висунення кандидатів на виборах; (3) розпочати інклюзивне обговорення механізмів протидії фейковому спостереженню.

Реєстрація виборців і списки виборців, оновлення та аудит Державного реєстру виборців

Після початку повномасштабного російського вторгнення в Україну база даних ДРВ стала застарілою. Це було зумовлено зупиненням роботи органів ведення ДРВ, масовими переміщеннями виборців, відсутністю актуальних даних про виборців на ТОТ та іншими зумовленими війною чинниками. Неточність і неповнота даних ДРВ може суттєво ускладнити голосування виборців і призвести до зловживань (багаторазове голосування, голосування виборців, які не мають права голосу тощо). Навіть якщо базу даних ДРВ буде оновлено, оцінити її повноту, точність і захищеність від протиправних втручань стане можливим лише після проведення комплексного незалежного аудиту ДРВ. Такий аудит має бути проведений перед першими повоєнними виборами. Однак його законодавчі рамки залишаються невизначеними. До початку виборчого процесу перших повоєнних виборів необхідно: (1) повністю актуалізувати базу даних ДРВ (зокрема і через запровадження процедур активної реєстрації виборців у закордонному виборчому окрузі) та інші інформаційні ресурси та реєстри, дані яких щодо виборців використовуються для поновлення бази даних ДРВ; (2) створити правову рамку для проведення незалежного аудиту ДРВ та провести сам аудит.

У 2020 році до виборчого законодавства внесено доповнення, які передбачали спрощення процедури зміни виборчої адреси виборця. Це сприяло повнішому забезпеченню принципів загального та рівного виборчого права. Однак короткі строки подання заяв про зміну виборчої адреси (лише 5 днів після початку виборчого процесу) можуть стати перепорою на шляху реалізації права голосу. Цей ризик підвищується відсутністю у виборців своєчасної, повної та зрозумілої інформації про процедуру зміни виборчої адреси та місця голосування на виборах. Належна реалізація права голосу на виборах потребує: (1) подальшого спрощення процедури зміни виборчої адреси та місця голосування (зокрема через закріплення можливості подання виборцями відповідних заяв з використанням особистого кабінету виборця та застосунку «Дія», через уповноважену особу); (2) продовження строків зміни місця голосування та виборчих адрес; (3) визначення механізму включення до ДРВ осіб, відомості про яких відсутні в Реєстрі; (4) встановлення достатніх строків для перевірки виборцями відомостей про себе у списках виборців; (5) проведення ефективних кампаній інформування щодо процедур, пов'язаних з реєстрацією виборців, зміною місця голосування та уточненням списків виборців.

Партії у виборах. Висування та реєстрація кандидатів

Чинний Закон України «Про політичні партії в Україні» був прийнятий у 2001 році й значною мірою є застарілим. Він не передбачає дієвих механізмів забезпечення внутрішньопартійної демократії, репрезентативності та прозорості партій. У контексті виборів ВК України не забезпечує прозорість проведення з'їздів/конференцій партій та їхніх місцевих організацій щодо висування кандидатів. Комплексне реформування законодавства про політичні партії передбачено законопроектом № 14289 від 10 грудня 2025 року, однак цей законопроект Парламентом розглянутий не був. Хоча він і містить певні недоліки, вони можуть бути усунуті після його прийняття в першому читанні, а тому Парламенту необхідно пріоритетувати його розгляд та прийняття.

Встановлені на загальнодержавних виборах ценз осілости для кандидатів та заборона балотування осіб з судимістю за вчинення умисних злочинів (крім випадку, якщо таку судимість було знято або погашено) не відповідають міжнародним стандартам та суперечать принципу пропорційності. У спеціальному *ad hoc* законі про перші повоєнні вибори або в змінах до ВК України доцільно передбачити винятки з цензу осілости для осіб, які вимушено перебували за кордоном у зв'язку зі збройною агресією РФ. Після припинення обмежень, пов'язаних з воєнним станом, варто ініціювати перегляд конституційного обмеження права бути обраним у зв'язку з судимістю за умисний злочин, звузивши його до випадків вчинення чітко визначених тяжких злочинів.

Потенційне висування на перших повоєнних виборах осіб, які співпрацювали з державою-агресором, актуалізувало ідею запровадження механізмів їх люстрації. Обговорення оптимальної моделі люстрації кандидатів на виборні посади серед політиків та експертів ще далеке від завершення. У будь-якому разі ця модель має враховувати міжнародні стандарти у цій сфері та вимоги Конституції України: передбачати принцип індивідуальної вини (а не колективної відповідальності), можливість ефективного оскарження рішень щодо люстрації, пропорційність люстраційних обмежень та часові рамки їх застосування.

Перешкодою в реалізації права бути обраним залишається відсутність чіткого розмежування між підставами відмови кандидатам у реєстрації та підставами внесення змін до поданих для реєстрації кандидата документів. Відсутність цього розмежування створює ґрунт для безпідставних або вибіркових відмов у реєстрації кандидатів. У зв'язку з цим необхідно передбачити (1) механізм виправлення несуттєвих помилок і неточностей у документах, поданих для реєстрації кандидатів; (2) обов'язок виборчих комісій невідкладно повідомляти суб'єктів подання цих документів про виявлені недоліки та надавати достатній строк для їх усунення.

Подібною перепорою для балотування є і значний розмір виборчої застави на загальнодержавних виборах. Для кандидатів на пост Президента він становить 650 мінімальних заробітних плат, а для партій на парламентських виборах — 1 000 мінімальних заробітних плат. Крім того, підстави повернення виборчої застави є обмеженими. На виборах народних депутатів України для її повернення партії необхідно подолати виборчий бар'єр, а на виборах Президента кандидату необхідно перемогти на виборах або вийти в другий тур голосування. Відповідно, (1) розміри виборчої застави на загальнодержавних виборах варто переглянути в бік зменшення (зберігаючи її на рівні, який би запобігав висуванню значної кількості технічних кандидатів); (2) на виборах Президента застава має повертатися кандидатам, які отримали значну (наприклад, 10%) кількість голосів на свою підтримку, а не лише переможцям виборів чи кандидатам, які беруть участь у повторному голосуванні.

Всупереч міжнародним стандартам (принципу вільного і незалежного мандата) і практиці ЄСПЛ, Конституція України прямо передбачає втрату депутатського мандата обраним за партійним списком депутатом, який не вступив або вийшов зі складу парламентської фракції партії, від якої його було обрано. Після припинення дії зумовлених воєнним станом обмежень на внесення змін до Конституції України необхідно ініціювати окремий законопроект про внесення змін до ст. 81 Конституції України. Відповідні зміни мають виключити цю підставу дострокового припинення повноважень народного депутата України.

Передвиборна агітація та інформаційне забезпечення виборів

ВК України містить ряд прогалин та недоліків у регулюванні передвиборної агітації. Так, поняття прихованої передвиборної агітації не визначено, що призводить до тіньового фінансування виборчих кампаній та здійснення агітації у заборонений час (до реєстрації кандидатів на виборах). ВК України не регулює агітацію в Інтернеті, що зумовлює її тіньове фінансування та порушує принцип рівності кандидатів. Механізми протидії зловживанню адміністративним ресурсом кандидатами, які обіймають посади в органах влади, є неефективними — це створює переваги для таких кандидатів у здійсненні агітації. Поширеною залишається «джинса» — здійснення фактичної агітації в медіа без оплати її вартості коштом виборчих фондів під виглядом інформаційного висвітлення перебігу виборів. «Джинса» стимулює тіньове фінансування виборчих кампаній та створює переваги для певних партій і кандидатів у доступі до медіа.

Проблемою є і проведення фіктивних опитувань громадської думки щодо виборів та суб'єктів виборчого процесу маловідомими компаніями. Фіктивні опитування підривають довіру виборців до їхніх результатів, дають змогу маніпулювати виборами та спотворювати результати волевиявлення. Регулювання права на відповідь суперечить міжнародним стандартам: медіа взагалі не має права відмовити в забезпеченні права партії/кандидата на відповідь. У результаті партія або кандидат може вимагати спростування інформації (забезпечення права на відповідь), навіть якщо поширена щодо нього інформація є правдивою. Відсутність у медіарегулятора достатніх повноважень у сфері контролю за дотриманням законодавства про передвиборну агітацію знижує ефективність такого контролю та фактично дозволяє безкарно порушувати правила, дотримання яких він має контролювати. Механізми розв'язання переважної більшості цих проблем закріплено в законопроекті № 8310. Він був включений до порядку денного чергової сесії Верховної Ради, однак не був прийнятий навіть у першому читанні. Парламенту необхідно прискорити його розгляд та прийняття.

Оскільки війна зумовила масове переміщення виборців за кордон, на післявоєнних виборах виникне потреба додаткових гарантій забезпечення їхніх прав, зокрема і права на агітацію в закордонному окрузі. Тим часом ВК України таку можливість прямо виключає та забороняє фінансування агітації в закордонному окрузі. Спеціальний закон про перші повоєнні вибори та ВК України мають закріплювати можливість як здійснення передвиборної агітації в закордонному виборчому окрузі, так і її фінансування, визначаючи водночас запобіжники зловживанням та прихованому фінансуванню. Ці запобіжники мають враховувати обмежені можливості України контролювати здійснення такої агітації на території іноземних держав.

У контексті проведення повоєнних виборів суттєвим є ризик зовнішнього втручання у виборчий процес, дезінформації та спроб впливу російської пропаганди на результати цих виборів. Дієвих запобіжників цьому ризику чинне виборче законодавство не запровадило. Потрібно продовжити широке обговорення механізмів запобігання іноземному втручання та дезінформації у виборчий процес, а також налагодити міжінституційну взаємодію щодо протидії іноземному втручання (FIMI), зокрема дезінформації.

Голосування та встановлення результатів виборів

Згідно з ВК України, результати голосування на дільниці можуть бути визнані недійсними, лише якщо кількість порушень під час голосування перевищила певну межу (наприклад, коли кількість випадків незаконного голосування на дільниці перевищує 5% кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені). Фактично це означає встановлення «порогів толерантності» до порушень і зловживань на виборчих дільницях під час проведення голосування. Можливість скасування результатів виборів ВК України взагалі не передбачає. Ці законодавчі недоліки дають можливість політичним за своєю природою виборчим комісіям фактично коригувати результати виборів, визнаючи результати голосування на дільницях, де найбільшу кількість голосів отримав певний кандидат або партія, недійсними. ВК України має допускати скасування результатів голосування на дільниці та виборів загалом у разі вчинення будь-яких порушень, які не дають змогу встановити їх результат або вплинули на цей результат. Право скасовувати результати голосування та виборів має закріплюватися або за судом, або за виборчою комісією, яка встановлює результати виборів.

Проблемами встановлення підсумків голосування є наявність значних черг під час приймання та передачі протоколів про підрахунок голосів від ДВК комісіям вищого рівня, тривалі опрацювання таких протоколів та встановлення підсумків голосування. Для їх розв'язання необхідно запровадити (1) почергове приймання протоколів та виборчих документів від ДВК (з одночасним забезпеченням захисту від викрадення, пошкодження та інших зловживань документів, які лише плануються до відправлення до комісії вищого рівня); (2) цифровізацію протоколів про підрахунок голосів. Цифровізація дасть змогу мінімізувати потребу у внесенні виправлень до протоколів через помилки під час їх заповнення та забезпечити швидке оприлюднення результатів голосування по кожній виборчій дільниці на вебсайті ЦВК.

Регулювання порядку використання штампа «Вибув» на виборах не є уніфікованим. Наприклад, у разі скасування реєстрації кандидата, включеного до регіонального виборчого списку, зміни за допомогою цього штампа вносяться не до виборчого бюлетеня, а до інформаційного буклета партії. На виборах у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, а також на виборах Президента передбачено внесення змін за допомогою цього штампа вже до виборчих бюлетенів. Відсутність уніфікованого підходу до використання штампа «Вибув» може дезорієнтувати виборця і, відповідно, спотворити результати волевиявлення. Якщо на перших повоєнних виборах використовуватимуться виборчі бюлетені, до яких включатиметься інформація про кандидатів на відповідних виборах, то штамп «Вибув» має використовуватися для внесення змін до бюлетенів (а не плакатів чи буклетів). Якщо ж бюлетені не міститимуть цю інформацію, то штамп має використовуватися для змін в інформаційних плакатах та буклетах. ВК України має передбачити використання спеціальних люмінесцентних чорнил для проставлення штампа «Вибув», а розмір штампа — забезпечувати точність та коректність його проставлення.

Врегулювання виборчих спорів і відповідальність за порушення виборчого законодавства

ВК України не гарантує професійність та неупередженість розгляду скарг виборчими комісіями. Це зменшує ефективність захисту та поновлення ними порушених

виборчих прав. Частково розв'язати цю проблему могли б: (1) встановлення граничних строків та чітких підстав для заміни членів виборчих комісій; (2) запровадження обов'язкової підготовки та сертифікації членів комісій з питань виборів; (3) запровадження електронної системи адміністрування скарг; (4) закріплення обов'язковості передачі всіх постанов виборчих комісій за результатами розгляду скарг до ЦВК; (5) покладення на ЦВК обов'язку проведення періодичного аналізу та узагальнення практики розгляду скарг виборчими комісіями.

Під час проведення виборів ЦВК та інші виборчі комісії залишають без розгляду (або без розгляду по суті) значну частину скарг або навіть більшість з них. Це знижує роль виборчих комісій в ефективному врегулюванні виборчих спорів. Розв'язати цю проблему могло б закріплення у ВК України обов'язковості розгляду виборчими комісіями скарг, які хоч і не були оформлені відповідно до встановлених вимог, однак містять достатні докази порушень. Зменшити кількість помилок під час підготовки скарг та позовів та, відповідно, частку відхилених скарг з формальних підстав могло б розміщення ЦВК на власному вебсайті зразків оформлення скарг і позовів та інструкцій щодо їх заповнення.

Поширеною залишається і практика ігнорування/невиконання виборчими комісіями судових рішень у виборчих спорах. Для її мінімізації у ВК України необхідно закріпити обов'язковість дострокового припинення повноважень виборчої комісії в разі невиконання нею судового рішення або повторного ухвалення комісією рішення, яке за суттю повторює рішення, скасоване судом.

Частина пов'язаних з виборами спорів розглядається судами не за спрощеною, а за загальною процедурою, зокрема якщо такий спір виник до початку виборчого процесу. У результаті строк між поданням позову та набуттям рішенням законної сили може становити 125 днів або більше — тобто вирішення спору може тривати більше, ніж сам виборчий процес. Це фактично нівелює можливості поновлення порушених виборчих прав. КАС України має передбачати застосування скорочених і спрощених процедур до врегулювання будь-яких виборчих спорів, навіть тих, які виникли до початку виборчого процесу.

Судова практика врегулювання виборчих спорів залишається неузгодженою. Це суперечить принципам рівності перед законом та правової визначеності. Для забезпечення її узгодженості необхідно: (1) запровадити інститут преюдиційного запиту; (2) покласти на ВС обов'язок узагальнення практики врегулювання виборчих спорів апеляційними та окружними адміністративними судами; (3) передбачити обов'язкове навчання в міжвиборчий період суддів з питань судового врегулювання виборчих спорів.

Санкції за порушення виборчого законодавства не відповідають принципам ефективності, пропорційності та превентивності, а також неефективно застосовуються на практиці. Вони мають бути увідповіднені цим принципам. Процесуальні положення КУпАП у частині процедур притягнення до адміністративної відповідальності мають забезпечувати невідворотність покарання за порушення. Ефективність застосування санкцій можна було б також посилити запровадженням програм обов'язкового навчання слідчих, поліцейських та прокурорів з питань реагування на порушення виборчого законодавства, забезпечення правопорядку під час виборів, розслідування виборчих злочинів та документування адміністративних правопорушень у сфері виборів.

Забезпечення виборчих прав вимушено переміщених осіб

В Україні система звичайних та постійних спеціальних дільниць була сформована до початку російського повномасштабного вторгнення. Відповідно, вона базується на застарілих даних ДРВ і не враховує зміну чисельності виборців у зв'язку з їхнім вимушеним переміщенням. Зміна ВПО виборчих адрес та місця голосування без перегляду системи виборчих дільниць може призвести до того, що кількість ВПО на певних виборчих дільницях перевищуватиме пропускну та організаційну спроможність дільниць. Це своєю чергою може ускладнити або й унеможливити реалізацію ними права голосу. Значна кількість дільниць опинилася на ТОТ, була зруйнована чи суттєво пошкоджена³.

Для належного забезпечення права голосу ВПО на виборах необхідно: (1) зобов'язати ЦВК переглянути наявну систему звичайних та спеціальних дільниць та утворити нову систему таких дільниць за результатами актуалізації та аудиту ДРВ; (2) збільшити строки зміни місця голосування та виборчої адреси виборцями; (3) запровадити окремі програми інформування виборців щодо процедур реєстрації, зміни виборчих адрес та місця голосування; (4) передбачити можливість надання ДВК приміщень, які хоч і не відповідають встановленим нормативам, однак можуть бути відремонтовані та увідповіднені цим нормативам.

Фактична кількість виборців у закордонному виборчому окрузі відрізняється від кількості виборців, облікованої у ДРВ, майже увосьмєро⁴. Ще до початку повномасштабного російського вторгнення в Україну на окремих ЗВД при дипломатичних установах було зареєстровано десятки тисяч виборців. Тому багаторазове збільшення їх кількості у низці держав може фактично унеможливити реалізацію ними права голосу. Спеціальний закон про порядок проведення перших повоєнних виборів має передбачати утворення додаткових ЗВД за межами дипломатичних установ, підстави та порядок утворення таких ЗВД, дієві механізми інформування виборців про їх включення до списків виборців на додаткових ЗВД.

Для осіб, які були вимушені залишити територію України у зв'язку з повномасштабним російським вторгненням, перешкодою у балотуванні на загальнодержавних виборах може стати ценз осілості. Усунути цю перешкоду могло б визначення в спеціальному законі про перші повоєнні вибори винятків з цього цензу.

Забезпечення виборчих прав військовослужбовців

З об'єктивних причин значна частина військовослужбовців не зможе проголосувати на перших повоєнних виборах за встановленими ВК процедурами, тобто на звичайних виборчих дільницях поза місцями дислокації відповідних частин (формувань). В українських безпекових реаліях єдиним способом організації їх голосування є утворення тимчасових спеціальних дільниць у місцях дислокації військових частин

3 Згідно з листом Центральної виборчої комісії № 21-17-2202 від 28.07.2026 у відповідь на інформаційний запит Громадянської мережі ОПОРА, станом на 28 липня 2026 року в Україні функціонувало 33 150 виборчих дільниць, розташованих у 30 261 будівлі. З цих будівель: 1,3% — повністю зруйновані й відновленню не підлягають, 0,3% — зруйновані частково, 3,1% — пошкоджені, але можуть бути відновлені, 2% — пошкоджені, але були відновлені, 19% — знаходяться на ТОТ України та/або інформація про їхній стан у розпорядженні ЦВК відсутня.

4 Згідно з оприлюдненими ЦВК відомостями про кількість виборців в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь, закордонного виборчого округу, станом на 31 липня 2026 року в закордонному виборчому окрузі обліковувалося 558 370 виборців, з яких лише 380 873 мали виборчу адресу, тоді як згідно з даними Євростату щодо кількості українських громадян, які користуються тимчасовим захистом в ЄС, кількість таких громадян у державах ЄС станом на 31 липня 2026 року становила 4,38 млн осіб.

(формувань). Однак ВК України чітко не визначає порядок і підстави утворення цих діляниць та особливості організації голосування на них. Території військових частин є режимними об'єктами. Тому масове утворення таких спеціальних діляниць за відсутності доступу на них спостерігачів може послабити прозорість організації голосування та навіть призвести до спотворення результатів волевиявлення військовослужбовців.

У спеціальному законі про перші повоєнні вибори потрібно: (1) визначити вичерпний перелік підстав та процедуру утворення тимчасових спеціальних діляниць на території військових частин (формувань); (2) передбачити особливості організації голосування на них, які б гарантували вільне волевиявлення військовослужбовців (зокрема й при голосуванні за місцем їх перебування); (3) закріпити гарантії ефективного спостереження за організацією і проведенням голосування на таких діляницях.

Військовослужбовці можуть стикнутися і з перешкодами в реалізації ними не лише права голосу, але і права бути обраними. ВК України не передбачає надання їм відпусток для реалізації права на балотування. Конституція України встановлює ценз осілості на загальнодержавних виборах, який може унеможливити балотування військовослужбовців, які перебували за межами держави в полоні, у зв'язку з виконанням бойових завдань, на реабілітації тощо.

Спеціальний закон про перші повоєнні вибори має: (1) встановлювати винятки з цензу осілості; (2) передбачати можливість подання документів для реєстрації кандидатів в електронній формі; (3) гарантувати право військовослужбовця на відпустку/звільнення у зв'язку з балотуванням.

Забезпечення виборчих прав жінок

ВК України вимагає дотримання гендерних квот лише на етапі висунення кандидатів у депутати, однак не після їх реєстрації, зокрема і після дня голосування. На місцевих виборах ВК не гарантує дотримання гендерних квот навіть на етапі висунення кандидатів. Тому ВК України необхідно доповнити положеннями, які гарантуватимуть дотримання гендерних квот на виборах як на етапі висунення кандидатів, так і після їх реєстрації (зокрема після проведення голосування та набуття депутатами повноважень).

Поширеною залишається практика сексизму на виборах. Для її усунення необхідно законодавчо визначити поняття сексизму, заборонити сексизм у здійсненні передвиборної агітації та передбачити санкції за порушення цієї заборони.

Підвищення розміру гендерної квоти до 40% суттєво послабило фінансові стимули для партій підвищувати частку жінок у своїх списках кандидатів на парламентських виборах. Тому до Закону України «Про політичні партії в Україні» варто внести зміни, які передбачатимуть розподіл 10% щорічного обсягу державного фінансування партій порівну між партіями, за виборчими списками яких у єдиному багатомандатному виборчому окрузі обрано не більш ніж 55% представників однієї статі від загальної кількості обраних за їхніми списками депутатів.

Закон України «Про політичні партії в Україні» не закріплює інструментів забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у керівних органах

партій та їхніх місцевих організацій. В умовах вкоріненості гендерних стереотипів це може зменшувати шанси жінок на висування. Розв'язати цю проблему могло б запровадження гендерних квот (40%) під час формування всіх статутних органів партій та їхніх місцевих організацій або принаймні виділення додаткового державного фінансування партіям, які закріплять такі квоти у своїх статутах.

Забезпечення виборчих прав осіб з інвалідністю

Знищення або суттєве пошкодження виборчої інфраструктури значно обмежило доступність виборчих дільниць для виборців з інвалідністю, кількість яких постійно зростає. У ВК України та спеціальному законі про перші повоєнні вибори необхідно передбачити: (1) обов'язковість проведення моніторингу доступності виборчих дільниць; (2) визначення приміщень для функціонування виборчих комісій з урахуванням вимог доступності; (3) обов'язок ЦВК інформувати виборців про доступні дільниці та їх забезпеченість розумними пристосуваннями; (4) можливість розміщення ДВК у тимчасових спорудах (за відсутності доступних стаціонарних споруд).

Викликом для реалізації активного виборчого права особами з інвалідністю залишається невідповідність низки передбачених ВК України вимог та процедур міжнародним стандартам. Зокрема, якщо виборець через інвалідність не може проголосувати в приміщенні для голосування, він автоматично включається до вицягу зі списків виборців для голосування за місцем його перебування. Законодавчі вимоги щодо облаштування приміщень для голосування не відповідають принципу універсального дизайну. У ВК України відсутні положення щодо використання трафаретів та адаптивних накладок на виборчі бюлетені. Проблемою залишається і нерозуміння потреб осіб з інвалідністю членами виборчих комісій та відсутність ефективної комунікації між членами комісій та цією категорією виборців.

Для усунення цих перешкод необхідно: (1) увідповіднити вимоги ЦВК щодо облаштування приміщень для голосування принципу універсального дизайну; (2) законодавчо визначити поняття розумного пристосування та допоміжного засобу; (3) передбачити обов'язковість визначення виборчими комісіями з-поміж своїх членів осіб, відповідальних за взаємодію з виборцями з інвалідністю; (4) закріпити обов'язковість навчання відповідних членів комісій щодо комунікації з такими виборцями; (5) покласти на ЦВК обов'язок забезпечувати виготовлення адаптивних трафаретів/накладок для виборчих бюлетенів; (6) встановити обов'язковість використання доступних форматів і простої мови в інформаційних матеріалах щодо виборів та виборчих процедур.

Конституція України позбавляє права голосу на виборах осіб, визнаних судом недієздатними. Такий підхід суперечить міжнародним стандартам та практиці ЄСПЛ. Після скасування/припинення в Україні режиму воєнного стану необхідно внести зміни до Конституції України, які передбачатимуть скасування автоматичного позбавлення виборчих прав у зв'язку з недієздатністю. До ВК України необхідно внести зміни, які запроваджуватимуть у виборчому процесі систему підтриманого ухвалення рішень.

Забезпечення виборчих прав національних меншин (спільнот) та корінних народів

Всупереч неодноразовим рекомендаціям ОБСЄ/БДІПЛ, ВК України не містить дієвих механізмів забезпечення представництва національних меншин у виборних органах. На місцевих виборах розв'язати цю проблему могло б закріплення можливості самовисування кандидатів за пропорційною системою та обов'язковості врахування місць компактного проживання меншин під час утворення виборчих округів. На парламентських виборах необхідно законодавчо визначити перелік меншин, за якими Україна визнає право на представництво в Парламенті, та цільову норму такого представництва. Належному забезпеченню представництва національних меншин у Парламенті могло б сприяти виділення частини щорічного обсягу державного фінансування партій тим із них, від яких обрано представників недопредставлених національних меншин.

ВК України також не встановлює дієвих гарантій використання національними меншинами та корінними народами своїх мов у виборчих процесах. Тому до нього варто внести зміни, які: (1) визначатимуть перелік матеріалів, пов'язаних з виборами, переклад яких на офіційно визнані Україною мови національних меншин забезпечує ЦВК; (2) передбачатимуть розміщення перекладених матеріалів на вебсайті ЦВК та включення QR-кодів з посиланнями на ці переклади до їхніх українських версій; (3) закріплюватимуть обов'язковість виготовлення двомовних виборчих бюлетенів, бланків протоколів про підрахунок голосів для ДВК населених пунктів, де традиційно проживають або становлять більшість меншини, які використовують відповідну офіційно визнану мову виборчого бюлетеня.

Передвиборна агітація, протидія кібератакам та дезінформації

Положення ВК України в частині регулювання передвиборної агітації є застарілими та не відповідають законодавству про медіа. Відсутність на законодавчому рівні визначення політичної реклами суперечить праву ЄС та створює правову невизначеність щодо відмінності такої реклами від комерційної реклами та вимог щодо її маркування та поширення. Розв'язати ці проблеми могло б узгодження ВК України із законами України «Про рекламу» і «Про медіа», а також внесення змін у чинне законодавство щодо регулювання політичної реклами відповідно до моделі Регламенту ЄС про прозорість і таргетування політичної реклами.

Хоча Закон України «Про медіа» передбачає фінансування Нацради окремим рядком у Держбюджеті, на практиці такі гарантії не забезпечуються через постійне зупинення дії відповідних положень цього Закону Законом України «Про Державний бюджет» на відповідний рік. Це ставить під сумнів можливість реалізації медіарегулятором свого мандату. Належне щорічне фінансування діяльності Нацради відповідно до бюджетних запитів дало б можливість забезпечити ефективність здійснення нею регуляторних та контрольних повноважень у сфері передвиборної агітації.

Законодавство не регулює діяльність платформ спільного доступу до інформації (соціальних мереж) та не дозволяє легально оплачувати політичну рекламу на онлайн-платформах. Це посилює ризики впливу дезінформації на виборчий

процес, тіньового фінансування агітації та порушення принципу рівних умов у її здійсненні. До ВК України необхідно внести зміни, які передбачатимуть: (1) поширення правил передвиборної агітації та політичної реклами на онлайн-медіа та платформи спільного доступу; (2) можливість прямої оплати політичної реклами платформам-нерезидентам з виборчих фондів. У Законі України «Про медіа» необхідно закріпити положення щодо взаємодії з онлайн-платформами, що враховуватимуть обмеженість юрисдикції України та перехідний період для вступу України в ЄС.

Правове регулювання протидії зовнішньому втручанню у виборчий процес в Україні є фрагментованим та охоплює переважно сферу кібербезпеки. ВК України не містить норм, спрямованих на протидію зовнішньому втручанню у виборчий процес. Чинна система державних інституцій, що забезпечує інформаційну безпеку та кіберстійкість, не має інституціоналізованого центру координації протидії загрозам. Це підвищує ризики спотворення результатів виборів внаслідок дезінформації та інших зовнішніх втручань. Невизначеним у виборчому процесі є і статус інфлюенсерів, які впливають на формування волі виборців, однак перебувають поза регулюванням виборчого законодавства.

Для підвищення ефективності протидії зовнішньому втручанню у вибори необхідно: (1) схвалити Стратегію інформаційної безпеки на 2026–2031 роки з урахуванням сучасних викликів (включно з FIMI та роллю платформ спільного доступу до інформації); (2) законодавчо закріпити визначення та правовий режим протидії FIMI; (3) створити на рівні Уряду постійний міжвідомчий координаційний орган з протидії зовнішньому втручанню у вибори та визначити його правовий статус; (4) об'єднати наявні кібербезпекові механізми реагування з механізмами реагування у сфері інформаційної безпеки в єдину систему протидії загрозам; (5) врегулювати правовий статус інфлюенсерів, встановивши для них базові вимоги прозорості під час виборчого процесу.

Фінансування партій та передвиборної агітації

Прозорість фінансування виборчих кампаній суттєво послаблюється недоліками та прогалинами у відповідному регулюванні. Регулювання фінансування виборчих кампаній третіми особами в обхід виборчих фондів відсутнє. ВК України не містить запобіжників дочасній (до реєстрації кандидатів) агітації та ефективних механізмів контролю за походженням коштів, які перераховуються до виборчих фондів приватними донорами. Інформація про фінансування третіх осіб чи витрати на дочасну агітацію не відображується у звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів. Ці прогалини в регулюванні дають змогу фінансувати виборчі кампанії через підставних осіб, зміцнюють залежність партій від приватних донорів, підвищують ризики політичної корупції та знижують прозорість фінансування виборчих кампаній. Для підвищення прозорості фінансування виборчих кампаній та зменшення залежності партій і кандидатів від приватного фінансування необхідно: (1) законодавчо врегулювати дочасну агітацію (розміщення політичної реклами до реєстрації кандидатів); (2) запровадити механізми мінімізації прихованого фінансування виборчих кампаній; (3) зменшити обсяг витрат партій і кандидатів на вибори через перегляд розміру виборчих фондів у бік зменшення.

ВК України не дає можливість ефективно виявляти порушення під час фінансування виборчих кампаній. Він передбачає подання звітів про надходження і використання

коштів виборчих фондів у паперовій формі, що виключає їх автоматизовану перевірку. Строки подання цих звітів та строки проведення їх аналізу є надто короткими — за цих умов перевірка звітів перетворюється на формальність. Повноваженнями з перевірки звітів наділені виборчі комісії, які не є політично нейтральними органами та мають обмежену спроможність для належної перевірки отриманих звітів. До ВК України необхідно внести зміни, які: (1) вимагатимуть подання звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів в електронній формі через інформаційно-комунікаційну систему НАЗК (через аналог або окремий модуль Реєстру POLITDATA); (2) покладатимуть на банки обов'язок щомісячного надання до НАЗК інформації про надходження та використання коштів політичної партії (структурного утворення партії); (3) покладатимуть на НАЗК обов'язок оперативно оприлюднювати відповідну інформацію.

ВК України не містить дієвих запобіжників протидії іноземному фінансовому втручання у вибори. Встановлені КУпАП та КК України санкції за порушення правил фінансування партій і виборчих кампаній не є пропорційними, дієвими та ефективними. Процедура притягнення до відповідальності за порушення правил фінансування виборчих кампаній і звітування дає змогу порушникам уникати відповідальності за вчинені порушення. До КК України та КУпАП необхідно внести зміни, які передбачатимуть ефективні, пропорційні та дієві санкції за порушення правил фінансування виборчих кампаній. Вони мають посилювати відповідальність за фінансування виборчих кампаній через підставних осіб, в обхід виборчих фондів, з метою іноземного втручання тощо. До процесуального законодавства потрібно внести зміни, які дадуть можливість ефективно притягати порушників до адміністративної відповідальності та проводити розслідування небезпечних складів кримінальних правопорушень у сфері політичного фінансування у формі слідства (а не дізнання). Забезпечення ефективної протидії іноземному (зокрема фінансовому) втручання у вибори потребує створення механізму міжінституційної взаємодії для запобігання такому втручання. Для комплексного розв'язання проблем фінансування виборчих кампаній Парламенту необхідно прискорити прийняття законопроектів № 11462 та № 14289.

Парламент

Верховна Рада IX скликання стала найтривалішим скликанням Парламенту в історії незалежної України. Навіть під час дії воєнного стану Парламент продовжує виконувати свої функції: законотворчу, контрольну та представницьку.

Законодавча процедура

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президентові, народним депутатам та Уряду. У серпні 2019 року Президент зареєстрував законопроект, який передбачав право законодавчої ініціативи народу. Попри позитивний висновок КСУ із застереженням (у законопроекті не було визначено кількість голосів громадян, які необхідно отримати для реалізації такого права), подальша робота над законопроектом не велася.

Розроблення законопроектів про внесення змін до Конституції України здебільшого характеризується непублічністю та закритістю всього процесу. Конституційні зміни готуються відповідним суб'єктом без концепції конституційної реформи чи проведення публічних обговорень. Це приводить до підготовки неякісного тексту ініціатив, через що КСУ надає зауваження або негативні висновки на такі законопроекти. У майбутньому внесення змін до Конституції України має здійснюватися на основі цілісної концепції, а процес їх розроблення має передбачати діалог за участю експертів, науковців та широкої громадськості.

У Парламенті існує таке явище, як «законодавчий спам», основними причинами якого є індивідуальне право законодавчої ініціативи народних депутатів, відсутність етапу дореєстраційної перевірки та низькі вимоги до якості законопроектів та їх супровідних документів.

Основні вимоги до структури та змісту законопроектів містять Регламент Верховної Ради та Закон України «Про правотворчу діяльність» (наразі не діє⁵). Окремі норми щодо розроблення урядових законопроектів містить Регламент Кабінету Міністрів України. Регламент Верховної Ради встановлює, що пояснювальна записка до законопроекту має містити, у тому числі, обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону. Водночас ці вимоги часто виконуються лише формально без здійснення глибокого аналізу економічних чи будь-яких інших наслідків. Низька якість пояснювальних записок та відсутність фінансово-економічного обґрунтування у більшості законопроектів не дають змоги зрозуміти мету, зміст та наслідки (зокрема для держбюджету) законопроекту. У пояснювальних записках має бути відображено достатнє обґрунтування необхідності прийняття відповідного законопроекту, результати аналітичної роботи, яка здійснювалася під час розроблення проекту, фінансові наслідки тощо. Після введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» ініціатори законопроектів також матимуть готувати оцінку впливу. Верховна Рада має вжити заходів для запровадження оцінок впливу: посилити аналітичні спроможності народних депутатів та працівників структурних підрозділів Верховної Ради через проведення навчання та тренінгів; підготувати методологію щодо здійснення оцінок впливу тощо.

Під час реєстрації законопроекту дореєстраційна перевірка здійснюється лише на дотримання формальних вимог, зокрема наявності усіх супровідних документів, але не їхнього змісту. Норми Регламенту Верховної Ради потребують вдосконалення, адже вони не містять виключного переліку підстав для відмови в реєстрації законопроекту або суб'єкта, який має ухвалювати таке рішення (структурний підрозділ Апарату, керівництво Парламенту тощо).

Поруч з індивідуальним правом законодавчої ініціативи народного депутата це фактично означає, що народний депутат може зареєструвати будь-яку кількість законопроектів з будь-якої теми незалежно від їхньої актуальності та якості тексту. Водночас народні депутати сприймають будь-яке врегулювання депутатської законодавчої ініціативи (наприклад, встановлення вимоги до кількості ініціаторів) як обмеження їхніх прав, а тому встановлення колективної законодавчої ініціативи може зустріти спротив парламентарів.

⁵ Закон України «Про правотворчу діяльність» вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

Верховна Рада систематично порушує норми Регламенту під час розгляду законопроектів, що негативно впливає на якість законотворчого процесу. Наприклад, порушення строків отримання висновку головного комітету та ГНЕУ або ГЮУ⁶ не дає змогу народним депутатам ознайомитися з нормами законопроекту та зауваженнями експертних управлінь та призводить до ситуацій, коли народні депутати не знають чи не розуміють, за що вони голосують. До того ж народні депутати не беруть до уваги зауваження, висловлені у висновках експертних підрозділів, що зрештою призводить до прийняття нових законів, які покликані розв'язати проблеми, утворені попередніми законами. Парламентським комітетам варто враховувати висновки ГНЕУ та ГЮУ під час підготовки законопроектів, а також розробити механізм перегляду законопроекту, якщо на нього надійшов критичний висновок експертного підрозділу.

Порушення Регламенту часто пояснюється народними депутатами через потребу пришвидшеного розгляду законопроектів. Чинні процедури пришвидшеного розгляду законопроектів передбачають: (1) скорочену процедуру обговорення законопроектів, (2) особливу процедуру розгляду законопроектів у другому читанні, (3) визнання законопроектів невідкладними або (4) одноразове відхилення (*ad hoc*) від процедур (наприклад, скорочення строку внесення альтернативних законопроектів). Водночас такі процедури не забезпечують дієвого прискорення розгляду без комбінування їх з порушенням Регламенту, що стимулює народних депутатів до такої практики. Попри це, Верховна Рада досі не розробила та не ухвалила альтернативні прискорені процедури розгляду законопроектів. Цей крок є важливим для забезпечення балансу між якістю та швидкістю прийняття законів.

Після прийняття закону його має підписати Голова Верховної Ради та невідкладно направити закон Президентові. Президент протягом 15 днів після отримання закону має підписати його та офіційно оприлюднити або ветоувати цей закон. У такому разі Президент повертає закон зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями для їх повторного розгляду Парламентом. Попри те що саме такі вимоги встановлено Конституцією України, Президент не підписує частину прийнятих Верховною Радою законів (так зване тихе вето) та почасти порушує терміни підписання. Станом на 31 липня 2026 року непідписаним був 41 законопроект, а дані моніторингу роботи Парламенту свідчать про те, що за час повномасштабного вторгнення Президент значно підвищив частку законів, що підписуються з порушенням встановленого терміну або не підписуються зовсім. Конституційна процедура подекуди порушується щодо майже половини прийнятих Парламентом законів. Однією з причин є те, що конституційна норма, яка передбачає, що закон має бути підписаний та офіційно оприлюднений, у разі коли Президент не повернув підписаний закон, є недосконалою, адже не встановлює суб'єкта, який повинен офіційно оприлюднити такий закон. Через це Парламент обмежений у своїй законодавчій функції, оскільки незрозуміло, чи варто витрачати час на розроблення та прийняття нових законопроектів (аналогічних непідписаним), чи все ж очікувати на майбутнє підписання. Верховній Раді варто розробити механізм підписання прийнятого закону на випадок застосування Президентом тихого вето. Хоча такі зміни, напевно, потребуватимуть внесення змін до Конституції України, що неможливо під час дії режиму воєнного стану, їх розроблення може розпочатися вже зараз.

⁶ Висновки експертних управлінь надаються за 7 днів до розгляду законопроекту в залі засідань у першому читанні та за 10 днів (або 5 днів у разі скорочення термінів) до розгляду законопроекту в залі засідань до другого читання.

Після прийняття закону Уряд та Парламент мають відстежувати, як він впроваджується (моніторинг політики). Зазвичай для цього використовується інструмент постзаконодавчого контролю. Найближчим аналогом постзаконодавчого контролю в Україні є здійснення контрольної функції комітетами Верховної Ради в межах аналізу практик застосування законодавчих актів у діяльності державних органів. Але такий аналіз є несистемним, натомість комітети надають точкові реакції на проблеми або політичні запити. Закон України «Про правотворчу діяльність» запроваджує правовий моніторинг, який дасть змогу відстежувати, аналізувати та оцінювати реалізацію закону, досягнення запланованих ним цілей, аналізувати його вплив на суспільство або окремі соціальні групи, а також визначати заплановані та незаплановані наслідки.

Попри те що положення про правовий моніторинг ще не введені в дію, Дослідницька служба вже підготувала Путівник постзаконодавчого контролю, основною метою якого є надання роз'яснень і формування єдиного підходу до організації та проведення постзаконодавчого контролю комітетами. Деякі комітети Верховної Ради вже мають досвід проведення постзаконодавчого контролю з допомогою донорських організацій, однак визнають, що не готові до здійснення аналізу, формування висновків та рекомендацій як систематичної комплексної контрольної діяльності. Необхідне кадрове посилення секретаріатів комітетів працівниками, основним напрямом роботи яких було б здійснення постзаконодавчого контролю, або налагодження механізму отримання аналітичних матеріалів через залучення наукових установ та неурядових організацій тощо.

Процес прийняття законопроекту про Держбюджет дещо відмінний від звичайної законодавчої процедури. Верховна Рада не користується всіма інструментами контролю за ухваленням і виконанням державного бюджету. Після впровадження у 2018 році Бюджетної декларації — документа середньострокового бюджетного планування — Верховна Рада лише один раз розглядала її у 2021 році. За відсутності розгляду Бюджетної декларації Верховна Рада не може сформувати до неї рекомендації, які б мав враховувати Уряд під час підготовки законопроекту про Державний бюджет України. Парламент також не розглядає звіти Уряду про виконання державного бюджету; такі звіти Верховна Рада IX скликання розглянула лише за 2019 та 2020 роки. За наслідками розгляду звіту Верховна Рада надає доручення Урядові, про виконання яких він має звітувати. У обох випадках документи, матеріали та інформацію розглядає профільний Комітет з питань бюджету, але на пленарне засідання ці питання не виносяться. Верховна Рада фактично позбавила себе додаткових інструментів впливу на формування бюджетної політики, а тому необхідно повернутися до практики розгляду Бюджетної декларації та звіту про виконання держбюджету на пленарному засіданні.

Парламентський контроль

Парламент, його органи та народні депутати можуть отримувати інформацію від Уряду та окремих органів виконавчої влади через інструменти прямого парламентського контролю: депутатські запити та звернення, «годину запитань до Уряду», розгляд звітів, доповідей державних органів та їхніх посадових осіб, роботу тимчасових комісій тощо.

Опосередкований парламентський контроль здійснюється через Рахункову палату (від імені Парламенту здійснює контроль за надходженням коштів до держбюджету

та їх використанням) та омбудсмана (здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина).

Верховна Рада IX скликання змінила чотири уряди. У липні 2026 року Парламент прийняв відставку Прем'єр-міністра України Юлії Свириденко та знову змінив Уряд, призначивши Прем'єр-міністром Сергія Корецького. У всіх випадках ініціатива щодо зміни Уряду йшла від Президента, а не від Парламенту, якому Уряд має бути підконтрольний та підзвітний. Існує дисбаланс гілок влади, за якого підзвітність Уряду концентрується поза межами Парламенту.

Уряди Шмигала та Свириденко працювали без схваленої Верховною Радою ПДУ, а Програма діяльності Уряду Сергія Корецького, хоча й зареєстрована 17 серпня, так і не була розглянута на пленарному засіданні Парламенту. Відсутність схваленої ПДУ перетворює взаємодію між Парламентом та Урядом на процес без чітких орієнтирів: Уряд працює без офіційно визначених пріоритетів, за якими можна оцінити успіх чи провал його роботи, а Парламент втрачає головний інструмент політичного контролю та оцінювання ефективності Уряду.

Законодавство не забезпечує завершеної процедури політичної відповідальності Уряду або окремих міністрів перед Верховною Радою. Наявні інструменти парламентського контролю переважно мають інформаційний характер та не супроводжуються дієвими механізмами реагування в разі невиконання законних вимог Парламенту. Громадський моніторинг, практика роботи комітетів і ТСК свідчать про випадки неприбуття посадовців, ігнорування запрошень, ненадання інформації або надання формальних відповідей замість змістовних пояснень.

Звітування міністерств перед Парламентом залишається фрагментарним і неуніфікованим. Документи, які надають міністерства, звітуючи про свою діяльність, мають різний формат та рівень деталізації та зводяться здебільшого до переліку виконаних заходів, підготовлених документів тощо. Це не забезпечує достатньо якісної бази для оцінювання результатів політики, досягнення її цілей, обґрунтованості видатків. Окрім того, короткостроковий горизонт планування діяльності комітетів (на одну сесію) не забезпечує системний нагляд за діяльністю виконавчої влади. Нагляд за діяльністю Кабінету Міністрів України має забезпечувати системний розгляд уніфікованих планів і звітів міністерств.

Верховній Раді варто визначити та впровадити оптимальну модель інтерпеляції на основі наявних законодавчих ініціатив та інтегрувати її до Регламенту Верховної Ради як інструмент парламентського контролю і політичної відповідальності членів Уряду. Процедура інтерпеляції має передбачати можливість групи народних депутатів викликати представників Уряду до Верховної Ради та визначати чіткі наслідки, що настають за результатами інтерпеляції.

Голова Верховної Ради, його заступники та всі народні депутати мають право на доступ до державної таємниці всіх ступенів секретності за посадою, яке можуть реалізувати після надання письмового зобов'язання щодо збереження таємниці. Такий порядок, де депутати отримують допуск авансом, без відповідної спеціальної перевірки, створює певні ризики. Перелік народних депутатів IX скликання, яким оголошено підозру або висунуто обвинувачення в державній зраді, охоплює 15 народних депутатів, тобто наявність депутатського мандату не гарантує лояльності державі. Відомі також випадки, коли витік секретної інформації відбувався

після закритих зустрічей із військовим керівництвом. Верховній Раді варто прискорити розгляд законопроекту № 11395 щодо вдосконалення заходів з охорони державної таємниці, що особливо актуально з огляду на потребу посилення парламентського контролю у сфері безпеки та оборони. У межах реформування системи охорони державної таємниці рекомендовано запровадити обов'язкову спеціальну перевірку для народних депутатів, які отримують доступ до відомостей, що становлять державну таємницю, та інструктаж щодо їх збереження.

Для посилення парламентського контролю за сферою безпеки та оборони законодавством передбачено утворення комітету, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами. Народні депутати визнають потребу в утворенні такого контрольного комітету, але так і не затвердили ключові для його діяльності вимоги, яким повинен відповідати член комітету та працівник секретаріату комітету, порядок організації та проходження спеціальної перевірки, її періодичність та порядок оскарження її результатів.

Ще однією сферою, яка слабо контролюється Верховною Радою, є зовнішня політика. Верховна Рада надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України (ратифікація) та ухвалює рішення щодо їх денонсації, але системний парламентський контроль за імплементацією міжнародних договорів фактично відсутній. Чинне регулювання не встановлює єдиної процедури, яка б зобов'язувала Уряд або інший відповідальний орган звітувати перед Верховною Радою про стан виконання міжнародних домовленостей. За період з вересня 2025 року до 31 серпня 2026 року Верховна Рада ратифікувала 32 міжнародні угоди.

Верховна Рада здійснює зовнішньополітичну діяльність через інститути парламентської дипломатії — 8 постійних делегацій, Українську частину Парламентського комітету асоціації між Україною та ЄС, 5 міжпарламентських асамблей та 114 депутатських груп з міжпарламентських зв'язків з іноземними державами. Парламент не має достатнього фінансового забезпечення для покриття всіх заходів парламентської дипломатії, а тому фінансуються лише відрядження народних депутатів у межах їхньої участі у складі постійних делегацій, в інших випадках народні депутати оплачують поїздки особистим коштом, з коштів на виконання депутатських повноважень або коштом третіх сторін. Висока активність парламентської дипломатії контрастує з нерівномірною відкритістю цих процесів. У багатьох випадках з оприлюднених матеріалів неможливо встановити, хто ініціював міжнародний контакт, за якими критеріями формувався склад учасників, який був порядок денний та які подальші дії планувалися. Відсутність єдиних стандартів планування, звітування та подальшого супроводу процедур парламентської дипломатії ускладнює оцінювання результатів міжнародної діяльності народних депутатів, постійних делегацій, інших органів Парламенту. Доцільним буде запровадити практику підготовки річного зведеного звіту щодо здобутків парламентської дипломатії, що міститиме інформацію про діяльність керівництва Верховної Ради, постійних делегацій, груп з міжпарламентських зв'язків, міжпарламентських асамблей, а також статистику міжнародної активності народних депутатів.

З 2023 року Уряд обмежив виїзд за кордон, дозволивши виїзд топпосадовцям (зокрема народним депутатам) лише в службове відрядження або у зв'язку з сімейними обставинами. Для народних депутатів це означало, що для виїзду за

кордон у відрядження необхідно отримати дозвіл Голови Верховної Ради, інформаційну довідку від МЗС та офіційне запрошення. У липні 2026 року ВС підтвердив законність обмеження на перетин кордону.

Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина Верховна Рада здійснює через Уповноваженого. Омбудсман подає до Парламенту щорічну доповідь про дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні, а також спеціальні доповіді з окремих питань. На відміну від щорічних доповідей, спеціальні доповіді Омбудсмана Парламент не заслуховує: дані свідчать, що з 2023 року Парламент заслухав усі чотири щорічні доповіді⁷ та жодної спеціальної. Відсутність ухвалених постанов у такому разі нівелює статус наданих Уповноваженим рекомендацій та послаблює парламентський контроль у сфері прав людини.

Законодавство гарантує інституційну незалежність Уповноваженого та гарантії його безперешкодної діяльності. Водночас обсяг фінансування бюджету Уповноваженого залишається недостатнім для виконання його завдань, особливо в умовах повномасштабного вторгнення. Рекомендується підготувати законопроект № 13181 до другого читання, а також прийняти пов'язані з ним законопроекти № 13248, № 13249 та № 13250, аби гарантувати його фінансову та процесуальну незалежність.

Від імені Верховної Ради контроль за надходженням та використанням коштів держбюджету здійснює Рахункова палата. Вона підзвітна Верховній Раді, проте має організаційну, функціональну, політичну та фінансову незалежність.

Верховна Рада призначає Голову та інших членів Рахункової палати за результатами конкурсу, а також вирішує питання про їх звільнення. Для проведення попереднього відбору кандидатів на посади членів Рахункової палати утворюється ДГЕ. У межах реформи Рахункової палати 2024 року для деполітизації відбору її членів упродовж восьми років після набрання чинності Законом № 4042-IX діє спеціальний порядок формування складу ДГЕ, у якому три особи обираються за пропозиціями міжнародних та іноземних організацій, а ще три особи — за пропозиціями депутатських фракцій чи груп.

Згідно із законом Рахункова палата складається з 11 членів, але з квітня 2024 року вона функціонує у складі 5 осіб, між якими розподілені 12 напрямів діяльності. Ще у вересні 2025 року Комітет з питань бюджету повторно розпочав підготовку заходів, пов'язаних з проведенням конкурсу на шість вакантних посад: провів необхідну роботу з отримання та узагальнення пропозицій щодо кандидатур до складу ДГЕ від депутатських фракцій і груп та підготував до розгляду проект Постанови № 14012 про утворення ДГЕ. Проте з моменту реєстрації 5 вересня 2025 року станом на 31 серпня 2026 року проект Постанови залишається без розгляду. Без утворення ДГЕ, уповноваженої здійснювати попередній добір кандидатів, процедура конкурсу на шість вакантних посад членів Рахункової палати фактично зупинилася. До того ж один із членів подав заяву про звільнення з посади, що тягне за собою початок нового конкурсу. Аби провести єдиний конкурс, Верховна Рада проголосувала за зміни, які дозволили об'єднати конкурси на членів Рахункової палати, якщо вони відбуваються одночасно. Але законопроект № 15111-д, хоча й прийнятий Верховною Радою 9 червня 2026 року, станом на 31 серпня так і не підписаний Президентом.

⁷ Парламент заслухав щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022, 2023, 2024 та 2025 роках.

У межах взаємодії з Парламентом та його органами Рахункова палата інформує про результати заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Відповідні звіти та інша інформація надається Комітету з питань бюджету, а також профільним комітетам, за результатами розгляду яких комітети можуть розробляти пропозиції щодо удосконалення законодавства тощо. У комітетах відсутній єдиний алгоритм супроводження матеріалів Рахункової палати та здійснення парламентського контролю за виконанням її рекомендацій. Верховній Раді варто визначити алгоритм реагування комітетів на рішення Рахункової палати за результатами зовнішнього фінансового контролю (аудиту), зокрема щодо мінімального змісту рішень профільних комітетів: визначення адресатів, конкретних заходів реагування, строку подання комітету та Рахунковій палаті письмової інформації про виконання рекомендацій, а також підстав для повторного розгляду питання.

Представницька демократія

Народні депутати зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями через розгляд звернень громадян, інформувати виборців про свою діяльність, проводити особистий прийом. Через безпекові ризики особистий прийом народними депутатами не проводиться, а Апарат розробляє цифровий інструмент комунікації посадових осіб Парламенту з виборцями. Проблемаю залишається недостатнє інформування народними депутатами своїх виборців. Народні депутати зобов'язані інформувати виборців про свою діяльність через медіа, на зборах виборців (не рідше двох разів на рік). Водночас усталеної форми звітності законодавство не передбачає, тому таке звітування відбувається в довільній формі та відстежити його складно. Доцільно встановити єдиний формат звіту про діяльність народного депутата, який буде оприлюднюватися (наприклад, у картках народних депутатів на вебпорталі Парламенту).

Регламент передбачає проведення парламентських слухань з питань, що становлять суспільний інтерес, але заплановані слухання не проводилися з березня 2020 року — спочатку через пандемію COVID-19, а потім — через повномасштабне вторгнення РФ. Натомість комітети проводять комітетські слухання, а також виїзні засідання, круглі столи та форуми тощо.

У 2019 році створено Освітній центр, основними напрямками та форматами роботи якого є проведення просвітницьких заходів для учнів шкіл, студентів та освітян. У зв'язку з пандемією COVID-19, а потім введенням воєнного стану Освітній центр переорієнтував свою роботу на онлайн-формат, що дало змогу залучити ширшу аудиторію (дітей, мешканців віддалених громад тощо). Водночас Освітній центр має низьку інституційну спроможність через брак фінансових та кадрових ресурсів.

Громадськість може долучатися до роботи Парламенту через подання електронних петицій, участь у парламентських та комітетських слуханнях, засіданнях, робочих групах. При комітетах також можуть утворюватися експертні та громадські ради. Залучення заінтересованих сторін у Верховній Раді має нерівномірний характер: через наявність бар'єрів часто залишаються недопредставленими малий бізнес, віддалені громади або вразливі групи населення. Робота народних депутатів з виборцями не адаптована до викликів воєнного стану, оскільки є проблеми з (1) представленням інтересів виборців окупованих виборчих округів, (2) внутрішньо переміщених осіб, (3) українських біженців та (4) виборців мажоритарних округів.

гів, які втратили своїх представників, обраних у цих округах. Верховній Раді варто розробити інклюзивний та проактивний механізм залучення громадськості до законотворчих процесів, який буде створювати рівні умови для репрезентації різних соціальних груп населення.

Громадськість може брати участь у законотворчому процесі через офіційний веб-портал, який надає доступ до законодавчих ініціатив. У 2017 році Парламент впровадив цифровий сервіс «Електронний кабінет громадянина», який дає змогу оцінювати законопроекти або пропонувати їх обговорення, однак цей портал не є популярним: обговорення було здійснено лише щодо одного законопроекту в межах процедури всенародного обговорення.

У червні 2024 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про публічні консультації»⁸. Для народних депутатів та комітетів цей Закон передбачає по суті рекомендаційний порядок проведення публічних консультацій, оскільки, на відміну від інших органів, проведення публічних консультацій є їхнім правом, а не обов'язком. Впровадження механізму публічних консультацій зобов'язуватиме секретаріати комітетів та народних депутатів не лише збирати, а й аналізувати та доопрацьовувати отримані пропозиції, що потенційно призведе до збільшення завантаженості та вимагатиме посилення інституційної спроможності.

У 2016 році Парламент долучився до декларації відкритості Парламенту. У 2017 році на виконання рекомендацій Дорожньої карти Місії Європарламенту Голова Верховної Ради затвердив Комунікаційну стратегію Верховної Ради України на 2017–2021 роки. Наразі в Парламенті відсутня затверджена комунікаційна стратегія, що обмежує системність, плановість та розвиток парламентських комунікацій. За відсутності комунікаційної стратегії неможливо забезпечити сталість інформаційної політики Парламенту, яка б не залежала від керівництва Верховної Ради, кадрових рішень або політичної ситуації в Парламенті. Поки що Парламент працює над розробкою нової комунікаційної стратегії, яка б мала визначити цільову аудиторію та канали комунікації Верховної Ради, а також сталість інформаційної політики.

З метою надання суспільству достовірної та об'єктивної інформації було створено телеканал «Рада». Парламенту варто врегулювати статус парламентського медіа з урахуванням гарантій редакційної незалежності. Після 24 лютого 2022 року Верховна Рада припинила ведення прямих трансляцій, водночас записи публікувалися через декілька годин на YouTube-сторінці телеканалу «Рада». З вересня 2025 року Парламент зняв обмеження та відновив прямі трансляції пленарного засідання.

Попри значний прогрес у цифровізації, офіційний вебпортал Верховної Ради відповідає лише базовим вимогам цифрової доступності, а розвиток електронного парламентаризму стримує відсутність цілісної стратегії формування цифрового Парламенту.

Після початку повномасштабного вторгнення доступ представникам медіа до будівель та приміщень Парламенту та урядового кварталу був закритий. Відновлення доступу медіа відбулося в травні 2024 року на підставі Розпорядження Голови Парламенту. Розпорядженням запроваджено додаткову акредитацію для медіа, які висвітлюють діяльність Парламенту, що дало змогу фактично сформувати пул

⁸ Закон набере чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану.

парламентських кореспондентів. У липні 2026 року це Розпорядження суттєво оновлено, зокрема, унормовано порядок допуску медіа до засідань органів Парламенту (комітетів, тимчасових комісій).

Верховна Рада України та її органи

У 2016 році Місія Європарламенту підготувала Дорожню карту, у якій надала Верховній Раді рекомендації щодо посилення інституційної спроможності. Парламент ухвалив відповідну Постанову № 1035-VIII, якою взяв на себе зобов'язання з виконання цих рекомендацій, але загалом здійснив невеликий прогрес у їх реалізації. Постанова № 1035-VIII та рекомендації потребують оновлення із залученням представників політичних сил у Парламенті та громадськості. Верховній Раді варто також визначити орган або особу, відповідальну за впровадження заходів парламентської реформи, аби заходи парламентської реформи відбувалися скоординовано та послідовно.

Після повномасштабного вторгнення Погоджувальна рада, яка є консультативно-дорадчим органом, перейшла до закритого режиму проведення засідань, що є виконанням рекомендації Дорожньої карти Місії Європейського Парламенту. Однак такий закритий формат засідання Погоджувальної ради є тимчасовим заходом, пов'язаним із запровадженням режиму воєнного стану. Необхідно передбачити проведення її засідань у закритому режимі й після закінчення чи скасування воєнного стану, водночас передбачивши належний рівень оприлюднення узагальненої інформації про її засідання.

Парламентська автономія обмежена в певних аспектах. Наприклад, Парламент не може визначати парламентські процедури на свій розсуд, адже внесення змін до Регламенту потребує підписання відповідного закону Президентом. У питаннях державної служби Верховна Рада залежна від виконавчої влади, оскільки відсутній окремий механізм проходження державної служби в Апараті Парламенту. Парламент також не визначив порядок управління державним майном, що забезпечує його діяльність, що ускладнює ухвалення управлінських рішень.

У Верховній Раді налічується 23 комітети, що менше, ніж у попередніх скликаннях. Це можна пояснити формуванням коаліції однією політичною силою, що нівелювало необхідність досягнення політичних домовленостей та дало змогу депутатській фракції «Слуга народу» очолити більшість комітетів. Між комітетами спостерігається нерівномірність у розподілі предметів відання, кількості їх членів та рівні навантаження. До того ж у декількох комітетах незаповнені квоти депутатських фракцій на керівних посадах (голови комітету та секретаря комітету)⁹. Предмети відання комітету не обов'язково співвідносяться зі сферами політики відповідного міністерства: одне міністерство може бути підзвітне декільком комітетам, що, своєю чергою, ускладнює парламентський контроль та процес звітування.

Парламент може створювати тимчасові слідчі комісії (для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес) та тимчасові спеціальні комісії (для підготовки і попереднього розгляду питань або підготовки законопроектів). Попри широкі повноваження тимчасових комісій (отримувати усю інформацію, документи, інші матеріали від державних органів, ОМС, правоохоронців, вилучати за-

⁹ Комітет з питань бюджету, Комітет з питань економічного розвитку, Комітет з питань правової політики.

питувані документи або отримувати їхні копії, запрошувати свідків для отримання показань чи пояснень, залучати сторонніх експертів тощо), відомі випадки, коли запрошені посадові особи не з'являлися на засідання комісій або уникали надання інформації.

Народні депутати (як парламентської більшості, так і меншості) активно користуються правом створювати тимчасові комісії, зокрема, через (1) необхідність отримання додаткових інструментів впливу на Уряд, (2) відсутність відповідального органу, який би формував політику в тій чи іншій сфері, або його неспроможність, (3) бажання народного депутата змінити напрям роботи без зміни комітету. У Верховній Раді IX скликання було утворено майже 70 тимчасових комісій, але частина комісій існує лише на папері: вони не проводять засідань та не є активними. Законодавство встановлює, що тимчасові комісії не можуть утворюватися з питань, які вже є предметом діяльності іншої утвореної тимчасової комісії, однак цих вимог не завжди дотримуються, що призводить до конкурування тимчасових комісій, внутрішньої неузгодженості їхньої роботи та ставить під сумнів ефективність використання ресурсів. Тимчасові спеціальні та слідчі комісії мають чітко визначати сферу діяльності, компетенцію та основні завдання своєї діяльності, аби вони не дублювали предмети відання комітетів або інших тимчасових комісій.

Строк повноважень тимчасової комісії не може перевищувати одного року, що часто є недостатнім строком для виконання всіх завдань комісії. Якщо потреба в діяльності певних комісій є постійною, варто переглянути можливість здійснення таких повноважень або комітетами (особливо у випадку тимчасових спеціальних комісій), або дозволити продовжувати діяльність тимчасових комісій за рішенням Верховної Ради на строк понад один рік.

Тимчасові комісії зобов'язані звітувати про свою діяльність Верховній Раді не пізніше як у шестимісячний термін з дня їх утворення. Однак непоодинокими є випадки, коли такі звіти не подано або їх розгляд і заслуховування Парламентом відбувається поза межами визначеного строку. Це применшує роль парламентського контролю, адже звіти ТСК мають бути направлені до судових і правоохоронних органів для ознайомлення з парламентським розслідуванням. Несвоєчасний розгляд звітів тимчасових комісій також нівелює внутрішній контроль депутатів за діяльністю тимчасових комісій¹⁰. Парламент має дотримуватися норм Регламенту щодо першочергового розгляду звітів тимчасових комісій, що надасть народним депутатам інструмент оцінювання результативності діяльності тимчасових комісій.

У Верховній Раді станом на 31 серпня 2026 року сформовано чотири депутатські фракції¹¹ та чотири депутатські групи¹². Саме депутатські фракції та групи беруть участь у розподілі посад у комітетах, а також мають право делегувати своїх членів для участі в тимчасових комісіях, міжнародних делегаціях тощо. Водночас коаліцію формує лише одна депутатська фракція «Слуга народу». Така коаліція виникла вперше в історії незалежної України. Це створило ситуацію, за якої трикутник «Парламент — Уряд — Президент» фактично належить до однієї політичної

10 Верховна Рада після розгляду звіту за шість місяців діяльності тимчасової комісії може припинити або продовжити її діяльність. За відсутності розгляду звіту така комісія формально продовжує працювати.

11 Депутатська фракція «Слуга народу», депутатська фракція «Європейська солідарність», депутатська фракція «Батьківщина», депутатська фракція «Голос».

12 Депутатська група «Платформа за життя і мир», депутатська група «Довіра», депутатська група «Відновлення України», депутатська група Партія «За майбутнє».

сили, що послабило парламентські автономію та контроль виконавчої влади, які раніше здійснювалися представниками політичних сил, що конкурують.

Народні депутати парламентської меншості можуть реалізувати деякі свої права незалежно від коаліції, наприклад, надсилати депутатське звернення чи запит або ініціювати утворення тимчасової спеціальної чи слідчої комісії, чи запросити посадову особу на засідання Верховної Ради, оскільки всі ці рішення вимагають підтримки 150 народних депутатів. Народні депутати опозиції також мають право законодавчої ініціативи, однак у порядок денний такі законопроекти потрапляють нечасто, оскільки без підтримки парламентської більшості опозиційні законопроекти просто будуть провалені в залі засідань. У Конституції чи Регламенті Верховної Ради відсутні взаємоузгоджені правові приписи щодо організації діяльності коаліції й опозиції, а напрацювання робочої групи¹³, яка готувала пропозиції щодо врегулювання статусу опозиції, так і не були зареєстровані. Опозиція має бути забезпечена можливостями здійснювати ефективний нагляд за діяльністю Уряду, адекватними можливостями участі у формуванні порядку денного, необхідними ресурсами та належним представництвом у парламентських комітетах.

У 2015 році започатковано діалоги Жана Моне, які стали інструментом підтримки парламентських реформ та міжпартійної координації. Діалоги Жана Моне є зовнішнім медіаційним механізмом, натомість утворення майданчика для міжфракційного діалогу за підтримки Апарату Верховної Ради є однією з рекомендацій Місії Європарламенту. За відсутності подібних сталих внутрішніх механізмів координації між політичними силами парламентський діалог значною мірою залежить від зовнішніх ініціатив та підтримки міжнародних партнерів.

Організація парламентського процесу

Регламент Верховної Ради не відповідає Конституції України та потребує узгодження із Законом України «Про правотворчу діяльність». Невідповідність Регламенту закону, який визначає засади правотворчої діяльності, може спричинити колізію норм цих двох актів. Регламент також має враховувати норми Закону України «Про публічні консультації», аби визначити статус та роль результатів їх проведення в законотворчому процесі. Парламент не має практики ґрунтовного перегляду норм Регламенту, тому в разі запровадження такої практики вона має здійснюватися на базі профільного комітету із залученням представників усіх депутатських фракцій та груп, Апарату Верховної Ради та експертів. Доцільним також є узагальнення досвіду реалізації норм Регламенту через створення настанов, рекомендацій чи посібників та забезпечення ознайомлення з ними народних депутатів та працівників Апарату.

Відповідно до правової позиції КСУ, Регламент Верховної Ради має прийматися виключно як закон України. Деякі експерти виступають за зміну форми Регламенту та ухвалення його у формі постанови Верховної Ради за принципом саморегуляції, аби Президент не міг втручатися в процедуру ухвалення та для запобігання можливого вето ним можливих змін до Регламенту Верховної Ради, але такий підхід неможливий без попереднього внесення змін до Конституції України.

¹³ У листопаді 2021 року утворена Робоча група з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права, яка, серед іншого, мала розробити пропозиції щодо врегулювання статусу опозиції.

Регламент Верховної Ради не визначає окремого порядку проведення пленарних засідань у період дії воєнного стану, натомість Верховна Рада ухвалила декілька Постанов для організації своєї роботи. Постанови встановили режим одного пленарного засідання, спеціальні умови скликання комітетів та Погоджувальної ради, а також особливості формування порядку денного. Однак ці Постанови не врегульовують увесь спектр роботи Верховної Ради, а їх суперечність Регламенту призводить до правової невизначеності щодо того, якими нормами користуватися.

У Верховній Раді на основі отриманого досвіду під час пандемії COVID-19 та повномасштабного вторгнення розроблено план безперервної діяльності, який дає змогу реагувати на кризові ситуації та відновити діяльність Верховної Ради в найкоротші строки. План містить алгоритми дій народних депутатів та працівників Апарату Верховної Ради для забезпечення безперервного виконання їхніх функцій в окремих кризових випадках, налагодження взаємодії з іншими підрозділами тощо.

Усі голосування під час воєнного стану здійснювалися в залі засідань. Наприкінці серпня 2026 року Апарат Верховної Ради повідомив про вжиття заходів для забезпечення безперебійної роботи Парламенту у зв'язку з постійними повітряними тривогами. Чинна Постанова № 2912-IX передбачає, що засідання переривається на час повітряної тривоги та відновлюється через 15 хвилин після її завершення, що ускладнює безперервне проведення засідань через його переривання повітряними тривогами. У зв'язку з цим у Парламенті пропонують запровадити голосування за допомогою телефону з використанням електронної системи, а також передбачити перехід народних депутатів у підвал, облаштований як укриття, у разі оголошення повітряної тривоги для продовження пленарного засідання.

Попри наявні інструменти планування законотворчої роботи (План законопроектної роботи, порядок денний сесії тощо), вони не забезпечують прогнозованість законотворчого процесу, адже до них включається зовнішня кількість законопроектів, що перевищують реальні можливості Верховної Ради. Наприклад, План законопроектної роботи на 2025 рік містить 417 завдань, тоді як за період 13-ї та 14-ї сесій Верховна Рада ухвалила 179 законів. Тобто кількість завдань у Плані більш ніж удвічі перевищує кількість фактично прийнятих законів (навіть без врахування значної кількості прийнятих позапланових законів). План законопроектної роботи на 2026 рік містить 389 завдань. Процес підготовки Плану, його наповненість, а також підхід комітетів до формування пропозицій до Плану вимагають суттєвого перегляду. Верховній Раді варто зменшити кількість завдань у Плані, а також здійснювати свою законодавчу функцію на основі Плану. Це ж стосується і порядку денного сесії: до нього включаються чи не всі зареєстровані ініціативи, а тому він може сягати декількох тисяч законопроектів. До того ж народні депутати під час пленарного засідання можуть включати й інші законопроекти, які відсутні в порядку денному, що погіршує прогнозованість законотворчого процесу.

Верховна Рада правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше ніж 226 народних депутатів (щодо більшості голосувань). У Регламенті немає процедур для перевірки кворуму, натомість головуючий може скористатися своїм правом поставити сигнальне голосування для прогнозування результатів голосування. Частими є ситуації, коли народні депутати відсутні під час розгляду того чи іншого питання, наприклад, під час проведення «години запитань до Уряду» або розгляду великої кількості поправок та пропозицій до законопроектів у

другому читанні. Верховній Раді варто розглянути можливість запровадження інструментів перевірки наявності необхідної кількості народних депутатів у залі під час розгляду будь-яких питань порядку денного, а також визначити порядок дій у разі, якщо немає кворуму для ухвалення рішень.

Голосування на засіданнях Верховної Ради здійснюється народним депутатом особисто. Довгий час у Парламенті існувала проблема неперсонального голосування (так зване кнопкодавство). З метою припинення цього явища в грудні 2019 року Верховна Рада криміналізувала голосування народним депутатом замість іншого народного депутата, а з березня 2021 року запрацювала сенсорна кнопка, яка унеможливила неперсональне голосування. Голосування Верховна Рада здійснює відкрито через електронну систему, а результати голосування доступні в картках законопроектів¹⁴. Система голосування «Рада-3» вже вичерпала свій термін експлуатації, що іноді призводить до несправності пультів голосування.

Наразі в Парламенті документообіг здійснюється в електронній та паперовій формах, однак електронна форма є основною. Перехід на повністю електронну форму декілька разів переносився, а через запровадження воєнного стану та потребу мати альтернативні способи проходження документів паперова та електронна форми існують паралельно.

Повноваження Парламенту не можуть бути припинені в умовах дії воєнного стану, а тому повноваження Верховної Ради IX скликання, строк яких мав закінчитися у 2024 році, продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Статус народних депутатів України

В Україні хоча й формально закріплений принцип вільного (представницького) мандата, паралельно існує елемент імперативного мандата — допускається дострокове припинення повноважень у разі виходу депутата з фракції партії, за списком якої його обрали. Механізм втрати мандата через вихід із фракції не є автоматичним: рішення може ухвалити лише вищий керівний орган відповідної партії. Заборона імперативного мандату вважається Венеційською комісією наріжним каменем європейського демократичного конституціоналізму. Тому Україні рекомендується відмовитися від імперативного мандату після припинення чи скасування воєнного стану, натомість розпочати дискусію про баланс між представницьким мандатом та партійною дисципліною.

У січні 2020 року набрав чинності закон, яким було скасовано депутатський імунітет. Натомість народні депутати внесли зміни до КПК України, які встановили особливий порядок притягнення депутата до кримінальної відповідальності (наприклад, відомості про вчинення правопорушення народним депутатом може вносити до ЄРДР лише Генеральний прокурор, а підозру може вручати лише Генеральний прокурор, виконувач обов'язків Генерального прокурора або керівник САП). Скасування депутатського імунітету залишило народних депутатів без політичного захисту перед виконавчою владою, тому доцільним є розпочати дискусію про повернення норм про депутатський імунітет до Конституції України.

¹⁴ За винятком декількох законів, які були прийняті на перших пленарних засіданнях після початку повномасштабного вторгнення.

Законодавство передбачає гарантії діяльності народного депутата незалежно від його партійної належності. Парламент самостійно встановлює розмір посадового окладу депутата (від 10 до 12 прожиткових мінімумів залежно від посади), народний депутат також отримує надбавку за інтенсивність, допомогу на оздоровлення та вирішення соціально-побутових питань, щомісяця — відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень тощо. Хоча депутати й визнають, що розмір фінансового забезпечення є недостатнім, суспільне невдоволення та недовіра до влади загалом слугують політичною перешкодою для збільшення заробітних плат депутатів. Потрібно переглянути порядок формування депутатських зарплат, поєднавши його із забезпеченням прозорості використання коштів на виконання депутатських повноважень, зокрема через декларування отриманих компенсацій і виплат та оприлюднення звітів про їх використання. Такі зміни доцільно супроводжувати комунікаційною стратегією, що пояснюватиме їхню мету суспільству, а також послідовним розвитком парламентської етики, заснованої на нульовій толерантності до корупції.

На народних депутатів розповсюджуються норми Закону України «Про запобігання корупції», зокрема норми щодо отримання подарунків, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, заходи фінансового контролю тощо. Попри це, передбачені правила є недостатньо чіткими, а тому рекомендується вдосконалити правила щодо отримання подарунків народними депутатами, зокрема уточнити поняття допустимої гостинності та запровадити внутрішні процедури оцінювання, декларування та за потреби повернення неприйнятних подарунків.

Необхідно також забезпечити повноцінний механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, оскільки в діяльності народних депутатів врегулювання конфлікту інтересів значною мірою базується на самостійному декларуванні без належного внутрішнього контролю. На депутатів покладено обов'язок публічно оголошувати про наявність конфлікту інтересів під час розгляду питань чи голосування на пленарному засіданні, а також відмовлятися від участі в роботі тимчасових спеціальних чи слідчих комісій у разі виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів, але практика свідчить про недотримання цих норм. Народним депутатам потрібно визначити правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час обговорення та ухвалення рішень на засіданнях комітетів.

Правила етичної поведінки парламентарів є здебільшого загальними та декларативними, а система забезпечення дотримання депутатської етики залишається фрагментарною. Регламентний комітет обмежується епізодичним реагуванням на скарги, а Комітет з питань антикорупційної політики зосереджений на загальній рамці політики, а не на дотриманні антикорупційного законодавства народними депутатами. Система характеризується широкою дискрецією в застосуванні заходів впливу та відсутністю єдиного обов'язкового кодексу поведінки, який би встановлював єдині стандарти депутатської етики та процедури притягнення до відповідальності за їх порушення.

У березні 2026 року народні депутати подали доопрацьований законопроект № 8327, який передбачає закріплення принципів та норм депутатської етики та утворення нового комітету, до предмета відання якого належать питання правового статусу народного депутата та депутатської етики. Доопрацьований законопроект встановлює порядок подання та розгляду скарг про порушення норм депутатської етики, а також оновлює перелік санкцій. Однією з новел законопроекту є те, що народний депутат зобов'язаний дотримуватися норм депутатської етики під час

виконання депутатських повноважень у Верховній Раді України та її органах (чинні норми Регламенту обмежуються поведінкою народного депутата на пленарному засіданні). Аби забезпечити утворення нового комітету в Парламенті наступного (десятого) скликання, законопроект № 8327 необхідно ухвалити в цілому до розпуску чинної Верховної Ради IX скликання.

Апарат Верховної Ради України

Попри те що Положення про Апарат прямо вказує, що Апарат Верховної Ради є юридичною особою, у ЄДРПОУ відповідної юридичної особи немає. Натомість зареєстроване Управління справами, що є одним зі структурних підрозділів Апарату. Це створює парадоксальні умови, за яких допоміжна структура наділена повною цивільною правоздатністю та дієздатністю, тоді як основна інституція (Апарат) залишається поза межами нормативного регулювання. Увесь обсяг прав та обов'язків має перейти від Управління справами до Апарату Верховної Ради (кадрове забезпечення всіх парламентських службовців, представництво в судах, роль головного розпорядника бюджетних коштів тощо).

У Апараті розробили проєкт Стратегічної Виконавчої Рамки діяльності Апарату Верховної Ради України на 2026–2030 роки, який окреслює напрями реформування його структури. Документ передбачає п'ять стратегічних цілей, досягнення яких забезпечуватиметься через реалізацію взаємоінтегрованих проєктів (наприклад, передбачається об'єднання ГНЕУ та ГЮУ в один експертний підрозділ Апарату, створення окремої парламентської служби тощо). У Парламенті також здійснюються перші кроки до утворення допоміжних офісів — Офісу нормопроєктування (для надання допомоги народним депутатам у реалізації права законодавчої ініціативи) та Парламентського бюджетного офісу (для забезпечення народних депутатів аналітичною підтримкою щодо публічних фінансів та розроблення законопроектів із відповідним фінансово-економічним обґрунтуванням).

У 2022 році була створена Дослідницька служба Верховної Ради. Вона функціонує як окрема юридична особа і здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення Парламенту, а також забезпечує професійне навчання народних депутатів, працівників Апарату. Водночас спроможність Дослідницької служби не відповідає потребам Верховної Ради та народних депутатів. Через брак фінансування Дослідницька служба не може залучити вузькопрофільних фахівців для підготовки матеріалів та досліджень, а також зовнішніх експертів для проведення тренінгів, вебінарів для персоналу Дослідницької служби та Апарату Верховної Ради.

Парламентські державні службовці керуються принципом політичної неупередженості та зобов'язані надавати експертну підтримку всім народним депутатам незалежно від їхньої політичної належності. У січні 2021 року Верховна Рада ухвалила в першому читанні законопроект № 4530, який передбачає утворення та врегулювання діяльності парламентської державної служби. Державна та патронатна служба в Апараті Верховної Ради має низку особливостей з огляду на специфіку його роботи, тому рекомендується якнайшвидше повернутися до розгляду законопроекту № 4530 у другому читанні.

За нормальних умов добір на посади державних службовців у Парламенті передбачає проведення конкурсу, але на період воєнного стану цей процес зупинено, натомість призначення на посади здійснюється за спрощеною процедурою через

співбесіду та тестування кандидатів, а також із застосуванням випробувального строку. Відновлення конкурсного добору на посади державної служби до Апарату Верховної Ради (та всієї системи державної служби) потребує прийняття законопроекту № 13478-1 у другому читанні.

Розвиток кадрового потенціалу працівників Апарату визначала Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради до 2022 року, але нової стратегії чи іншого програмного документа у зв'язку із закінченням строку дії Стратегії не ухвалено, що обмежує системність розвитку персоналу та створює ризики для фрагментарного впровадження реформ. Наразі до заходів розвитку кадрового потенціалу державних службовців належать система щорічного оцінювання результатів службової діяльності та підвищення рівня професійної компетентності.

У квітні 2025 року в межах реформи оплати державних службовців Уряд затвердив схему посадових окладів для працівників Апарату Верховної Ради. Водночас працівники Апарату засвідчують, що попри проведення реформи рівень оплати праці, особливо для працівників середньої та нижчої ланки, залишається неконкурентним, що ускладнює залучення та утримання кваліфікованих кадрів.

Помічники-консультанти народних депутатів належать до посад патронатної служби та призначаються на строк повноважень відповідних депутатів. Кожен народний депутат може мати до 31 помічника, які можуть працювати за строковим трудовим договором (на постійній основі чи за сумісництвом) або на громадських засадах. У Верховній Раді налічується понад 4 тис. помічників-консультантів народних депутатів, з них за строковим трудовим договором на постійній основі працює лише чверть. Помічники-консультанти (як і більшість працівників патронатних служб Верховної Ради) не мають обов'язку подавати декларацію, на них також не розповсюджуються обмеження щодо сумісництва та суміщення або вимога політичної нейтральності. Рекомендується оновити регулювання статусу помічників-консультантів, яке б зменшувало їх граничну кількість, встановлювало посадові обов'язки, визначало різницю між статусами (на постійній основі або на громадських засадах) та встановлювало вичерпний перелік підстав і порядку користування їхніми правами, аби не допускати зловживання.

Інклюзивні практики Верховної Ради України

У 2019 році Верховна Рада прийняла ВК України, який оновлював законодавство щодо всіх типів виборів: для парламентських виборів він встановив пропорційну виборчу систему з відкритими списками, але залишив виборчий бар'єр у 5%. У грудні 2025 року у Верховній Раді створено Робочу групу з підготовки до виборів в умовах особливого періоду та/або повоєнних виборів, яка напрацьовує норми щодо особливостей проведення наступних виборів в Україні.

Законодавство встановлює принцип рівності та заборону дискримінації, зокрема за ознакою статі. ВК України встановлює гендерні квоти: вимагається включення не менше 40% кандидатів однієї статі під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків. Під час виборів 2019 року 13 із 22 партійних списків відповідали вимогам щодо 30% гендерної квоти¹⁵. Дві парламентські

¹⁵ Вимога щодо 30% гендерної квоти встановлена в п. 10 ст. 8 Закону України «Про політичні партії» від 05.04.2001 № 2365-III.

партії («Голос» та «Європейська солідарність») отримали додаткове фінансування статутної діяльності, оскільки кількість депутатів однієї статі, які пройшли до Парламенту за партійним списком, не перевищувала дві третини загальної кількості депутатів, які пройшли від партії.

Станом на 31 серпня у Верховній Раді — 85 парламентарок (приблизно 22%), що є найбільшою часткою жінок за історію Верховної Ради. Регламент Верховної Ради не містить формальних квот, вимог чи процедур, які б регулювали представництво жінок в органах Парламенту. Частка жінок серед голів комітетів становить 25%, у семи комітетах жінки не обіймають жодної з керівних посад, а у складі одного комітету (Комітет з питань свободи слова) жінки не представлені взагалі.

Гендерний мейнстримінг декларується як принцип, однак у Парламенті відсутні формалізовані процедури, стратегії чи плани заходів щодо впровадження засад гендерної рівності. Гендерні питання є другорядними, не інтегровані в законодавчий процес, та їх обговорення залежить від ініціативи окремих народних депутатів. Вплив гендерно-правової експертизи (якщо така проводиться Урядом чи громадськістю) на законодавчий процес є низьким, а в Апараті Верховної Ради відсутні відповідальні особи та підрозділи, які можуть чи мають здійснювати гендерно-правову експертизу. Для запровадження практики гендерно чутливого правотворення пропонується передбачити обов'язкове проведення гендерно-правової експертизи, визначити суб'єкта її проведення (профільний комітет, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, структурний підрозділ Апарату тощо), строки її проведення, її роль у законодавчому процесі.

Верховна Рада здійснює кроки для створення умов поєднання батьківства із виконанням депутатських повноважень: у липні в Парламенті відкрили простір для дітей і батьків, а також зареєстрували законопроект № 15371, який дозволяє народному депутату перебувати на пленарних засіданнях та засіданнях комітетів, тимчасових комісій із дитиною віком до двох років.

Законодавство України передбачає права корінних народів та національних меншин (спільнот) брати участь у політичному житті, однак не має якихось формальних вимог до їхньої участі, квот чи представництва.

Регламент Верховної Ради та внутрішні акти Парламенту, що визначають порядок доступу до парламентських приміщень, зосереджені переважно на процедурних і безпекових аспектах та не містять окремих норм щодо забезпечення доступу осіб з інвалідністю до будівлі Парламенту, участі в парламентських процесах. Будівля Парламенту має окремі елементи доступності (пандуси, ліфти, підйомники), але загалом у Парламенті не створені умови для повноцінної діяльності осіб з інвалідністю. Необхідно забезпечити модернізацію фізичної інфраструктури Парламенту відповідно до стандартів безбар'єрності через імплементацію результатів аудиту доступності¹⁶, встановлення обов'язкових технічних вимог та впровадження механізму контролю їх виконання.

З погляду вікового балансу, склад Парламенту та його керівництва є відносно однорідним. На момент складання депутатської присяги майже 40% депутатів

16 У 2024 році в межах міжнародної технічної допомоги був проведений аудит доступності адміністративних будівель Верховної Ради для маломобільних груп. За результатами обстеження об'єктів на предмет доступності для маломобільних груп населення розроблено відповідні звіти та рекомендації щодо підвищення інклюзивності фізичного середовища та послуг.

були молодші за 40 років. Станом на липень 2026 року середній вік народних депутатів становить 49 років, а частка депутатів віком 30–39 років становить приблизно 16% від загального складу Парламенту. Зростання частки молодших народних депутатів радше має випадковий характер, ніж є наслідком цілеспрямованої політики підтримки молодіжного представництва.

Залучення молоді до формування політики та діяльності Верховної Ради здійснюється різними способами. У квітні 2025 року при Голові Парламенту утворено Молодіжну раду, яка може аналізувати чинне законодавство з регулювання діяльності Верховної Ради та її органів, готувати пропозиції щодо напрямів і механізмів залучення молоді, ініціювати проведення громадських обговорень та дискусій тощо.

В Апараті Верховної Ради проводиться стажування молоді для осіб до 35 років, яке має на меті ознайомлення молоді з діяльністю Верховної Ради, особливостями функціонування державної служби в її Апараті, а також поглиблення знань у сфері парламентаризму та демократії. Програма стажування також забезпечує можливість залучити інтернів до подальшої роботи в Парламенті через працевлаштування. Черговий етап Програми завершився в травні 2026 року, а вже в червні 2026 року Апарат Верховної Ради оголосив відбір на стажування для ветеранів та ветеранок війни. За період дії Програми в Апараті Верховної Ради України пройшли стажування більш як 2 200 молодих людей.

Громадянське суспільство

У період із вересня 2025 року до серпня 2026 року кардинальних позитивних змін у рамці функціонування громадянського суспільства не відбулося. Водночас громадянське суспільство зберігало ключову роль у забезпеченні стійкості держави, гуманітарному реагуванні, моніторингу та просуванні демократичних і євроінтеграційних реформ. На цьому тлі посилилися окремі тенденції, відзначені у Звіті у межах Пакета розширення ЄС 2025 року, зокрема щодо звуження простору для участі громадськості в процесі розроблення державної політики та недостатньої інституційної спроможності ОГС. ОГС частково компенсують ці ризики через адвокацію реформ, участь у євроінтеграційних процесах, формування спільних позицій та розвиток коаліцій.

За даними соціологічних досліджень¹⁷, найвищий рівень довіри громадян зберігається до ЗСУ, волонтерських ініціатив та громадського сектору, тоді як Верховна Рада, державні органи та політичні партії мають значно нижчий рівень довіри. Такий розрив у рівні довіри створює ризики для суспільної підтримки реформ, особливо тих, що необхідні для європейської інтеграції.

Фінансова та кадрова спроможність громадянського суспільства залишається одним із ключових викликів. Після припинення допомоги Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) у січні 2025 року скоротилися програми інституційної підтримки, а частина фахівців перейшла до міжнародних і гуманітарних організацій. На початку 2026 року зменшилася кількість ОГС, готових системно надавати експертну підтримку Уряду та Парламенту, хоча державний запит на

¹⁷ Аналіз довіри громадян України до суспільних інституцій (2015–2025): кому українці довіряють найбільше і найменше? Вокс Україна. 2026.

таку експертизу, навпаки, зростає. Особливо вразливими є національні та місцеві організації, які скорочують персонал, переходять на дистанційну роботу, відмовляються від офісів або припиняють діяльність. Одночасно зростає кількість новостворених гуманітарних локальних ОГС, що посилює потребу в доступній інституційній підтримці.

Війна додатково збільшує навантаження на громадянське суспільство. ОГС продовжують виконувати масштабні гуманітарні функції — евакуацію населення, підтримку військових, ВПО та постраждалих громад, документування воєнних злочинів і надання соціальних послуг. Поєднання цих функцій зі скороченням ресурсів, банківськими обмеженнями та згортанням окремих гуманітарних програм відвертає людські й організаційні ресурси від моніторингу реформ, громадського контролю та міжнародної адвокації.

Водночас упродовж звітнього періоду продовжувався інституційний діалог ОГС із державою. Громадянське суспільство долучалося до розроблення політик і законодавства у сферах волонтерства, соціальних послуг, фінансового моніторингу, громадської участі, лобіювання та європейської інтеграції. Розвивалися коаліції ОГС, зокрема у сферах реформ, соціальних послуг, захисту постраждалих від збройної агресії та фінансового моніторингу.

Особливо важливою залишається роль ОГС у процесі вступу України до ЄС. У 2025 році вони долучалися до підготовки дорожніх карт у сферах верховенства права, державного управління та функціонування демократичних інституцій, а також надавали пропозиції до НПАА. Громадянське суспільство також бере участь у забезпеченні офіційного перекладу *acquis* ЄС українською мовою, що є необхідною умовою якісної адаптації та імплементації європейських норм.

НПАА, яка об'єднала ключові дорожні карти та плани заходів, пов'язані з переговорним процесом, затверджено 1 квітня 2026 року, і ОГС є активним партнером держави в її виконанні.

Рамка функціонування громадянського суспільства

Законодавче середовище для діяльності ОГС загалом залишається незагрозливим, однак низка норм потребує оновлення. Важливим кроком стала цифровізація реєстрації ГО через Портал «Дія»: після пілотування сервіс офіційно запрацював у квітні 2026 року, а станом на 31 серпня через нього було зареєстровано орієнтовно 400 ГО. Подальшого моніторингу потребує коректність автоматичного формування інформації про КБВ та структуру власності. Запровадження модельного статуту ГО, передбачене постановою Кабінету Міністрів України № 460 від квітня 2025 року, станом на звітний період не завершено. Підготовлений до другого читання законопроект № 8084, який передбачає спрощення реєстраційних процедур, скорочення строків та розширення кола суб'єктів реєстрації, також залишається без розгляду.

Окремим системним питанням є визначення КБВ ОГС. Специфіка громадських і благодійних організацій не завжди належним чином враховується у застосуванні відповідного законодавства, тоді як банки нерідко вимагають визначати конкретних фізичних осіб як КБВ. Це призводить до розбіжностей між інформацією в банківських установах та ЄДРПОУ і створює ризики для ОГС. Розв'язання проблеми

потребує узгодження підходів державних органів і банків, оновлення відповідних роз'яснень та врахування особливостей неприбуткового сектору під час імплементації законодавства у сфері протидії ВК/ФТ.

У сфері волонтерства законодавство загалом забезпечує можливість залучення волонтерів, однак потребує подальшого розвитку з урахуванням умов війни. Уряд 29 квітня 2026 року затвердив Державну цільову соціальну програму з розвитку волонтерської діяльності в Україні на період до 2030 року. Програма передбачає державну підтримку організацій, які залучають волонтерів, визнання волонтерського досвіду, розвиток молодіжного волонтерства, удосконалення умов діяльності іноземних волонтерів, страхування та державну підтримку постраждалих волонтерів, а також розвиток місцевих програм підтримки. Її реалізація значною мірою залежить від належного фінансування: окремої бюджетної програми на 2026 рік не передбачено.

Позитивною зміною стало ухвалення в березні 2026 року законопроекту № 13071, який спрощує залучення іноземців та осіб без громадянства до волонтерської діяльності під час воєнного стану та протягом року після його завершення. Для громадян держав, з якими в Україні діє безвізовий режим, скасовано вимогу довгострокової візи типу D для оформлення посвідки на тимчасове проживання. Президент підписав Закон 30 березня 2026 року. Важливим залишається його належне практичне застосування та інформування потенційних волонтерів.

Найменш врегульованими залишаються соціальні гарантії та страхування волонтерів, особливо тих, хто працює в зонах підвищеного ризику. У 2025 році загинуло щонайменше п'ять волонтерів, тоді як повного обліку поранених і травмованих немає. Законопроект № 10040 щодо податкових стимулів для страхування волонтерів залишається без руху, а законопроекти № 13515 та № 13515-1 щодо державного страхування потребують доопрацювання. Чинні механізми фінансової підтримки сімей загиблих волонтерів і волонтерів з інвалідністю охоплюють лише окремі категорії постраждалих. Тому подальша політика має забезпечити ефективне страхування, розширення державної підтримки постраждалих волонтерів та належну імплементацію нових правил для іноземців.

У сфері гуманітарного реагування соціальні послуги ОГС звільнено від ПДВ у 2025 році, а в липні 2026 року затверджено підзаконне регулювання щодо верифікації гуманітарних організацій, ввезення та обліку транспортних засобів для гуманітарних потреб. Водночас правове регулювання гуманітарної допомоги залишається фрагментарним і потребує комплексного оновлення, зокрема щодо статусу гуманітарних організацій, спрощення процедур передачі транспортних засобів, а також щодо оподаткування благодійної допомоги.

Фінансовий моніторинг та банківське обслуговування ОГС

ОГС і далі зазнають негативних наслідків імплементації законодавства у сфері протидії ВК/ФТ. Основними проблемами залишаються банківський дерискінг, необґрунтоване віднесення НПО до категорій підвищеного ризику, відмова держави публікувати затверджений 31 серпня 2026 року Звіт Національної оцінки ризиків 2025 та нерозуміння (відтак, незастосування) суб'єктами фінансового моніторингу сучасного ризик-орієнтованого підходу FATF.

Важливою позитивною зміною стало перше системне залучення громадянського суспільства до проведення четвертої НОР 2025 року. Експертні ОГС надали Держфінмоніторингу аналітичні матеріали, долучилися до опрацювання проєкту оцінки ризиків НПО та надали офіційні зауваження. У січні 2026 року також створено Коаліцію експертних організацій громадянського суспільства у сфері фінансового моніторингу та протидії ВК/ФТ, яка стала платформою для спільної позиції сектору та системної взаємодії з державою.

Звіт НОР 2025 затверджено 31 серпня 2026 року, але не оприлюднено. У Звіті не враховано пропозиції та рекомендації українських ОГС та міжнародних партнерів. Рівні ризиковості різних типів НПО визначені без доказової аргументації й для більшості залишаються високими та середніми. Це зберігає ризики для НПО, які фактично продовжують сприйматися як високоризиковий сектор. Це продовжить призводити до блокування рахунків, відмови в обслуговуванні та затримок міжнародних переказів. Несвоєчасне завершення НОР уже створює ризики напередодні взаємної оцінки MONEYVAL (запланованої до проведення у 2027 році).

Системною проблемою залишається стрімке зростання випадків банківського дерискінгу. Після впровадження Звіту НОР 2022 року кількість випадків припинення банківського обслуговування ОГС зросла від кількох десятків до кількох тисяч. Причинами є автоматичне або недостатньо обґрунтоване віднесення НПО до категорій підвищеного ризику, неоднозначні вимоги банків щодо засновників і КБВ, недостатнє розуміння специфіки діяльності ОГС та складнощі з міжнародними переказами. Така практика не відповідає сучасному підходу FATF, який передбачає цільові, пропорційні та ризик-орієнтовані заходи щодо НПО.

У 2026 році посилюється діалог між Мінфіном, Держфінмоніторингом, НБУ, міжнародними експертами та ОГС. Він засвідчив потребу переходу від максимально обмежувального підходу до пропорційного та ризик-орієнтованого регулювання. ОГС надали пропозиції щодо наближення законодавства до *acquis* ЄС та оновленої Рекомендації 8 FATF. Практичним результатом стало також спільне з Держфінмоніторингом розроблення та оприлюднення шаблонної Політики щодо запобігання та протидії ВК/ФТ для ГО та БО.

Подальше реформування системи потребує внесення змін до Звіту НОР 2025 із належним урахуванням незалежної оцінки ризиків НПО, вдосконалення статистики, навчання учасників системи щодо специфіки ОГС та увідповіднення нормативної бази НБУ ризик-орієнтованому підходу FATF. Законопроєкти № 15111-д та № 14327-д, які можуть вплинути на операційну діяльність ОГС і доступ до банківських послуг, також потребують доопрацювання із залученням громадянського суспільства.

Ефективне залучення ОГС до урядування

Право громадян брати участь в управлінні державними та місцевими справами гарантоване Конституцією та законодавством, однак війна істотно обмежує доступ до інформації та практичне використання інструментів участі, особливо в тимчасово окупованих, прифронтових і релокованих громадах.

Важливим кроком стало набрання чинності в січні 2025 року Законом щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування, який передбачає обов'язкове затвердження статутів територіальних громад з 1 січня 2027 року. Мінрозвитку

в листопаді 2025 року оприлюднило методичні рекомендації з розроблення статутів за участі ОГС. Водночас процес їх ухвалення та оновлення залишається повільним: дослідження¹⁸ 268 громад із 23 областей показало, що майже 40% не мають статутів, а більшість наявних потребують оновлення. З огляду на те що в Україні орієнтовно 1 500 територіальних громад, забезпечення своєчасного та якісного виконання законодавчих вимог є значним викликом. Особливі проблеми виникають у громадах, де діють ВА, а також на тимчасово окупованих, прифронтових і релокованих територіях. Традиційні форми участі, зокрема загальні збори жителів, у багатьох випадках фактично неможливі. Водночас релоковані адміністрації продовжують управляти бюджетними ресурсами. Це зумовлює потребу в альтернативних механізмах участі та контролю, а також у чіткому законодавчому регулюванні участі жителів громад, де діють ВА.

У червні 2026 року затверджено План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» на 2026–2027 роки. Він передбачає 40 заходів, значна частина яких реалізовуватиметься за участі ОГС, зокрема щодо громадської участі у плануванні та моніторингу публічних інвестицій і відбудови через DREAM.

Законодавство про органи самоорганізації населення залишається застарілим. Законопроект № 6319, розроблений за участі ОГС, не був підтриманий Парламентом у другому читанні 11 березня 2026 року. Натомість 10 квітня зареєстровано законопроект № 15165, який значною мірою відтворює напрацьовані положення і був рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу. Його ухвалення могло б покращити правові умови діяльності органів самоорганізації населення, однак важливо зберегти напрацьовані положення під час подальшого розгляду.

Наглядова роль громадянського суспільства залишається важливим елементом підзвітності влади, але її ефективність обмежується воєнним станом, ресурсними проблемами ОГС та нерівномірною відкритістю державних інституцій. Від серпня 2024 року місцеві ради зобов'язані оприлюднювати відеозаписи засідань, однак практика виконання цієї вимоги залишається нерівномірною. З 20 січня 2026 року Закон № 4212-IX¹⁹ розширив доступ ОГС до інформації про роботу парламентських комітетів. Його практична імплементація потребує подальшого моніторингу, з урахуванням того, що безпекові обмеження мають застосовуватися лише обґрунтовано та пропорційно.

Громадські та консультативно-дорадчі ради залишаються важливими каналами взаємодії ОГС із державою. Успішним прикладом є Ради з питань ВПО: станом на 2024 рік діяло 813 таких рад. Розвиваються також спеціалізовані механізми участі молоді та волонтерських організацій. Водночас відкритість державних органів залишається нерівномірною, а ефективність участі часто залежить від наявності усталених каналів комунікації.

Важливим інструментом громадського контролю залишаються публічні закупівлі через Prozorro. ОГС використовують відкриті дані для виявлення ризиків і порушень, а результати моніторингу дедалі більше враховуються під час удосконалення державних політик і функціоналу системи, зокрема у сфері оборонних закупівель.

18 Програма Polaris презентувала результати дослідження про інформування та залучення жителів громад в умовах воєнного стану. Polaris. 2026.

19 Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа і журналістів та забезпечення права громадян на доступ до інформації : Закон України від 14.01.2025 № 4212-IX.

Системне впровадження публічних консультацій залишається відкладеним. Закон України «Про публічні консультації», ухвалений у жовтні 2024 року, набуде чинності лише через рік після припинення або скасування воєнного стану. До цього часу консультації проводяться переважно відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 996. Відтермінування не дає змоги повною мірою запровадити єдині стандарти участі громадськості, хоча значну частину передбачених законом механізмів можна було б адаптувати до умов війни.

Недостатність публічного діалогу проявляється і в законотворчому процесі. Це, зокрема, стосується законопроектів № 14056, № 14057, № 14394 та № 15150 щодо рекодифікації ЦК України, частина яких розроблялася без належних попередніх консультацій. Завдяки адвокації ОГС вдалося започаткувати діалог із Парламентом та надати пропозиції до окремих положень.

Окремий ризик становлять законопроекти № 13653 та № 13653-1 щодо прискорення розгляду євроінтеграційних законопроектів. Запропоновані процедури скорочують строки розгляду, але не забезпечують достатніх гарантій участі ОГС та експертного середовища на етапі підготовки законопроектів. В умовах швидкої адаптації законодавства до *acquis* ЄС важливо забезпечити участь громадянського суспільства ще до реєстрації таких ініціатив.

Підтримка, розвиток і захист ОГС

Громадська активність в Україні залишається високою: протягом останнього року відбулося понад 1 000 публічних заходів, зокрема мирних зібрань та акцій протесту. Попри відсутність нових загальних законодавчих заборон, в умовах воєнного стану застосовуються непередбачувані та неоднорідні обмеження, а відсутність спеціального закону про мирні зібрання знижує передбачуваність правозастосування. Чинне законодавство недостатньо чітко визначає підстави, умови та повноваження щодо заборони мирних зібрань. Системного зловживання владою щодо обмеження свободи мирних зібрань та пересування не зафіксовано.

Водночас правове середовище діяльності ОГС залишається вразливим до потенційно обмежувального законодавства. Зокрема, можливість заборони ГО в разі засудження її уповноваженої особи за колабораційну діяльність може бути надмірною, якщо сама організація не причетна до правопорушення. У звітному періоді випадків зловживання цією нормою не зафіксовано.

Окремий ризик пов'язаний з імплементацією законодавства про лобіювання. Закон не містить достатньо чіткого визначення «комерційного інтересу», що потенційно може створювати ризики поширення його вимог на законну діяльність ОГС. Водночас станом на 31 серпня 2026 року випадків тиску на ОГС щодо реєстрації або подання інформації до Реєстру прозорості не зафіксовано. Подальша імплементація потребує постійного моніторингу та за необхідності уточнення законодавчих положень.

Фінансова стійкість ОГС залишається залежною від міжнародного фінансування, тоді як державна підтримка є фрагментованою. Позитивними змінами стали розширення можливостей фінансування молодіжних організацій, Закон № 4505-ІХ щодо податкових умов для ОГС — надавачів соціальних послуг та механізм верифікації гуманітарних організацій. Новим інструментом стала постанова Кабінету

Міністрів України № 1031 від 19 серпня 2026 року, яка запровадила бюджетні гранти на інституційний розвиток молодіжних і дитячих ОГС. У 2026 році на перший конкурс передбачено 5 млн грн, максимальний грант — 1 млн грн. Водночас вимога щодо всеукраїнського статусу ГО для участі в конкурсі може обмежити доступ до фінансування частини організацій. Станом на 31 серпня конкурс оголошено, а приймання заявок триває.

Загалом державного фінансування недостатньо для забезпечення сталої спроможності сектору. Механізми відсоткового відрахування та ендавментів не запроваджено, а значна частина ОГС не має доступу до фінансування з державного бюджету. Потребують розвитку саме інституційні механізми підтримки, які могли б зменшити залежність сектору від зовнішніх донорів.

Додатковим бар'єром залишаються валютні обмеження воєнного часу, що ускладнюють міжнародні закупівлі та участь українських ОГС у міжнародних консорціумах. Обмеженням залишається також доступ юридичних осіб — ОГС до міжнародних платіжних сервісів. У контексті євроінтеграції потребують чіткого та пропорційного врегулювання краудфандинг і віртуальні активи. Законопроект № 10225-д щодо віртуальних активів потребує подальшого доопрацювання з урахуванням позицій громадянського суспільства та бізнесу.

Розвиток волонтерства є одним із найбільш помітних напрямів державної політики щодо громадянського суспільства. Затверджена у квітні 2026 року Державна цільова соціальна програма до 2030 року передбачає розвиток інфраструктури волонтерства, цифровізацію координації, конкурсну державну підтримку організацій та розвиток довгострокового волонтерства. Водночас відсутність бюджетного фінансування на 2026 рік створює ризик обмеженої реалізації Програми.

У сфері стратегічного розвитку громадянського суспільства СКМУ забезпечував участь ОГС у реалізації чинної Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства та Дорожньої карти ФДІ. Водночас частина заходів відкладається, а нечіткість окремих формулювань ускладнює контроль за їх виконанням. Чинна Стратегія завершує дію у 2026 році. СКМУ розпочав підготовку нового документа восени 2025 року та провів перші консультації з ОГС, однак станом на 31 серпня 2026 року наступні публічні консультації ще не оголошено. Новий документ має врахувати фінансові, правові, безпекові та інституційні виклики сектору та передбачати чіткі механізми моніторингу.

Соціально-економічна роль ОГС і далі зростає. Від початку повномасштабного вторгнення кількість благодійних організацій зросла на 57%, громадських організацій — на 10%. Станом на липень 2026 року до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг внесено 4 768 надавачів, серед яких значну роль відіграють ГО та БО. ОГС дедалі активніше залучаються до надання соціальних послуг, зокрема через центри життєстійкості.

Перспективним напрямом зміцнення фінансової стійкості є соціальне підприємництво. Законодавство вже дозволяє ГО та БО здійснювати відповідну діяльність для досягнення статутних цілей, а законопроект № 14156 пропонує визначити основи соціального підприємництва та механізми його державної підтримки. Водночас необхідні чіткіші роз'яснення щодо поєднання підприємницької діяльності з неприбутковим статусом.

Подальший розвиток системи соціальних послуг стримує відсутність постійного механізму їх закупівлі, оскільки значна частина моделей реалізується в експериментальному форматі. Додатковим адміністративним бар'єром є застосування ПДВ-ліміту до операцій неприбуткових організацій, зокрема й звільнених від ПДВ. Удосконалення законодавства про соціальне підприємництво, розвиток механізмів закупівлі соціальних послуг та перегляд податкових правил залишаються важливими для посилення соціально-економічної спроможності ОГС.

Загалом у звітному періоді громадянське суспільство продовжило виконувати критично важливі для держави функції, однак його інституційна стійкість залишається під тиском. Ключовими для подальшого розвитку є забезпечення сталого та диверсифікованого фінансування ОГС, зменшення банківського дерискінгу, завершення реформи системи фінансового моніторингу, створення дієвих механізмів громадської участі, повноцінне залучення ОГС до євроінтеграційного та законотворчого процесів, а також захист простору для незалежної громадської діяльності. Водночас ефективність цих напрямів значною мірою залежатиме від спроможності держави перейти від ситуативної взаємодії з ОГС до системного партнерства, у якому громадянське суспільство розглядається не лише як виконавець гуманітарних функцій, а як повноцінний учасник формування та контролю державної політики.

Євроінтеграція

Законодавчий вимір євроінтеграції

Станом на 31 серпня 2026 року Україна перейшла від переважно асоціаційної моделі наближення законодавства до системи, безпосередньо орієнтованої на переговорний процес щодо членства в ЄС. Завершення двостороннього скринінгу, під час якого було опрацьовано значний масив *acquis* ЄС, створило підґрунтя для переходу від діагностики прогалин до планування конкретних законодавчих та інституційних змін. Додатковим прогресом стало запровадження системи «Пульс вступу», затвердження НПАА та ухвалення Постанови Верховної Ради № 4912-IX, якою посилено парламентський супровід переговорів і взаємодію Парламенту з Урядом. Водночас базове законодавче регулювання залишається фрагментарним: Закон № 1629-IV 2004 року не відповідає новій архітектурі вступу, а спеціальні процедури розгляду євроінтеграційних законопроектів значною мірою врегульовані постановами та практикою, а не Регламентом Верховної Ради. Не забезпечено універсального застосування експертизи законопроектів на відповідність *acquis* ЄС, відсутні законодавчо визначені критерії ідентифікації євроінтеграційних законопроектів та їх диференційована класифікація. Це ускладнює раннє виявлення ініціатив, що мають значення для виконання переговорних зобов'язань, та створює ризик ухвалення норм без належної оцінки їх сумісності з *acquis* ЄС. Законопроекти № 8242, № 13653 і № 13653-1 пропонують різні моделі модернізації цих процедур, однак комплексне рішення не ухвалено. Пріоритетом має стати сучасний рамковий закон, який закріпить єдину систему адаптації до *acquis* ЄС, обов'язкову експертизу, чіткі критерії віднесення законопроектів до євроінтеграційних, їх диференційовану класифікацію та інтегрований цифровий облік проходження законодавчих ініціатив від планування до імплементації.

Інституції, відповідальні за євроінтеграцію

Україна сформувала багаторівневу інституційну архітектуру євроінтеграції, що охоплює Президента, Уряд, СКМУ та Урядовий офіс, міністерства та ЦОВВ, переговорну делегацію України, Міжвідомчу робочу групу, переговорні групи, Верховну Раду та органи асоціації Україна — ЄС. Позитивом є інституціоналізація переговорного треку, створення підкомітетів з адаптації законодавства до асquis ЄС у парламентських комітетах, активізація Парламентського комітету асоціації Україна — ЄС та запуск «Пульсу вступу». Така модель дає змогу охоплювати широкий спектр політик і поєднувати політичне керівництво, секторальну експертизу, законодавчу роботу та переговорну функцію. Водночас саме масштабність системи, значна кількість залучених органів і паралельних координаційних механізмів створюють ризики дублювання, розмиті відповідальності та нерівномірної інституційної спроможності. Особливої уваги потребує наскрізний обмін інформацією між Урядом, Парламентом, переговорними групами та секторальними виконавцями, оскільки затримки на одному рівні можуть безпосередньо впливати на виконання зобов'язань за переговорними розділами. Необхідно сформувати єдиний контур підзвітності, посилити СКМУ як «Центр Уряду», уніфікувати координацію між урядовим і парламентським рівнями та забезпечити стабільний кадровий і експертний ресурс для секторів із найвищим навантаженням асquis ЄС. Доцільно також використовувати «Пульс вступу» не лише як інструмент звітування, а як основу для раннього виявлення затримок, розподілу відповідальності та управлінського реагування.

НПАА

Затвердження постановою Уряду № 438 НПАА стало одним із ключових зрушень 2026 року та засвідчило перехід від переважно підготовчого й діагностичного етапу до системного планування виконання переговорних зобов'язань. НПАА інтегрує результати скринінгу, дорожні карти реформ і секторальне планування за клас-терами та розділами асquis ЄС, визначає відповідальних виконавців та формує основу для послідовного наближення законодавства. «Пульс вступу» своєю чергою створює цифрову основу для моніторингу виконання. Водночас ефективність НПАА залежить не лише від формального виконання великої кількості заходів, а від їх чіткої пріоритезації відповідно до переговорних бенчмарків, реалістичного бюджетного забезпечення, перекладацької та нормативної готовності, наявності достатнього кадрового ресурсу та синхронізації з Планом законопроектної роботи Верховної Ради та календарем переговорного процесу. Слабким місцем залишається обмежена нормативна сила НПАА щодо Парламенту та фрагментація даних між урядовим плануванням і законодавчим циклом. Необхідно забезпечити формалізоване залучення ОГС, бізнесу та профільних експертів до оцінювання виконання та перегляду пріоритетів. Доцільно законодавчо закріпити статус НПАА, затвердити прозору методику пріоритезації її заходів, інтегрувати ключові заходи в середньострокове бюджетне планування та запровадити регулярне незалежне оцінювання її виконання з підготовкою публічних висновків щодо ризиків і необхідності коригування пріоритетів.

Робота переговорних груп, координація та виконання дорожніх карт реформ

У 2025–2026 роках переговорна архітектура перейшла від організаційного запуску та підготовки переговорних позицій до безпосереднього ведення переговорів і виконання умов, визначених ЄС для подальшого просування. Функціонують 36 робочих (переговорних) груп та затверджено дорожні карти за кластером 1 «Основи процесу вступу». Водночас публічна звітність переговорних структур залишається непослідовною, межі між службовою інформацією та інформацією, необхідною для консультацій, недостатньо визначені, а процедури залучення бізнесу, профільних експертів та ОГС неповністю формалізовані. Нерівномірна кадрова й експертна спроможність окремих секторів може призвести до різних темпів підготовки імплементаційних планів і законодавчих змін. Необхідні уніфікований стандарт публічної звітності переговорних груп, чіткі правила розмежування відкритої та службової інформації, формалізовані консультаційні механізми, а також регулярний внутрішній моніторинг кадрової та експертної спроможності переговорних груп для раннього виявлення секторів, що ризикують відставати.

Суспільна підтримка євроінтеграції

Європейська інтеграція зберігає високий рівень суспільної легітимності, що є важливим ресурсом для реалізації реформ. Водночас підтримка членства не тотожна розумінню змісту переговорного процесу або готовності підтримувати всі секторальні зміни, пов'язані з *acquis* ЄС. З переходом до практичного виконання переговорних бенчмарків зростає потреба пояснювати не лише стратегічну мету членства, а конкретні реформи, їх етапи, строки, витрати та практичні наслідки для громадян і бізнесу. Особливої уваги потребують сфери, де наближення до *acquis* ЄС може супроводжуватися відчутними регуляторними або економічними змінами, зокрема конкуренція і державна допомога, екологічні стандарти, аграрна політика, ринок праці, верховенство права та антикорупційна політика. Додатковим викликом є завершення дії чинної Стратегії комунікації з питань європейської інтеграції у 2026 році, а також збереження ризиків дезінформації та маніпулятивних наративів. Чергова комунікаційна рамка має враховувати регіональні відмінності, рівень обізнаності та суспільні очікування, а соціологічні дані мають використовуватися як інструмент коригування державної політики, а не лише для фіксації рівня підтримки. Доцільно ухвалити середньострокову Стратегію комунікації з питань європейської інтеграції України на 2027–2030 роки та поєднати євроінтеграційну комунікацію з інструментами стратегічних комунікацій, фактчекінгу та інформаційної безпеки.

Урядування

Склад Уряду України

За рік в Україні змінилися два склади Уряду. У липні 2025 року Уряд очолила Юлія Свириденко, а за рік, 16 липня 2026 року, Верховна Рада сформувала новий склад Уряду на чолі із Сергієм Корецьким.

Обидві зміни характеризувалися переважно спадкоємністю кадрового складу та перерозподілом наявного кадрового ресурсу, а не системним оновленням управлінських команд. Так, Уряд Юлії Свириденко зберіг 10 із 15 міністрів попереднього Уряду. Уряд Сергія Корецького продовжив цю практику: шість міністрів Уряду Юлії Свириденко зберегли свої посади. Кадрове перезавантаження Уряду 2026 року не було підготовлено до моменту його формування. Зокрема, персональний склад нового Уряду остаточно був сформований лише 19 серпня 2026 року, а станом на 31 серпня тривало формування команд новопризначених міністрів.

Заміна державних секретарів значною мірою відбувається слідом за змінами політичного керівництва. Після формування Уряду Юлії Свириденко державні секретарі звільнилися в чотирьох міністерствах, де змінилися міністри, а січнева ротація міністрів 2026 року супроводжувалася синхронним переміщенням державних секретарів між міністерствами. Невдовзі після початку роботи нового складу Уряду в серпні 2026 року було звільнено державних секретарів Міністерства у справах ветеранів України та Мінрозвитку, де змінилися міністри. Формальною підставою звільнення стала угода сторін, а виконання обов'язків державних секретарів цих міністерств тимчасово було покладено на інших посадовців. Державні секретарі інших міністерств станом на 31 серпня 2026 року залишалися на своїх посадах. Водночас від початку роботи нового складу Уряду минуло недостатньо часу для висновків щодо сталості цього інституту та забезпечення політичної незалежності державних секретарів. Доцільно на законодавчому рівні посилити інституційні гарантії стабільності та політичної незалежності державних секретарів.

Зміни в системі ЦОВВ відбувалися через фрагментарне переформатування системи міністерств і перерозподіл повноважень без належного обґрунтування з погляду інституційної спроможності та ефективності.

В Уряді Юлії Свириденко кількість міністерств скоротилася з 19 до 15 через ліквідацію трьох міністерств: Мінагрополітики, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України та Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України з передачею їхніх функцій Мінекономіки та Міноборони, а також реорганізацію Міністерства національної єдності України та його приєднання до Мінсоцполітики. Окремі повноваження Мінкульту у сфері медіа, інформаційної політики та збереження національної пам'яті були передані Державному комітету телебачення і радіомовлення України та Українському інституту національної пам'яті.

В Уряді Сергія Корецького кількість міністерств збільшилася до 17 через відміну рішення про ліквідацію Мінагрополітики та утворення Мінрегіону. Відбувся перерозподіл повноважень між Мінрозвитку та Мінрегіоном, якому також передано від Мінсоцполітики блок повноважень з питань ВПО. Водночас блок питань щодо розбудови миру та відновлення влади на ТОТ наразі залишився без чітко визначеного суб'єкта формування державної політики. Також відбулася не заявлена під час формування нового складу Уряду передача повноважень у сфері туризму та курортів від Мінрозвитку до Мінкульту.

Нестабільність системи ЦОВВ створює інституційну турбулентність та ускладнює роботу міністерств і системи ЦОВВ загалом. Показовим є об'єднання та роз'єднання Мінекономіки та Мінагрополітики протягом одного року: розпочата в липні 2025 року ліквідація Мінагрополітики не була завершена, а вже в липні 2026 року виникла необхідність повторного проведення організаційних і кадрових процедур для відновлення його самостійної діяльності. Такі зміни дестабілізують діяльність

міністерств, змушуючи персонал адаптуватися до нових умов або звільнятися, втягують органи в тривалі організаційно-правові процедури, пов'язані з реорганізацією або ліквідацією.

Перерозподіл повноважень між міністерствами тягне за собою зміни в схемі спрямування та координації ЦОВВ Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Уряду та низки актів Уряду, які визначають повноваження та завдання міністерств, що потребує часу та зусиль. Зокрема, станом на 31 серпня 2026 року не внесені зміни до положень про ЦОВВ, для яких змінився член Уряду, що здійснює спрямування та координацію їхньої діяльності, та інших актів Уряду, що створює розрив між фактичним розподілом повноважень та їх юридичним закріпленням.

Рішення щодо архітектури системи державного управління проводяться без публічного обґрунтування, консультацій із заінтересованими сторонами та оцінки впливу. Водночас системі ЦОВВ бракує механізмів забезпечення наступності управління, які давали б новому політичному керівництву цілісне розуміння стану політик, виконання завдань, ризиків і нерозв'язаних проблем. Тому доцільним є запровадження змін у практиці переформатування системи ЦОВВ, яке має відбуватися на підставі результатів функціонального обстеження та публічного обґрунтування пропонувань змін із незалежним експертним обговоренням альтернатив і ризиків. Це сприятиме більшій передбачуваності таких рішень та кращому сприйняттю їх суспільством. Також рекомендується запровадити практику підготовки перехідних звітів (transition books) для забезпечення наступності управління.

Урядові пріоритети

Програмні документи Уряду визначають цілі державної політики, завдання та ресурси для їх досягнення. Ключовою є ПДУ, положення якої мають конкретизуватися в середньостроковому плані дій Уряду, ППДУ та планах діяльності міністерств та інших ЦОВВ.

Водночас незавершене формування системи стратегічного планування розпорошує урядові пріоритети, фінансові та інвестиційні ресурси та знижує передбачуваність реформ. Урядові пріоритети не інтегровані в узгоджену ієрархію документів, яка забезпечувала б зв'язок між довгостроковими цілями, секторальними стратегіями, бюджетним плануванням та відповідальністю за результати. ППДУ не завжди дає змогу своєчасно виявити відставання у виконанні міжнародних зобов'язань. Наприклад, ППДУ Уряду Юлії Свириденко фіксував загальні напрями та проміжні дії, але не завжди відображав конкретні результати, від яких залежить оцінка реформ міжнародними партнерами. Це створює ризик, що формальне просування за урядовими пріоритетами не означатиме повного виконання міжнародних зобов'язань і ускладнюватиме контроль за реформами.

Наразі на основі схваленої Урядом Юлії Свириденко Концепції національної системи стратегічного планування розпочато розроблення відповідного законопроекту. До врегулювання на рівні закону питання розбудови системи стратегічного планування та затвердження стратегії розвитку України, верхньорівневим документом у системі стратегічного планування визначено План України в межах реалізації інструменту Ukraine Facility на 2024–2027 роки, який містить пріоритетні напрями реформ та інвестицій згідно з визначеною моделлю соціально-економічного

розвитку. У червні 2026 року Уряд ухвалив зміни до нього для посилення зв'язку з євроінтеграційними зобов'язаннями та переговорними критеріями ЄС. На початку 2026 року Уряд також затвердив порядок розроблення, моніторингу та оцінювання стратегій, що є основою для формування пропозицій щодо публічних інвестицій, і план дій щодо забезпечення єдиних підходів до роботи із секторальними стратегіями. Ці заходи мають посилити узгодженість стратегічних і програмних документів та їхній зв'язок із бюджетним та інвестиційним плануванням. Також Мінфін затвердив методичні рекомендації щодо визначення базових видатків, бюджетного простору та вартості нових політик під час середньострокового бюджетного планування.

Оцінювання ефективності бюджетних видатків також залишається неповним. У 2025 році із запланованих оглядів витрат у 31 сфері звіти подали лише 9 із 17 головних розпорядників. У 2026 році огляди мають провести 14 розпорядників у 22 сферах.

Система моніторингу урядових пріоритетів залишається розпорошеною між кількома паралельними механізмами — урядовим плануванням, бюджетним процесом, моніторингом міжнародних зобов'язань та публічних інвестицій. Це створює ризик слабого зв'язку між цілями, фінансуванням та фактичними результатами.

У таких вихідних умовах новий Уряд Сергія Корецького підготував ПДУ і 17 серпня 2026 року вніс її на розгляд Верховної Ради. Нова ПДУ є більш сфокусованою та структурованою, ніж програми попередніх урядів, чіткіше визначає відповідальність членів Уряду за реалізацію програмних цілей, що робить цей документ більш придатним для подальшого розгортання в ППДУ та моніторингу виконання. Водночас рівень конкретизації очікуваних результатів залишається нерівномірним. Для окремих завдань показники відсутні або не дають змоги належно виміряти результат або оцінити персональну результативність членів Уряду. Тому потенціал реалізації ПДУ залежатиме від подальшої конкретизації завдань, показників і відповідальності в ППДУ.

ПДУ отримала позитивний висновок головного комітету — Комітету Верховної Ради з питань економічного розвитку, який одногосно рекомендував Парламенту її схвалити. Це відрізняє нинішню процедуру від розгляду ПДУ попередніх урядів. У разі схвалення ПДУ Уряд Сергія Корецького стане першим після 2019 року Урядом, який працюватиме за погодженою з Парламентом програмою. Це має створити формальну основу для його діяльності, посилити парламентський і суспільний контроль та надати передбачений Конституцією України імунітет від розгляду питання про відповідальність Уряду.

За змістом ПДУ Уряду Сергія Корецького зосереджена на чотирьох напрямках: зміцненні стійкості та наближенні справедливого миру; відновленні та розвитку людського капіталу; побудові спроможної європейської держави; прискоренні відновлення та економічного розвитку.

Найбільшим поточним пріоритетом залишається безпека і оборона. Після змін до держбюджету в червні 2026 року ресурс сектору збільшено до 4,37 трлн грн, або приблизно 43,2% прогнозного ВВП. Проте потреби перевищують наявне фінансування: у серпні 2026 року Президент озвучив дефіцит коштів на оборону приблизно у 27 млрд дол. США, а Міноборони, за даними медіа, потребує додатково

орієнтовно 1,1 трлн грн до кінця 2026 року. Напередодні зими також залишається незабезпеченою потреба енергетичного сектору — орієнтовно 650 млн євро.

Окремим джерелом урядових пріоритетів є міжнародні зобов'язання. У серпні Уряд зосередився на виявленні прострочених і проблемних завдань у межах Ukraine Facility, а до кінця 2026 року планує відкрити решту переговорних кластерів щодо вступу до ЄС.

Наскрізним пріоритетом ПДУ є побудова сучасної європейської системи публічного управління. Передбачені завдання охоплюють відновлення конкурсів на державну службу, реформу оплати праці, цифровізацію управління людськими ресурсами, професійне навчання та підвищення прозорості доступу до державної служби. Частина з них є невиконаними або простроченими завданнями Дорожньої карти з питань реформи державного управління, а їх реалізація подекуди залежить від ухвалення законодавчих змін Парламентом. ПДУ також передбачає функціональне обстеження ЦОВВ для усунення дублювання і невластивих повноважень, спрощення процесів та оптимізації структури й чисельності. Це може створити підґрунтя для упорядкування системи виконавчої влади, однак результат залежатиме від методології обстеження, обґрунтованості висновків та зваженості подальших організаційних рішень. Також у планах — оптимізація функцій, організаційної структури та граничної чисельності працівників місцевих державних адміністрацій.

Наступним кроком має стати розгортання програмних цілей членів Уряду в ППДУ, який на решту 2026 року та 2027 рік має визначити завдання і заходи, строки їх виконання, чіткі вимірювані результати та відповідальні за їх досягнення органи виконавчої влади. У ППДУ доцільно також закріпити всі міжнародні зобов'язання, виконання яких належить до компетенції Уряду, із визначенням конкретних результатів виконання, які відповідають індикаторам виконання міжнародних зобов'язань, а також порядку здійснення моніторингу їх виконання (або способу перевірки).

Багаторівневе урядування

Концепція **реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні**, затверджена у 2014 році²⁰, дала змогу сформувати сучасний адміністративно-територіальний устрій, нову систему територіальної організації влади та засади ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. Затвердження Концепції дало змогу також впровадити бюджетну децентралізацію, покращити якість та доступність публічних послуг, посилити засади партисипативної демократії та надати територіальним громадам широкий набір повноважень та ресурсів. Було утворено 1 470 територіальних громад, а місцеві вибори 2020 року відбулися на новій територіальній основі. У 2025 році Уряд постановою № 1748²¹ осучаснив завдання Концепції з огляду на виклики, пов'язані насамперед із повномасштабною російською агресією проти України та підготовкою до набуття членства України в ЄС.

20 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333.

21 Деякі питання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану і підготовки до набуття членства України в Європейському Союзі : постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2025 № 1748.

На сьогодні основними проблемами в реформуванні місцевого самоврядування та територіальної організації влади залишаються (1) недосконалості адміністративно-територіального устрою; (2) недостатнє законодавче регулювання окремих форм прямої демократії на місцевому рівні; (3) недосконалості адміністративно-територіального устрою.

З огляду на це, рекомендовано внести зміни до Конституції України в частині децентралізації; здійснити належне законодавче забезпечення реалізації завдань Концепції через ухвалення законів України, зокрема: «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування», «Про засади адміністративно-територіального устрою», «Про місцевий референдум», «Про адміністративний збір», «Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення правових умов для діяльності органів самоорганізації населення», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України "Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України"» тощо. Також важливо визначити розмежування та розподіл повноважень між рівнями публічного врядування. Доцільно здійснити ревізію критеріїв та методики оцінювання спроможності територіальних громад. У повоєнний час — удосконалити адміністративно-територіальний устрій з урахуванням реалій на територіях, регіональних стратегій. Також рекомендовано затвердити план заходів щодо реалізації особливостей реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану та підготовки до набуття членства України в ЄС.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки (Стратегія) визначає стратегічні цілі державної регіональної політики: (1) формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; (2) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; (3) розбудова ефективного багаторівневого врядування. Наразі затверджено План заходів з реалізації Стратегії. Джерелами фінансування державної регіональної політики є, серед іншого, кошти ДФРР. З початку повномасштабної російської агресії у 2022 році до 2024 року включно кошти з ДФРР не виділялися. Отже, низка проєктів, фінансування яких передбачалося за кошти ДФРР, залишилася незавершеною. Новоутворений Мінрегіон вже анонсував розроблення концепції реформування ДФРР: пропонується трансформувати ДФРР із бюджетної програми в окрему інституцію. У звіті про проведення моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки за 2025 рік за стратегічною ціллю «III. Розбудова ефективного багаторівневого врядування» зазначена позитивна динаміка, зокрема: (1) частка територіальних громад, які мають затверджені документи стратегічного планування державної регіональної політики, зросла із 43% до 74%; (2) частка фінансування діяльності агенцій регіонального розвитку з місцевих бюджетів зменшилася із 45,8% до 32,6% (відповідно, частка фінансування з інших джерел зросла до 67,4%), що свідчить про диверсифікацію джерел фінансування та підвищення фінансової спроможності агенцій.

Однак є проблеми в роботі з інвестиційними проєктами. У листопаді 2025 року Уряд визначив перелік функціональних типів територій та вимог до показників для віднесення територій до різних функціональних типів та класифікації територій за функціональним типом.

Відтак рекомендовано (1) реформувати ДФРР із метою увідповіднення системи фінансування регіонального розвитку стандартам ЄС та реформі управління публічними

інвестиціями; (2) активізувати навчання представників ОМС з роботи з інвестиційними проєктами; (3) затвердити державні програми для реалізації Державної стратегії регіонального розвитку.

Функціонування органів місцевого самоврядування. З початку введення воєнного стану в Україні утворено обласні та районні ВА, 217 ВА населених пунктів. Військове командування може залучати ОМС до здійснення заходів воєнного стану, а сільський, селищний, міський голова територіальної громади, де не ведуться бойові дії та не ухвалено рішення про утворення ВА населеного пункту, отримує додаткові повноваження. Наразі на рівні територіальної громади діє різна система управління, коли: (1) ВА населеного пункту не утворена, і ОМС здійснюють усі свої повноваження; (2) ВА населеного пункту утворена, їй передано деякі повноваження ОМС, але самі ОМС функціонують; (3) ВА населеного пункту утворена, її начальник здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови, ОМС, які свої повноваження тимчасово не здійснюють (як на підконтрольній органам публічної влади України території, так і на тимчасово окупованій); (4) ВА не утворена, ОМС не здійснюють повноваження (ТОТ).

Серед проблем функціонування ОМС є такі: (1) надмірна «партизація» місцевих рад; (2) невизначеність ролі районного рівня місцевого самоврядування; (3) кадровий голод, запит на професійні кадри; (4) зменшення кількості місцевих депутатів, що має ризик призвести до неможливості ухвалення рішень місцевими радами; (5) правова невизначеність статусу депутатів та відсутність підстав відновлення діяльності ОМС (повноваження яких були зупинені); (6) невизначеність щодо підстав створення ВА населених пунктів та зупинення діяльності ОМС; (7) загроза життю представників ОМС на ТОТ; (8) політично чутливе питання наслідків для статусу депутатів місцевих рад заборони в судовому порядку діяльності політичних партій, пов'язаних із проросійською ідеологією; (9) функціонування місцевих рад в унісон з утворенням ВА породжує ситуацію двовладдя.

Прогресом можна вважати ухвалення Верховною Радою рішень, що чинні ОМС (ради, голови) залишаються повноважними до моменту відкриття першої сесії рад нового скликання, обраних на наступних виборах після скасування воєнного стану, та що місцеве самоврядування отримало можливості підтримки сектору безпеки та оборони.

З огляду на зазначене, рекомендовано (1) здійснити заходи щодо зменшення впливу «партизації» на формування представницьких ОМС на наступних місцевих виборах; (2) визначити роль районного рівня місцевого самоврядування; (3) здійснити заходи щодо збереження потенціалу місцевих рад; (4) внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині розмежування та розподілу повноважень між ОМС та ВА.

Основною проблемою **законодавчого забезпечення нагляду за законністю рішень ОМС** залишається відсутність змін до Конституції України в частині децентралізації, що унеможлиблює створення інституту префектів. Прогресом є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності ОМС», який покликаний забезпечити домірний нагляд за законністю, визначаючи суб'єкти такого нагляду. Однак державний нагляд здійснюватиметься лише за актами ОМС, що видаються ними на виконання делегованих державою повноважень. Отже, наразі залишаєть-

ся поза увагою державний нагляд за актами ОМС, що видаються ними на виконання власних повноважень. Іншою проблемою цього Закону є відтермінування введення його в дію.

Залишається низка проблем щодо **прозорості та підзвітності діяльності ОМС** (попри ухвалення законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», «Про публічні консультації», «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"»): (1) відтермінування набрання чинності законами, які мають підвищити прозорість та підзвітність діяльності ОМС; (2) удосконалення законодавчого забезпечення питань учасницької демократії не враховує практичної реалізації в умовах воєнного стану; (3) окремі нововведення, спрямовані на розв'язання питань воєнного часу, можуть створити виклики в повоєнний період; (4) відсутність належних санкційних запобіжників.

Рекомендовано: (1) внести зміни до Конституції України (після припинення чи скасування воєнного стану) у частині децентралізації з метою створення інституту префектів в Україні як повноцінного інструмента нагляду за законністю рішень ОМС; (2) внести зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» з метою впровадження державного нагляду, зокрема, за актами ОМС, що видаються ними на виконання власних повноважень; (3) внести зміни до законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності ОМС» та «Про публічні консультації» з метою скасування відтермінування набрання ними чинності та введення їх у дію; (4) запровадити моніторинг прозорості діяльності ОМС.

Розподіл та розмежування повноважень органів публічного управління неповністю законодавчо забезпечені: є дублювання повноважень, наділення ОМС невластивими для них повноваженнями, наявна практика делегування повноважень без ресурсного забезпечення; є невизначеність окремих галузевих повноважень для ОМС; в умовах дії режиму воєнного стану виникає ще потреба розподілу повноважень між ВА та ОМС. Дискусійною є роль субрегіонального рівня місцевого самоврядування. Прогресом для розподілу та розмежування повноважень є ухвалення постанови Уряду № 1748, якою запропоновано (1) принципи розмежування повноважень (субсидіарності, уникнення дублювання, визнання свободи реалізації повноважень, яка обмежується виключно законом, забезпечення автономії місцевого самоврядування); (2) розподіл та розмежування повноважень; (3) закріплено концептуальне бачення ресурсного забезпечення; (4) обумовлено концепцію організаційних засад розмежування та розподілу повноважень.

Прогресом є ухвалення в першому читанні урядового законопроекту № 14412 «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування», який визначає: (1) правову основу розмежування та розподілу повноважень; (2) принципи розмежування повноважень; (3) рівні та органи публічного врядування для цілей цього Закону; (4) класифікацію повноважень органів публічного врядування; (5) критерії розмежування власних та делегованих повноважень місцевого самоврядування, а також критерії розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування; (6) умови делегування повноважень держави місцевому самоврядуванню; (7) особливості реалізації повноважень держави та місцевого самоврядування в умовах воєнного чи надзвичайного стану; (8) ресурсне забезпечення реалізації повноважень органів публічного врядування; (9) межі автономії ОМС в ухваленні рішень; (10) відповідальність ОМС за реалізацію повноважень.

Водночас ухвалення в цілому законопроекту № 14412 само по собі не розв'язує проблеми регулювання розподілу та розмежування повноважень. З огляду на це, рекомендовано прийняти Закон України «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування», виконати завдання, закладені щодо розмежування та розподілу повноважень відповідно до постанови Уряду № 1748 та розробити та прийняти закон (законодавство) про розмежування, розподіл повноважень між рівнями публічного врядування.

Міністерство у справах громад, територій та внутрішньо переміщених осіб України (Мінрегіон), утворене 17 липня 2026 року, фактично «виокремлено» зі структури Мінрозвитку, яке із часу свого створення у 2005 році мало різні назви та напрями діяльності: від опіки будівельно-архітектурною галуззю, житлово-комунальним господарством, регіональним розвитком, децентралізаційним рухом до нині реорганізованого багатовекторного ЦОБВ. Наразі очільником оновленого Мінрегіону призначено Віталія Безгіна. Положення про Мінрегіон затверджено 6 серпня 2026 року. Серед основних досягнень Мінрозвитку в частині багаторівневого врядування у 2025 році є: (1) підготовка доповнення до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; (2) затвердження оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року та плану заходів на 2025–2027 роки з її реалізації; (3) оновлення 22 регіональних стратегій; (4) відновлення фінансування ДФРР; (5) оновлення порядку розроблення, затвердження, проведення моніторингу та оцінювання реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів із їх реалізації; (6) підтримка територіальних громад у планах відновлення; (7) представлення оновленої моделі оцінки спроможності територіальних громад; (8) розроблення методичних рекомендацій щодо підготовки Статутів територіальних громад; (9) початок роботи з розроблення проєкту Концепції перехідного правосуддя. Основними проблемами діяльності Мінрозвитку були багатофункціональність, низька інституційна спроможність до вироблення політик, недостатня відкритість у роботі. Отже, створення окремого міністерства — Мінрегіону — є прогресом.

У серпні 2026 року Кабінет Міністрів України схвалив ПДУ, визначивши в ній програмні цілі членів Уряду, зокрема й Міністра у справах громад, територій та внутрішньо переміщених осіб України — розвиток територіальних громад і територій за принципами згуртованості, через перехід від фрагментованої підтримки регіонів та окремих вразливих груп до єдиної територіально орієнтованої політики відновлення і розвитку, побудованої на принципах політики згуртованості ЄС. Документ передбачає п'ять операційних цілей: згуртований розвиток територій, довгострокові рішення для ВПО, багаторівневе врядування, якісний життєвий простір та міжнародне партнерство.

Військові адміністрації (ВА) є спеціальними тимчасовими державними органами управління, які разом із військовим командуванням запроваджують та здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Їх утворення є дискрецією, а територіальна організація відповідає адміністративно-територіальному устрою (область, район, громада). Указом Президента № 68/2022 від 24 лютого 2022 року утворено обласні та районні ВА, Київську міську військову адміністрацію. Окремими указами військово-цивільні адміністрації були переформатовані у ВА та створені окремі ВА населених пунктів. Наразі утворено всього 217 ВА населених пунктів.

Верховна Рада має дискреційні повноваження (за поданням Президента) щодо ухвалення рішення про надання додаткових повноважень начальнику ВА населеного пункту: (1) здійснення повноважень відповідної місцевої ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; (2) право затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів відповідної ради. Оперативність утворення обласних, районних ВА в умовах воєнного стану свого часу дала змогу швидко переформатувати систему публічного управління для збереження її цілісності та забезпечення обороноздатності країни.

На розгляд Верховної Ради внесено урядовий проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо визначення статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів», метою якого є (1) визначення статусу працівників ВА населених пунктів та забезпечення для них правових гарантій; (2) посилення кадрової спроможності ВА населених пунктів. Однак проблемою залишається: (1) відсутність критеріїв утворення ВА населених пунктів; (2) фінансування ВА населених пунктів коштом відповідних місцевих бюджетів (із виконання повноважень ОМС); (3) відсутність встановлених критеріїв ухвалення Парламентом рішень про передачу повноважень ОМС начальникам ВА населених пунктів; (4) правова невизначеність щодо питань відповідальності, підзвітності та підконтрольності ВА населених пунктів у разі наділення їх повноваженнями ОМС; (5) невизначеність статусу працівників ВА населених пунктів; (6) суміщення посад сільського, селищного, міського голови в разі призначення його начальником ВА населеного пункту; (7) неналежне професійне кадрове забезпечення; (8) дублювання повноважень з ОМС.

З огляду на зазначене, рекомендовано внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині встановлення критеріїв створення ВА населених пунктів, розмежування повноважень ВА та ОМС, врегулювання статусу працівників ВА, встановлення вичерпного переліку підстав для обмеження права на місцеве самоврядування, що зумовлені виключно потребами безпеки та оборони, підвищення прозорості та підзвітності ВА. Пропонується законодавчо визначити процедури передачі влади від ВА цивільним адміністраціям та ОМС у повоєнний період та врегулювати питання організації публічного управління в місті Київ в умовах воєнного стану.

Місцеві ресурси. За 2025 рік до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 514 041,3 млн грн (+14,0% за рік). Виконання річних затверджених показників доходів загального фонду за 2025 рік складає 101,8%. Частка трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів України з 59,1% у 2015 році зменшилася до 26,1% у 2025 році. Динаміка доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у розрахунку на 1 мешканця за січень–травень 2026 року склала 116%. Частки власних доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі надходжень у січні–травні 2026 року в середньому склали 69,9%.

У 2025 році Уряд забезпечив перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 203 507,9 млн грн (96,1% від передбачених розписом та розподілених асигнувань). Динаміка видатків місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця за січень–травень 2026 року склала 119,5% (зростання з 8 269,1 грн за

аналогічний період 2025 року до 9 883,8 грн)²². Частка громад із високим рівнем спроможності зросла з 31% (412 громад) у 2021 році до 34% (452 громади) у 2025 році. Середній сегмент (оптимальний + задовільний) рівня спроможності демонструє тенденцію до скорочення — з ~ 40% до ~ 38%. Водночас частка проблемних громад (низький + критичний рівень) залишається стабільно високою — приблизно 27–28%²³.

Прогресом у 2026 році стало: (1) збереження 64% ПДФО в місцевих бюджетах; (2) активне залучення громад у рамках реформи управління публічними інвестиціями; (3) збільшення надходжень до місцевих бюджетів від управління землею — найбільшим власним ресурсом — на 41,1 млрд грн плати за землю, що на 15,3% більше, ніж минулого року. У серпні 2026 року Уряд ухвалив рішення про розподіл майже 2,3 млрд грн додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень ОМС на територіях України, що зазнали негативного впливу війни. Кошти розподілені між 179 бюджетами територіальних громад та 5 обласними бюджетами.

Однак для місцевих бюджетів залишаються проблеми: (1) повномасштабна російська збройна агресія негативно вплинула на ресурсне забезпечення територіальних громад: втрачено території; (2) фінансові ризики (ОМС не мають законодавчого підґрунтя для адміністрування податків, не завершена дискусія щодо місця сплати ПДФО, вилучення «військового ПДФО», непрогнозованість та невиконання планових надходжень); (3) залежність місцевих бюджетів від зовнішніх надходжень (державних трансфертів, міжнародної допомоги, міжнародних програм відбудови, інструментів публічних інвестицій); (4) формула горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів консервує наявний міжмуніципальний фінансовий дисбаланс; (5) територіальні громади втрачають від неможливості використання земель лісового фонду; (6) слабе управління комунальною власністю; (7) обов'язкова корпоратизація та трансформація комунальних підприємств в акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю.

З огляду на це, рекомендовано: (1) забезпечити умови фінансової стабільності для місцевих рад: створити законодавче підґрунтя адміністрування місцевих податків ОМС; (2) визначитися з місцем сплати податків; (3) удосконалити формулу горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; (4) передати територіальним громадам землі лісового фонду; (5) ОМС здійснювати на постійній основі інвентаризацію комунального майна та зробити інформацію прозору.

Служба в ОМС. Після повномасштабного російського вторгнення в Україну відбулася трансформація служби в ОМС. З появою ВА населених пунктів з'явилася гібридна модель управління на місцях: частина посадових осіб місцевого самоврядування стала працівниками ВА населених пунктів, а частина міських, селищних або сільських голів стала начальниками ВА населених пунктів. Окрім того, кількість посадових осіб ОМС скоротилася через мобілізацію та міграцію населення. Посадові особи часто працюють в умовах підвищеної небезпеки, ситуаціях енергодефіциту, у дистанційному режимі та виконують функції кризових менеджерів.

22 Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 01.07.2026 : презентація / Міністерство розвитку громад та територій України. 2026. 15 с.

23 Динаміка фінансової спроможності територіальних громад у 2021–2025 роках: тенденції, структурні зміни та напрями державної політики. *Децентралізація*. 2025.

Відбулися зміни в організації проходження служби в ОМС: спрощено порядок вступу на публічну службу. У разі передання начальнику ВА населеного пункту повноважень ОМС йому підпорядковується апарат, виконавчий комітет та інші виконавчі органи відповідної ради. Начальник ВА населеного пункту стає уповноваженим затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради. Сільських, селищних, міських голів територіальних громад, де не ведуться бойові дії та не ухвалено рішення про утворення ВА населеного пункту, наділено додатковими одноосібними повноваженнями. Посадовим особам ОМС надано дозвіл працювати за сумісництвом, якщо вони перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або в разі простою.

Однак наразі відтерміновано набрання чинності Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 року, тим самим «консервуються» такі проблеми, як-от: (1) питання політичної нейтральності посадових осіб ОМС; (2) недостатня самостійність ОМС у межах закону визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління; (3) добір на службу в ОМС не забезпечує висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентностей; (4) непрестижність служби в ОМС; (5) неосучаснений статус службовця місцевого самоврядування; (6) недостатнє стимулювання кар'єрного зростання; (7) застаріла модель оплати праці та неефективний механізм запобігання корупції; (8) неузгодженість законодавства про службу в ОМС із положеннями Закону України «Про державну службу».

Серед нерозв'язаних проблем: (1) недостатньо врегульованим є питання звільнення працівників ОМС з ТОТ; (2) непрозорість процесу прийняття на публічну службу та брак кадрів у системі місцевого самоврядування; (3) недотримання принципу політичної неупередженості для посадових осіб місцевого самоврядування; (4) суміщення посад сільського, селищного, міського голови в разі призначення його начальником ВАНП порушує законодавчу заборону голові суміщати свою службову діяльність з іншою посадою; (5) призначення чи звільнення виборної посадової особи, яка номінується на посаду через голосування представницького органу, цілком залежне від повноважності місцевих рад; (6) дестабілізація роботи місцевих рад через збільшення випадків відсторонення голови громади, секретаря ради чи дострокового припинення їхніх повноважень; (7) закритість інформації про стан справ щодо служби в ОМС обмежує можливості для аналізу цієї сфери.

З огляду на це, рекомендовано: (1) внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 року з метою скасування відтермінування набрання чинності цим законом; (2) створити єдиний науково-методологічний центр навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців; (3) повернути конкурсні процедури під час приймання на службу в ОМС; (4) удосконалити законодавство щодо особливостей трудових відносин на період дії режиму воєнного стану; (5) запровадити моніторинг служби в ОМС.

Співробітництво територіальних громад є актуальним: 767 територіальних громад уклали 848 договорів міжмуніципального співробітництва²⁴. 55,5% договорів укладено з метою реалізації спільних проєктів, 25,7% — задля спільного фінансу-

24 Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 01.07.2026 : презентація / Міністерство розвитку громад та територій України. 2026. 15 с.

вання (утримання) інфраструктурних об'єктів, 16,4% — делегування завдань, 1,8% — утворення спільних підприємств, 0,6% — утворення спільного органу управління²⁵.

На сьогодні в Україні є чотири **асоціації ОМС** зі всеукраїнським статусом: три — це асоціації ОМС базового рівня («Асоціація міст України», «Всеукраїнська асоціація громад», «Асоціація об'єднаних територіальних громад»), одна — це асоціація районних та обласних рад («Українська асоціація районних та обласних рад»).

Є прогрес у **міжнародному співробітництві територіальних громад**: у 2024 році прийнято Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво», 491 територіальна громада має 2 112 договорів міжнародного партнерства із 64 країнами світу²⁶.

Прогресом є затвердження Державної програми розвитку міжнародного територіального співробітництва, яка має на меті спростити залучення коштів ЄС та змінити інституційну спроможність громад.

Серед проблем цього напрямку: (1) складно оцінити ефективність співробітництва; (2) режим воєнного стану негативно вплинув на виконання чинних договірних відносин; (3) відсутнє законодавче забезпечення створення та діяльності агломерацій; (4) позиція всеукраїнських асоціацій під час консультацій з органами державної влади не завжди збігається; (5) конкуренція між всеукраїнськими асоціаціями ОМС веде до послаблення їхнього впливу на державну політику; (6) недостатнє ресурсно-організаційне забезпечення.

З огляду на зазначене, рекомендовано: (1) розробити та прийняти Закон України «Про агломерації»; (2) внести зміни до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» в частині скасування обмеження для ОМС щодо їхньої участі лише в одній всеукраїнській асоціації та запровадження механізму їх державної підтримки; (3) забезпечити належну методичну підтримку розвитку міжнародного співробітництва та фахову підготовку спеціалістів ОМС за спеціалізацією «Проектний менеджмент».

25 Дослідження стану виконання Закону України «Про співробітництво територіальних громад» Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»: презентація / Офіс Ради Європи в Україні. 2023. 18 с.

26 Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 01.07.2026: презентація / Міністерство розвитку громад та територій України. 2026. 15 с.

Розділ 23

«Правосуддя та фундаментальні права»

Верховенство права

Судова реформа

Період із вересня 2025 року до серпня 2026 року включно характеризувався *помірним прогресом* у конкурсних процедурах судової влади, які були розпочаті раніше. Водночас загальна ситуація з реформуванням сфери правосуддя перебувала на етапі штучної стратегічної кризи.

Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства

Станом на кінець серпня 2026 року Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства (Стратегія) на наступні п'ять років залишається незатвердженою.

Натомість профільному заступнику Керівника Офісу Президента Ірині Мудрій та Генеральному директору Директорату з питань правової політики Офісу Президента Віктору Дубовику, які займалися розробленням проєкту Стратегії, оголошені підозри у вчиненні низки злочинів. Ірину Мудру звільнено із займаної посади.

З огляду на те що обидва заступники Керівника Офісу Президента, які опікувалися питаннями судової реформи, — Ірина Мудра та її попередник Андрій Смирнов — підозрюються у вчиненні низки злочинів, зокрема корупційних, під час перебування на посаді в Офісі Президента, потребує переосмислення доцільність збереження в заступника керівника Офісу Президента повноважень щодо судової влади.

Також через відсутність у Президента зацікавленості в затвердженні та реалізації Стратегії потребує переосмислення віднесення функцій з розроблення такої Стратегії до повноважень Офісу Президента. Більш вдалим є варіант, за якого Стратегія розвитку судової влади розроблятиметься та затверджуватиметься ВРП після консультацій з ВС. Участь Президента в розробленні стратегічних документів щодо судової влади доцільно реалізовувати через створення тимчасових дорадчих та консультаційних колегіальних органів.

Станом на кінець першого півріччя 2026 року повністю завершено виконання 23 заходів Дорожньої карти з питань верховенства права, які стосуються судової влади. Це орієнтовно чверть з усіх запланованих заходів. Ще 10 заходів виконуються на постійній основі та були реалізовані в поточному чи минулому звітному періоді. Строк виконання 22 заходів Дорожньої карти з питань верховенства права закінчився, але їх так і не виконано.

Для збалансування ситуації з реформуванням сектору правосуддя та конституційного судочинства необхідно ухвалити стратегічний документ щодо розвитку судової влади на наступні п'ять років (2026–2030 роки) з урахуванням усіх міжнародних зобов'язань і наявних спроможностей, а також розробити та затвердити план дій із його реалізації. З цієї 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 змін. Також доцільно збалансувати наявні плани заходів щодо реальних строків їх виконання та релевантних практик країн ЄС.

Водночас у серпні 2026 року ВРП затвердила власну Стратегію діяльності на 2026–2030 роки, яка містить такі складники, як-от реорганізація мережі судів, подолання кадрового голоду, формування передбачуваної та відкритої дисциплінарної практики, розвиток електронного судочинства та впровадження сучасних цифрових технологій, зокрема технологій ШІ як допоміжного інструменту в діяльності органів правосуддя, посилення кібербезпеки, створення резерву суддів та працівників апаратів тощо. На цьому етапі важливо розробити План заходів із реалізації Стратегії діяльності ВРП на 2026–2030 роки та розпочати його впровадження.

Кадрове забезпечення судової влади та Конституційного Суду України

Станом на 31 серпня 2026 року **ВРП** працює у складі 17 членів із 21. Вакантними є посади членів ВРП за квотами з'їзду адвокатів та Парламенту. На початку 2027 року одночасно вакантними стануть вісім посад членів ВРП за квотою з'їзду суддів України, а згодом — дві посади членів ВРП за квотою всеукраїнської конференції прокурорів.

У контексті кадрового забезпечення ВРП залишається нерозв'язаним та проблемним питанням заповнення квоти з'їзду адвокатів України. Адвокатська спільнота впродовж майже чотирьох років утримується від виконання конституційного обов'язку з обрання членів ВРП за своєю квотою. Наразі позиція НААУ залишається незмінною — скликання Шостого з'їзду адвокатів України відбудеться лише після завершення воєнного стану. Жодних заходів для пошуку варіантів реалізації обов'язку з обрання членів ВРП НААУ не вживає.

ВРП звернулася до НААУ із закликом невідкладно вжити заходів та якнайшвидше виконати свої конституційні повноваження щодо обрання двох членів ВРП за квотою адвокатури. Безпекова ж ситуація в умовах правового режиму воєнного стану, на яку посиляється НААУ, не є достатнім обґрунтуванням для непроведення з'їзду адвокатів України, а будь-які правові перешкоди для проведення з'їзду відсутні. У зв'язку з невиконанням НААУ свого конституційного обов'язку з обрання двох членів ВРП за своєю квотою доцільно на законодавчому рівні розробити альтернативний механізм скликання з'їзду адвокатів та передбачити відповідальність керівництва НААУ в разі його непроведення.

Позитивним кроком у розв'язанні проблеми заповнення вакантних посад у ВРП у майбутньому є закріплення в законопроекті № 15374²⁷ положення, що кожна вакантна посада заповнюється окремо. У такому разі наявність будь-якої кількості кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання (не менше ніж двох), дасть змогу продовжувати процедуру добору на наявні вакантні посади члена ВРП, а не оголошувати новий конкурс. У цій частині законопроект № 15374 повністю відображає рекомендації громадськості, які послідовно надавались у тінювих звітах 2024–2025 років, та заслуговує на підтримку.

27 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення дисциплінарних процедур та здійснення інших повноважень Вищою радою правосуддя : проект Закону України, реєстраційний № 15374 від 02.07.2026.

Повна укомплектованість вакантних посад у ВРП є критично важливою задля гарантій безперервності її функціонування. Адже ВРП навіть у складі 17 членів у деяких випадках була неспроможною ухвалити рішення пленарним складом через відводи та/або самовідводи окремих членів. Наприклад, заблокованим залишається ухвалення остаточних рішень щодо звільнення деяких суддів ліквідованого у 2022 році ОАСК.

У питанні добору наступного складу **ВККС** наразі відбувається підготовка Венеційською комісією термінового висновку щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законів України щодо удосконалення конкурсних процедур на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члена Вищої ради правосуддя», який стосується, зокрема, питань залучення міжнародних експертів до складу Конкурсної комісії з добору членів ВККС, умов оголошення конкурсу на посаду члена ВККС або ВРП, строку повноважень Конкурсної комісії тощо.

Короткий аналіз законопроєкту вказує на низку проблемних пропозицій, що містяться в ньому. Насамперед замість того, щоб виправити раніше описані законодавчі колізії, законопроєкт створює нові, додаючи до вже чинних моделей гібридні та розширюючи межі правової невизначеності та підвищуючи корупційні ризики в конкурсних процедурах. Це стосується строків роботи Конкурсної комісії та Етичної ради, строків початку конкурсних процедур, вимог до кандидатів на посади, моделей роботи секретаріатів Конкурсної комісії та Етичної ради тощо.

Отже, зазначений законопроєкт потребує суттєвого доопрацювання. Доцільно відмовитися від запровадження нових конкурсних процедур, натомість необхідним є приведення процедур добору членів ВРП та ВККС до єдиних стандартів та правил, уніфікації підходів оцінки кандидатів, збільшення строків роботи Конкурсної комісії та Етичної ради, уніфікації підходів до роботи секретаріатів тощо. Після розроблення нової редакції законопроєкту доцільно провести його обговорення з усіма заінтересованими сторонами, включно з представниками громадського сектору.

У розрізі континуїтету (безперервності) роботи ВККС Закон № 1402-VIII²⁸ передбачає, що в разі закінчення строку повноважень члена ВККС, внаслідок чого ВККС вважатиметься неповноважною, такий член ВККС продовжує виконувати свої повноваження до дня призначення на його посаду іншої особи, але не більш ніж три місяці. З огляду на невизначеність щодо строків добору наступного складу ВККС, є ризики зупинки роботи ВККС після травня 2027 року на строк, що може перевищувати три місяці. За таких умов чинний склад ВККС може потребувати продовження строку його роботи до моменту призначення нового повноважного складу ВККС і, відповідно, внесення необхідних змін до Закону № 1402-VIII.

У звітному періоді помірний прогрес спостерігався в конкурсах до апеляційних судів, ВАКС, у доборі нових суддів до місцевих судів, а також у розгляді дисциплінарних скарг на суддів та звільненні тих представників суддівського корпусу, які не підтвердили відповідність зайнятій посаді або ж вчинили корупційні та інші кримінальні правопорушення. І хоча за результатами кадрових процедур 2025 року — першої половини 2026 року в судовій владі все ще звільнялося більше суддів, ніж призначалося, поступ у конкурсних процедурах у зазначеному періоді заклав міц-

28 Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Абз. 2 ч. 4 ст. 92.

не підґрунтя для подальших призначень нових суддів та покращення кадрової ситуації насамперед у судах апеляційної інстанції та ВАКС. Так, у серпні Президент призначив до ВАКС 17 нових суддів (12 — до першої інстанції та 5 — до АП ВАКС).

Наприкінці серпня 2026 року ВККС затвердила результати першого етапу кваліфікаційного оцінювання (складання кваліфікаційного іспиту) у межах процедури добору суддів до **Спеціалізованого окружного адміністративного суду** та **Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду**, які мають замінити ліквідований ще в грудні 2022 року ОАСК у розгляді справ проти центральних органів виконавчої влади. ВККС планує завершити другий етап кваліфікаційного оцінювання та визначити переможців конкурсів протягом IV кварталу 2026 року. Не менш важливо, що вже оголошено конкурс до Київського міського окружного адміністративного суду, старт роботи якого має розв'язати проблему розгляду адміністративних справ киян, яка виникла після ліквідації ОАСК.

У звітному періоді завершилися конкурси до низки апеляційних загальних судів, насамперед тих, де проблема кадрового голоду була найгострішою, а також апеляційних судів міст-мільйонників (окрім суду міста Київ, конкурс до якого ще триває). Президент поступово призначає переможців цих конкурсів на посади суддів апеляційних загальних судів.

Водночас у III кварталі 2026 року — II кварталі 2027 року будуть проведені співбесіди ще до 11 апеляційних загальних судів. Очікується, що у 2027 році проблема навантаження в апеляційних судах буде розв'язана.

За результатами конкурсу до апеляційних судів доцільно провести глибинний аналіз результатів кваліфікаційного оцінювання кандидатів до апеляційних адміністративних, апеляційних господарських та апеляційних загальних судів на предмет дієвості Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду).

Станом на 31 серпня 2026 року затверджено рейтинги кандидатів у судді та суддів, які виявили намір бути призначеними (переведеними) до окружних адміністративних судів, місцевих господарських судів, місцевих загальних судів. Конкурс до окружних адміністративних судів оголошено в серпні 2026 року. Конкурс до місцевих господарських судів планується оголосити після завершення конкурсу до окружних адміністративних судів. Водночас конкурс до місцевих загальних судів планується до оголошення після завершення вже названих конкурсів.

У ВККС зазначають, що за умови безперервного проведення співбесід уже до кінця 2027 року більшість завантажених судів першої інстанції отримає суттєве підсилення, а до середини 2028 року всю систему місцевих судів можна вивести на прийнятний рівень середнього навантаження.

Водночас досі не прийнято законодавство щодо усунення дублювання співбесід на рівні ВККС та ВРП з переможцями конкурсу до місцевого суду. Це вимагає внесення змін до законодавства в частині передачі повноважень із проведення співбесід з переможцями конкурсів до місцевих судів із ВККС до ВРП (що призведе до розширення на рівні ВРП передбаченої законом процедури призначення суддів та усунення її дублювання з ВККС).

Так само залишається нерозв'язаною проблема відсутності чітких вимог щодо

збору персональних даних суддів, кандидатів, членів їхніх сімей та близьких осіб, а також третіх осіб, що автоматично належать перевірці за наявності, наприклад, спільного бізнесу, придбання в них або ними майна суддів або кандидатів тощо. Зберігає свою актуальність питання щодо різниці в підходах до оцінки доброчесності та етики суддів та кандидатів. Це вимагає уточнення законодавчих вимог до дискреції ВККС у перевірках суддів, кандидатів та членів їхніх сімей, третіх осіб, а також у частині захисту персональних даних таких осіб.

Кваліфікаційне оцінювання на відповідність займаній посаді у звітному періоді відбувалося доволі повільними темпами. Це пов'язано з великою кількістю інших процедур, до яких залучені члени ВККС, та неможливістю проводити їх одночасно. Кількість суддів, які станом на початок 2026 року не завершили кваліфікаційне оцінювання, складає орієнтовно 1 300. Майже 100 з них — це так звані судді-п'ятирічки, які впродовж тривалого строку не здійснюють правосуддя. Саме завершення кваліфікаційного оцінювання цієї категорії суддів ВККС ставить у пріоритет.

Водночас конкурси до апеляційних судів сприяють завершенню процедур кваліфікаційного оцінювання щодо окремих суддів, які успішно складають оцінювання на здатність здійснювати правосуддя в апеляційному суді відповідної спеціалізації.

У червні 2026 року Парламент прийняв Закон № 4905-IX щодо удосконалення декларацій доброчесності судді та родинних зв'язків судді. Невдовзі ВККС затвердила нові форми декларації доброчесності та родинних зв'язків судді та кандидата на посаду судді, а також внесла зміни до локального нормативно-правового регулювання щодо їх перевірки.

Попри деяку критику з боку окремих представників громадського сектору, ухвалення цього законодавства є кроком уперед у виконанні зобов'язань Дорожньої карти з питань верховенства права та Плану для Ukraine Facility. Висновки щодо цього інструменту підвищення доброчесності суддівського корпусу можна буде зробити за результатами подання суддями нових декларацій. Для цього необхідно буде провести аналіз ефективності цього інструменту.

Наприкінці серпня 2026 року в Парламенті зареєстровано законопроект № 15564, яким запропоновано на законодавчому рівні встановити єдиний підхід до оцінювання доброчесності судді та кандидата на посаду судді, який однаково має застосовуватися різними суб'єктами оцінювання. Законопроект передбачає безпосереднє закріплення в законі поняття доброчесності, визначення її складових, конкретизацію обставин, які свідчать про відповідність або невідповідність кожній складовій, а також визначення єдиних правил оцінювання фінансової доброчесності. Водночас визначення на законодавчому рівні поняття доброчесності, її складових тощо потребує широкої суспільної дискусії та врахування міжнародного досвіду.

У звітному періоді завершився строк повноважень чинного складу **ГРМЕ**, яка залучалася до перевірки кандидатів до ВАКС. Наразі рішення щодо подальшого мандату ГРМЕ не ухвалено.

Водночас Звіт у межах Пакета розширення ЄС 2025 року визначає, що після прийняття нового законодавства про декларації доброчесності суддів брати участь у перевірці декларацій доброчесності суддів вищих судів тимчасово мають неза-

лежні експерти, висунуті міжнародними партнерами. Також для усунення корупційних ризиків у ВС такі експерти мають тимчасово залучатися до добору нових суддів ВС. Отже, є цілком логічним продовження мандату ГРМЕ для трьох цілей: завершення добору суддів ВАКС на всі вакантні посади, добір нових суддів ВС та перевірка декларацій доброчесності суддів ВС і вищих судів із застосуванням ризик-орієнтованого підходу відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права. Однак з урахуванням Звіту в межах Пакета розширення ЄС 2025 року композиція ГРМЕ має змінитися.

Доцільно також розглянути питання щодо внесення змін до закону в частині надання права міжнародним партнерам делегувати до наступних складів ГРМЕ як міжнародних, так і українських експертів та визначати їх кількісне співвідношення. Водночас треба відмовитися від механізму переважного голосу міжнародних експертів, оскільки всіх членів ГРМЕ делегуватимуть міжнародні партнери.

У звітному періоді відбулися часткові ротації в керівництві **ВС**. Так, після восьми років на посаді пішов у відставку Голова Касаційного цивільного суду в складі ВС Борис Гулько. Нову Голову (суддю Марину Червинську) обрано зборами суддів лише з шостої спроби. Її обрання є компромісним, однак вона досягне граничного віку перебування на посаді судді (65 років) у березні 2027 року.

Після восьми років на посаді був змінений Голова Касаційного адміністративного суду у складі ВС Михайло Смокович. На цю посаду згодом з перевагою в один голос був обраний Ігор Дашутін. Це призначення дістало негативні відгуки від громадського сектору, оскільки після журналістського розслідування²⁹ виникли сумніви щодо його доброчесності через незадекларовані активи.

У січні 2026 року посаду Секретаря ВП ВС обійняв Сергій Погрібний, однак строк його перебування на посаді судді ВП ВС обмежується груднем 2026 року. Склад ВП ВС також частково змінився.

Станом на кінець звітної періоду у **ВС** працює 145 суддів. 51 посада наразі є вакантною. Попри неодноразові публічні звернення ВС щодо необхідності проведення конкурсу на вакантні посади суддів ВС, ВККС не оголосила конкурсу до жодного з касаційних судів у складі ВС через завантаженість в інших процедурах. Водночас у ВККС зазначають, що конкурс до ВС можна провести у 2027 році.

У червні 2026 року колишній Голова ВС Всеволод Князєв уклав угоду про визнання винуватості (з призначенням покарання у вигляді позбавлення волі на строк 5 років, з позбавленням права обіймати посади в судових та правоохоронних органах строком на 3 роки та з конфіскацією майна) і надав нібито викривальні показання щодо чотирьох суддів ВС (один з них — уже у відставці), на підставі яких їм було вручено підозри в отриманні неправомірної вигоди, визначено розмір застави та за рішенням ВРП відсторонено від здійснення правосуддя. У серпні 2026 року ВРП притягнула до дисциплінарної відповідальності двох з цих чотирьох суддів і застосувала до них дисциплінарні стягнення — подання про звільнення.

У звітному періоді збори суддів ВАКС обрали Головою ВАКС Ігоря Строгого (перша інстанція ВАКС), заступником Голови ВАКС — Дмитра Михайленка (АП ВАКС). Посада заступника Голови залишалася вакантною впродовж чотирьох років. Представ-

²⁹ Суддя Верховного суду «засвітився» в одному із найдорожчих котеджних містечок Києва. *Bihus.Info*. 2024.

ники громадськості звертали увагу на цю проблему та необхідність її якнайшвидшого розв'язання. Також обрано Голову АП ВАКС — Ігоря Панаїда. Отже, керівний склад ВАКС вперше за чотири роки сформовано повністю.

Жодного прогресу не відбулося у врегулюванні питання перебування на посадах голів судів упродовж не більш ніж шести років (два строки по три роки). Законопроект, який може врегулювати це питання, розробляв Комітет Верховної Ради з питань правової політики, однак через відсутність консенсусу серед депутатів робота над ним фактично зупинилася. Отже, необхідним є напрацювання законопроекту щодо строків перебування на посадах голів судів та їхніх заступників так, щоб унеможливити обіймання цих посад суддями понад шість років. «Охолоджувальний» період між посадами одного рівня для кожного судді має становити не менше ніж один рік (окрім судів, де кількість суддів менша за три особи).

У звітному періоді обрано новий склад **PCY** (30 членів, що є необхідним для повноважної роботи PCY). Обрання відбувалося за старою процедурою, без попереднього висування кандидатів та без збалансування регіонального представництва серед членів PCY. Головою PCY обрано Віталія Саліхова, суддю Київського апеляційного суду, колишнього члена ВРП, щодо діяльності якого громадськість неодноразово висловлювала свої застереження³⁰. Як неодноразово зазначалося раніше, на законодавчому рівні необхідно змінити підхід до формування складу PCY в частині забезпечення гендерного балансу та рівного регіонального представництва. Також доцільно врегулювати питання із попереднім висуванням кандидатів у PCY та проведенням їх перевірки. Перевірку кандидатів у члени PCY варто проводити щонайменше до моменту завершення кваліфікаційного оцінювання суддів та розгляду накопичених щодо них дисциплінарних скарг.

Управлінський склад **НШСУ** не зазнав істотних змін. Водночас у 2025 році НШСУ розробила проект змін до Статуту НШСУ в частині запровадження конкурсного добору керівного складу НШСУ та встановлення строку перебування на відповідних посадах (5 років за контрактом), а також внесла подання до ВККС щодо затвердження відповідних змін. Ці зміни заслуговують на підтримку як такі, що спрямовані на запровадження меритократичного добору керівництва НШСУ та строкості перебування на ключових адміністративних посадах. У червні 2026 року Голова ВККС повідомив, що найближчим часом це буде реалізовано.

Натомість у грудні 2025 року конкурс на посаду Голови **ДСА** завершився призначенням Максима Пампури, який упродовж двох років виконував обов'язки Голови ДСА. Це призначення комунікується ВРП та ДСА як прогрес у євроінтеграційних зобов'язаннях України, попри те що воно відбулося без проведення «класичного» конкурсу та в період воєнного стану. Тобто після його завершення потрібно буде провести конкурс, передбачений законодавством для посад державної служби категорії «А».

Призначення М. Пампури викликало критику громадського сектору та суддівської спільноти. Так, деякі громадські організації вважають³¹, що це призначення може

30 Публікація Фондації DEJURE в соціальній мережі Facebook. 2026. ; Публікація Автомайдану в соціальній мережі Facebook. 2026.

31 Конкурс без вибору: як ВРП призначає на голову ДСА знову «своїх». Центр протидії корупції. 2025. ; Сумнівний конкурс і прогнозований фінал: Пампуру призначили головою Державної судової адміністрації. Фондація DEJURE. 2025.

нівелювати антикорупційні досягнення України. А на XX черговому з'їзді суддів України діяльність ДСА визнано незадовільною та запропоновано висловити недовіру очільнику ДСА через різницю між звітами ДСА та реальним станом справ у судах, особливо першої інстанції³².

У серпні 2026 року ВРП призначила двох осіб на посади заступника Голови ДСА України. Один із них має відповідати за зовнішній та інституційний блок, інший — за управління майном, проведення капітальних ремонтів та фінансові питання.

Станом на 31 серпня 2026 року в **КСУ** працює 13 суддів з 18. Водночас один суддя був призначений до КСУ у звітному періоді. Наразі тривають конкурси на 5 вакантних посад. Дорадча група експертів надала Парламенту 9 кандидатів на 2 вакантні посади суддів КСУ, а з'їзду суддів України — 5 кандидатів на 2 вакантні посади суддів КСУ. До 8 вересня 2026 року триватиме подання документів на 1 вакантну посаду судді КСУ за квотою Президента. Водночас повноваження одного судді КСУ за квотою з'їзду суддів завершуються в листопаді 2026 року, що потребуватиме проведення окремого конкурсу.

Інституційна спроможність судів загальної юрисдикції та КСУ

Місцеві та апеляційні суди

Від вересня 2025 року суттєвих позитивних змін у функціонуванні місцевих та апеляційних судів не зафіксовано.

Динаміка зміни чисельності суддів у період з вересня 2025 року до липня 2026 року включно така: у місцевих судах кількість суддів, які фактично працюють, скоротилася з 3 619 до 3 356 осіб, тобто на 263 судді. Отже, відсоток вакантних посад підвищився з 26,6% до 36,5%. Водночас станом на липень 2026 року в дев'яти місцевих судах не призначено жодного судді (з них підсудність чотирьох судів передано іншим судам, один суд припинив свою роботу). У 35 місцевих судах призначено лише по одному судді (з них підсудність 12 судів передано іншим судам), у 98 судах — по два судді (з них підсудність 17 судів передано іншим судам).

Інша динаміка простежується в апеляційних судах. Тут кількість суддів завдяки призначенням за результатами конкурсу зросла — з 571 до 671 особи, тобто на 100 суддів. У результаті відсоток вакантних посад знизився з 57,9% до 39,7%³³. Попри це позитивне зрушення, рівень незаповнених посад залишається критично високим — орієнтовно 40% від необхідної чисельності суддів.

Загалом наявні дані підтверджують, що кадровий дефіцит у місцевих та апеляційних судах України зберігається як системна проблема, яка негативно впливає на інституційну спроможність.

Упродовж 2025 року в судах усіх інстанцій та юрисдикцій перебувало на розгляді 5,8 млн справ, з яких розглянуто 4,6 млн справ, тоді як у 2024 році ці показники

32 XX з'їзд суддів України: текстова та онлайн трансляція, день третій / Право ТВ. YouTube. 2026.

33 Облік посад суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів.

становили відповідно 5,3 млн і 4,4 млн справ³⁴. Зокрема, до судів першої інстанції у 2025 році надійшло 4,1 млн справ, до апеляційних судів — 716 тис., а на розгляд ВС — 93 тис. справ та матеріалів³⁵. Упродовж першого півріччя 2026 року в судах першої та апеляційної інстанцій перебувало на розгляді 2,6 млн справ, з яких розглянуто 2,3 млн справ³⁶.

Системною проблемою залишається надмірне навантаження на суди та його нерівномірність як у межах країни, так і в розрізі областей. Це негативно впливає на ефективність здійснення правосуддя, зокрема на строки розгляду справ. Оновлені дані інтерактивної мапи навантаження судів свідчать про глибоку системну кризу нераціонального використання людських та фінансових ресурсів. В Україні понад 30 районних судів, де судді не мають навіть мінімального рівня навантаження. Непоодинокі випадки, коли судді розглядають 150–160 справ на рік (тобто 3 справи на тиждень), тоді як їхні колеги розглядають понад 3 тис. справ на рік³⁷. Такі суди функціонують у різних областях України.

Судді в судах із мінімальним навантаженням мають таку ж кількість помічників, як і їхні колеги в судах міст-мільйонників, де навантаження в десятки разів вище. Україна продовжує фінансувати апарати судів, які фактично не мають роботи, тоді як у перевантажених судах спостерігається гострий брак ресурсів. Попри очевидну необхідність оптимізації, процес гальмується через відсутність політичної волі до ухвалення непопулярних рішень та закриття судів, що не мають навіть мінімального навантаження (з подальшим переведенням суддів до судів з високим навантаженням та зміною підсудності судових справ). Розроблення нової мережі судів, яка мала б виправити ці проблеми, зупинене у зв'язку з російською агресією, що триває. Водночас затягування процесів оптимізації мережі судів призводить до подальшої дестабілізації судової системи.

За цих обставин у звітному періоді затверджено Нормативи кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення судів, а також Методику розрахунку чисельності суддів судів першої та апеляційної інстанцій та Методику розрахунку прогнозованої кількості справ судів першої та апеляційної інстанцій. Відповідно до цих документів кількість суддів, що мала б здійснювати правосуддя, становить 12 267, що майже втричі більше, ніж кількість суддів, яка здійснювала правосуддя у 2025 році. Не всі респонденти, опитані під час підготовки цього звіту, вважають ці цифри реалістичними, оскільки навіть з поточною чисельністю суддів судова система щорічно стикається з суттєвим браком фінансування.

Також через ведення бойових дій відбулася зміна підсудності окремих судових установ. У період з вересня 2025 року до серпня 2026 року включно змінено територіальну підсудність 13 судів.

Також станом на серпень 2026 року через збройну агресію РФ пошкоджень різного ступеня зазнали 194 приміщення судів та органів судової влади, з яких 170 приміщень належали безпосередньо судам. Натомість упродовж серпня 2026 року відбулося відкриття трьох нових приміщень судів: Долинського районного суду Кі-

34 Відкриття Судового року у Верховному Суді: підсумки, досягнення та перспективи діяльності національної судової системи. *Верховний Суд*. 2026.

35 Там само.

36 Лист Державної судової адміністрації України від 13.08.2026 № Інф/БП741-26-768/26.

37 Там само.

ровоградської області, Києво-Святошинського районного суду Київської області, Смілянського міськрайонного суду Черкаської області.

Окремим питанням, що постало після ударів РФ по енергетиці України в грудні 2025 року — лютому 2026 року, стало питання енергетичної стійкості судової влади. Нетипово холодна зима та тривалі відключення електроенергії суттєво погіршили доступ громадян до правосуддя та негативно вплинули на строки розгляду справ. Ця проблема потребує окремого реагування судової влади та міжнародних партнерів України з огляду на інтенсифікацію ударів РФ по критичній інфраструктурі прифронтових регіонів та міст-мільйонників навіть улітку 2026 року, що ставить під сумнів можливість стабільного забезпечення доступу до правосуддя взимку 2026–2027 років, попри зусилля, яких вживають ДСА та суди.

Однією з основних проблем є постійне недофінансування органів судової влади. Упродовж звітнього періоду жодного разу не досягнуто повного покриття потреби у фінансуванні ДСА як головного розпорядника бюджетних коштів для місцевих та апеляційних судів. Водночас встановлено системні недоліки планування та розподілу бюджетних ресурсів, що призвели до низького рівня покриття потреб, нерівномірності фінансування, накопичення кредиторської заборгованості та повернення до бюджету неосвоєних коштів.

Своєю чергою ДСА відзвітувала про спрямування та використання передбачених у 2025 році коштів у загальному фонді Держбюджету за відповідними напрямками. Щодо рівня оснащення судів засобами інформатизації зазначається, що він становить 87%. У серпні 2026 року ДСА розпочала процес закупівлі 4 тис. комп'ютерів для заміни застарілої техніки в судах, після чого має розпочатися тендерна процедура із закупівлі серверного обладнання.

Водночас дефіцит кадрів в апаратах судів першої та апеляційної інстанцій сягає 26–29%. Це пов'язано як з надмірним навантаженням, так і з низьким рівнем оплати праці попередніми роками. Повномасштабна війна з РФ також є однією з причин відтоку кадрів.

У звітному періоді ДСА проявила ініціативу зі збору даних для складання рейтингу фізичного стану судових приміщень, що дало змогу структурувати пріоритети модернізації, виокремивши критичні об'єкти, зокрема суди лівобережної частини м. Київ. За інформацією ДСА, до початку опалювального сезону 2026 року на всіх аварійних об'єктах будуть завершені відповідні першочергові ремонтні заходи. Подальший ремонт планується проводити поетапно відповідно до потреб кожного приміщення. Попри перехід до раціональнішого та обґрунтованішого планування видатків, ефективність цих заходів супроводжується суспільним незадоволенням через запізнілий початок інвентаризації електромереж та стану приміщень на території всієї країни.

Вищий антикорупційний суд

Ключовим викликом ВАКС на цьому етапі діяльності є стрімке зростання кількості справ, які надходять на його розгляд. Якщо у 2024 році 122 кримінальні провадження надійшли для розгляду по суті, то у 2025 році таких кримінальних проваджень надійшло вже 156. Як наслідок, зростає залишок нерозглянутих справ: якщо на кінець 2024 року таких справ було 260, то на кінець першого півріччя 2026 року

їх кількість складає 322 (справи кримінального провадження). Попри збільшення кількості вироків (2024 рік — 77 вироків, 2025 рік — 109 вироків, тобто +41%), у 2025 році темпи розгляду не встигали за надходженням нових справ, а відтак залишок нерозглянутих справ продовжував зростати.

У першій половині 2026 року ефективність розгляду кримінальних проваджень зросла на 37%, позовів про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави — на 22%. Ефективність ВАКС із розгляду кримінальних проваджень у першому півріччі 2026 року вперше з початку діяльності суду становить 101%. Кількість ухвалених ВАКС вироків у першому півріччі 2026 року проти аналогічного періоду 2025 року зросла на 25% — з 52 до 65.

Водночас запровадження одноособового розгляду кримінальних справ стало важливим фактором підвищення ефективності роботи суду. Так, у 2025 році зі 109 вироків 64 ухвалені суддями одноособово. У першому півріччі 2026 року 31 вирок ухвалено суддями ВАКС одноособово, що становить 48% усіх вироків за цей період.

Виділене в поточному звітному періоді ВАКС приміщення, що знаходиться за адресою: вул. Митрополита Василя Липківського, 35, м. Київ, наразі є непридатним для здійснення правосуддя та потребує ремонту. Однак станом на кінець серпня 2026 року необхідне для цього фінансування відсутнє, а тому ВАКС та АП ВАКС продовжують функціонувати у раніше займаних приміщеннях. Ця ситуація потребує якнайшвидшого вирішення.

Верховний Суд

У 2025 році на розгляд ВС надійшло 93,6 тис. справ, що на 3% більше, ніж у 2024 році, а кількість розглянутих справ сягнула 91,7 тис., перевищивши показник попереднього року більш ніж на 4 тис. Водночас по суті вирішено 22 тис. справ. За перше півріччя 2026 року на розгляд ВС надійшло орієнтовно 49 тис. справ; розглянуто — орієнтовно 48 тис. справ. Це свідчить про збереження тенденції надмірного звернення до ВС фізичними та юридичними особами, зафіксованої в попередніх періодах.

Надмірна кількість скарг негативно впливає на єдність судової практики. Чинна в Україні система повного повернення судового збору в разі неприйняття справи до касаційного перегляду не є стримувальним фактором та призводить до перевантаження ВС.

Самостійним фактором, що продовжив впливати 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 органів. Ця системна проблема так і лишається нерозв'язаною упродовж тривалого періоду та призводить до перевантаження ВС однотипними справами, у яких уже сформовано правову позицію. Як наслідок, такий стан справ не дає можливості повною мірою розвивати стратегічні підходи до розвитку практики.

Перевантаженість ВС адміністративними справами (57 тис. у 2025 році) ставить під сумнів також ефективність Закону України «Про адміністративну процедуру».

Самостійною серйозною проблемою є ігнорування практики ВС значною кількістю суддів апеляційних судів. Саме це, серед іншого, і призводить до перевантаження ВС справами, оскільки ухвалене з дотриманням практики ВС рішення судом першої інстанції надалі скасовується апеляційним судом, що своєю чергою призводить до його скасування касаційним судом у складі ВС. Тенденція до збільшення кількості справ, що надходять на розгляд ВС, є цьому додатковим підтвердженням.

Іншими системними викликами, що у звітному періоді впливали на єдність судової практики, є нестабільність законодавства та міжюрисдикційні розбіжності всередині ВС. Водночас ситуація з нестабільністю законодавства надалі поглиблюватиметься ще більше, оскільки Парламент готується прийняти ЦК України в новій редакції. Проект нового ЦК України підготовлено так, що змінюються не лише ті положення, які проходять гармонізацію із законодавством ЄС, а навіть ті, зміст яких по суті не змінюється, однак вони викладаються під іншими номерами або в інших частинах, або дещо іншими словами. Це призведе до необхідності повторного судового тлумачення таких положень, окрім того, що всі нові положення ЦК України потребуватимуть декількох років стабілізації у судовій практиці. Отже, на цьому етапі доцільно відмовитися від ухвалення нового ЦК України, натомість зосередитися на внесенні необхідних змін у чинний ЦК України.

Водночас у ВС триває активна робота над механізмами забезпечення єдності судової практики. Зокрема, створено робочу групу за участі суддів ВС з виконання заходів, передбачених Дорожньою картою з питань верховенства права, у межах якої вже підготовлено проект законодавчих змін щодо запровадження механізму консультативних висновків ВС. Він передбачає можливість для судів першої та апеляційної інстанцій звертатися до ВС із преюдиційним запитом у разі неоднакової практики у справах, що не підлягають касаційному оскарженню. Паралельно триває робота над комплексним пакетом законодавчих змін, який охоплює касаційні фільтри, дистанційне правосуддя та протидію зловживанню процесуальними правами. Зазначені ініціативи заслуговують на підтримку.

Отже, доцільно 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. Щодо вдосконалення процесуальних інструментів пропонується переглянути підхід до використання зразкових справ, активізувати їх застосування та розглянути можливість поширення цього інституту на інші юрисдикції з урахуванням їхньої специфіки. Також для забезпечення стабільності судової практики пропонується провести дискусію щодо можливості запровадження правила кваліфікованої більшості в разі відступу від попередніх правових висновків ВП ВС, об'єднаних палат та палат у касаційних судах.

У звітному періоді ВС за підтримки проекту ЄС «Право-Justice» інтегрував Базу правових позицій ВС та Єдиний державний реєстр судових рішень. Це має сприяти швидшому, зручнішому та ефективнішому пошуку релевантної судової практики.

Водночас у звітному періоді розпочався проект повноцінної цифровізації судової влади, який реалізується громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив» за підтримки Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та

розвитку (SIDA). Реципієнтами цього проєкту є ВРП, ВККС, ВС, КСУ та ДСА. Станом на серпень 2026 року розпочато розроблення окремих модулів нової Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи.

Конституційний Суд України

Попри наявність формального кворуму на рівні сенатів та пленарного складу КСУ, пленарні засідання Великої палати КСУ функціонують на межі повноважності. Деякі питання, віднесені до повноважень Великої палати, не можуть бути розглянуті через відводи/самовідводи суддів, що призводить до відсутності повноважності КСУ в окремих справах.

З огляду на складність та дискусійність тих питань, які знаходяться на розгляді КСУ, у багатьох справах фактично неможливо ухвалити рішення, оскільки для цього бракує голосів суддів КСУ (за ухвалення рішення має проголосувати щонайменше десять суддів). Це негативно впливає на тривалість конституційних проваджень та гальмує ухвалення процедурних і організаційних рішень пленарним складом КСУ.

Статистичний аналіз даних щодо діяльності КСУ з початку повномасштабного вторгнення демонструє неефективність роботи Великої палати КСУ. Протягом 2022-2025 років на розгляді в КСУ перебувало від 43 до 50 конституційних подань. Станом на кінець 2025 року в КСУ на розгляді залишалося 48 конституційних подань, водночас 32 конституційні подання надійшли до КСУ до 2022 року.

Від моменту, коли в Україні з'явилася можливість звернутися до КСУ з конституційною скаргою (30 вересня 2016 року), суб'єкти права на конституційну скаргу подали до КСУ 4 464 конституційні скарги. Хоча розподіл конституційних скарг між суддями розпочався у 2016 році, однак перші рішення за результатами їх розгляду КСУ почав ухвалювати у 2019 році. Всього КСУ ухвалив 67 таких рішень.

На тривалість проваджень у КСУ негативно впливає **низка факторів**, зокрема (1) відсутність єдиного аналітичного центру (служби) в КСУ, який би забезпечував уніфіковану підготовку проєктів рішень, системний аналіз практики та доктринальну узгодженість аргументації; (2) відсутність уніфікованих стандартів структури та викладення рішень, що призводить до різномірності стилю, обсягу та логіки мотивувальної частини й ускладнює досягнення консенсусу між суддями; (3) недостатня цифровізація внутрішніх процесів (case management), включно з відсутністю інтегрованої системи управління справами та автоматизованого документообігу; (4) нерівномірний розподіл навантаження між суддями та відсутність гнучких механізмів перерозподілу справ, що впливає на швидкість підготовки окремих проваджень; (5) значна складність і чутливість справ, які розглядає КСУ, що об'єктивно потребує тривалого узгодження позицій у межах Суду тощо.

У грудні 2025 року у Верховній Раді зареєстровано два законопроєкти (№ 14321 та альтернативний до нього № 14321-1) щодо внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України», спрямовані на врегулювання дисциплінарної відповідальності суддів КСУ, визначення проступків і санкцій, запровадження процедур дисциплінарного провадження в Суді, посилення механізмів прозорості та доброчесності, а також модернізацію процесуальних аспектів його діяльності. Водночас запропоновані зміни спричиняють низку структурних, конституційних та правових застережень, що можуть вплинути на незалежність і ефективне функціонування

КСУ. Наприклад, перелік дисциплінарних проступків, запропонований законопроектами, є внутрішньо неузгодженим, містить низку оцінювальних і відкритих за змістом понять, як-от «недоброчесна поведінка», «порушення Присяги» чи «неналежащее виконання обов'язків», які можуть тлумачитися надмірно широко, що створює ризики довільного застосування дисциплінарних механізмів. Крім того, законопроекти не передбачають належного фільтру прийнятності звернень, що може призвести до зловживання дисциплінарними скаргами.

На розв'язання деяких з перелічених проблем, пов'язаних із процедурною та процесуальною діяльністю КСУ, спрямований законопроект № 4533³⁸, який з квітня 2021 року очікує на друге читання Парламентом.

Залишається нерозв'язаною проблема чіткого розмежування процесуальних механізмів реалізації повноважень КСУ та ВС, а також посилення інституційної спроможності Секретаріату КСУ.

Окремою проблемою є виконання рішень КСУ Парламентом в частині строків імплементації відповідних змін у законодавство та власне релевантності виконання ухвалених КСУ рішень.

Для врегулювання вищеперерахованих проблем доцільно направити до Венеційської комісії для отримання експертного висновку щодо відповідності європейським стандартам законопроекти № 14321 та № 14321-1 щодо удосконалення законодавчого врегулювання окремих положень функціонування КСУ та встановлення дисциплінарної відповідальності суддів КСУ. Після отримання такого висновку Парламенту варто доопрацювати один із законопроектів із належним залученням до цього процесу КСУ, правників та громадськості та прийняти доопрацьований законопроект. Також доцільно внести зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» та Регламенту КСУ в частині відводів та самовідводів суддів КСУ, строків розгляду конституційних подань. Зокрема, необхідно розробити механізм недопущення затягування провадження суддею-доповідачем та передбачити можливість передачі конституційного подання іншому судді-доповідачеві для прискорення провадження. Водночас важливо провести аудит наявних у КСУ процесів, включно з адміністративними, фінансовими, матеріально-технічними, процесуальними складниками функціонування КСУ, після чого ініціювати відповідні обговорення та процедури зі зміни законодавства. У цьому контексті необхідним є доопрацювання законопроекту № 4533 із врахуванням наданих раніше рекомендацій громадськості. На законодавчому рівні доцільно забезпечити чітке розмежування процесуальних механізмів реалізації повноважень КСУ та ВС, з урахуванням того, що повноваження КСУ визначені безпосередньо Конституцією України, з метою унеможливлення практик, за яких конституційна скарга фактично використовується як інструмент перегляду судових рішень по суті («четверта інстанція»).

Стан незалежності судової влади

У звітному періоді органи суддівського врядування та громадського контролю зазнали тиску з боку ТСК, створеної Верховною Радою, що є грубим втручанням у незалежність судової влади та громадського сектору. Також незалежність судової влади порушували органи адвокатського самоврядування.

38 Про конституційну процедуру : проект Закону України, реєстраційний № 4533 від 21.12.2020.

Наприкінці серпня 2026 року в Парламенті зареєстровано проєкт Постанови № 15568³⁹, яким передбачено повторне утворення ТСК Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень у правоохоронних органах, судах та органах судової влади. Однак, з огляду на факти втручання попередньої ТСК в незалежність судової влади, повторне утворення комісії з такими ж функціями та в подібному складі є сумнівним.

Станом на кінець серпня 2026 року залишається нерозв'язаним питання реалізації положень Закону № 4905-IX⁴⁰ в частині застосування для визначення базового посадового окладу судді вартісної величини — прожиткового мінімуму для працездатних осіб у розмірі, встановленому законом про Держбюджет на відповідний рік. Оклади суддів увідповіднено цьому Закону лише в КСУ та ВАКС завдяки економії коштів основного фонду виділеного бюджету, що виникла через наявність вакантних посад протягом попередніх семи місяців⁴¹. Мінфін не надає погодження на використання для виплати суддівської винагороди спеціального фонду Держбюджету, навіть попри наявність у ньому відповідних коштів, що ставить суддів у нерівне становище та порушує гарантії суддівської незалежності. Відповідно, Кабінет Міністрів України має виконати норми Закону № 4905-IX щодо розміру суддівської винагороди як у 2026, так і у 2027 роках.

Навчання суддів та працівників апаратів судів

Проблема втрати НШСУ кадрів, які у зв'язку з війною виїхали за кордон, була подолана. Водночас НШСУ відчуває дефіцит тренерського складу, що пов'язано з браком належного фінансування, неврегульованістю процедур відрядження чинних суддів до складу тренерів НШСУ та великим навантаженням на суддів. Судді-тренери, погоджуючись з окресленим переліком проблем, додають також низький організаційний та стратегічно-інтелектуальний рівень працівників НШСУ під час розроблення тренінгів, коли суддя-тренер має розробити все: від підтем тренінгу, детальних програм, добірки нормативної бази та конкретних судових справ, їх аналізу до підготовки презентацій. Це суттєво впливає на бажання суддів та суддів у відставці долучатися до тренерського складу НШСУ.

Рівень фінансового забезпечення працівників НШСУ не відповідає встановленим у законодавстві вимогам та є меншим на 20% від рівня фінансового забезпечення працівників ВКС, що не сприяє залученню до роботи в НШСУ висококваліфікованих кадрів.

У звітному періоді проблему декларування доходів та майна керівництва та працівників НШСУ не розв'язано. Водночас у НШСУ продовжують наполягати на відсутності в їхній роботі корупційних ризиків.

З цим не можна погодитися, допоки всередині НШСУ функціонує Тестологічний центр, який розробляє тестові запитання для кваліфікаційних іспитів. Наявність

39 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 : проєкт Постанови, реєстраційний № 15568 від 27.08.2026.

40 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо удосконалення декларацій доброчесності судді та родинних зв'язків судді : Закон України від 09.06.2026 № 4905-IX.

41 Рада суддів України ухвалила звернення до Президента України щодо відновлення гарантій незалежності суддів. *Рада суддів України*. 2026.

такого центру в структурі НШСУ несе в собі корупційні ризики, потенційний конфлікт інтересів та додає НШСУ непритаманних їй функцій. Водночас є думка, що зміна моделі функціонування Тестологічного центру в період активних конкурсів призведе до зупинки таких процедур на непрогнозований період.

За таких умов доцільно після проведення функціонального аудиту органів суддівського врядування та самоврядування визначити місце Тестологічного центру в структурі органів судової влади. У разі залишення Тестологічного центру в структурі НШСУ запровадити обов'язкове декларування доходів та майна керівництва та співробітників НШСУ, у роботі яких наявні корупційні ризики. У разі передання Тестологічного центру до ВККС (або врегулювання його статусу в інший спосіб поза межами НШСУ) питання необхідності подання декларацій доходів та майна керівництва та співробітників НШСУ має розв'язуватися із залученням до дискусії НАЗК.

За інформацією НШСУ, 52 876 учасників взяли участь у навчальних заходах НШСУ протягом 2025 року. Упродовж першого півріччя 2026 року НШСУ проведено 430 навчальних заходів, у яких взяли участь 31 174 учасники (слухачі).

Упродовж 2025 року працівники Навчальної лабораторії з вивчення права ЄС (Навчальна лабораторія) здійснили повний цикл розроблення матеріалів, апробації та реалізації тренінгу для тренерів на тему: «Застосування права Європейського Союзу та практики Суду Справедливості». Загалом у 2025 році навчання з права ЄС охопило 8 140 осіб, а за перше півріччя 2026 року — понад 7 тис. учасників, з яких понад 2 тис. — судді.

Наприкінці 2025 року НШСУ затвердила Стратегію розвитку суддівської освіти на 2026–2030 роки. Стратегія синхронізована зі Стратегією Європейської мережі суддівської освіти (EJTN).

З метою оцінювання діяльності НШСУ на відповідність вимогам і стандартам навчальних закладів ЄС для підготовки суддів у 2025 році проведено експертну місію Європейської комісії TAIEX, якою здійснено повний функціональний, кадровий та фінансовий аудит НШСУ за участі міжнародних експертів, що було однією з рекомендацій громадськості в попередньому звітному періоді. Задля підвищення інституційної спроможності НШСУ доцільно надалі переглянути структуру (включно з регіональними відділеннями) та функції НШСУ (зокрема виключити непритаманні для суддівських шкіл функції) і здійснити трансформацію НШСУ в сучасний тренінговий центр (за результатами функціонального аудиту органів суддівського врядування та самоврядування і з урахуванням рекомендацій звіту TAIEX).

Виконання судових рішень

Верховна Рада 7 квітня 2026 року прийняла Закон № 4833-IX⁴², яким, зокрема, передбачено: (1) удосконалення порядку звернення стягнення на кошти та електронні гроші боржників на рахунках/електронних гаманцях, відкритих у банках та інших фінансових установах; (2) автоматизоване зняття арештів з рахунків боржників (якщо сума стягнення не перевищує 10 розмірів мінімальної заробітної плати) та

42 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку виконання судових рішень, рішень інших органів та цифровізації окремих етапів виконавчого провадження : Закон України від 07.04.2026 № 4833-IX.

виключення з ЄРБ після сплати заборгованості; (3) розширення функціоналу АСВП та ЄРБ, запровадження їх взаємодії з іншими державними реєстрами для недопущення відчуження боржником майна; (4) підвищення суми заборони звернення стягнення на єдине житло — з 20 до 50 розмірів мінімальної заробітної плати тощо.

Закон № 4833-IX набиратиме чинності поступово: частина норм почала діяти вже у квітні 2026 року, частина, зокрема запуск повноцінної АСВП, — восени 2026 року. Така поступовість зумовлена необхідністю технічної підготовки систем і оновлення реєстрів.

Наразі реалізовано перший етап модернізації АСВП. Поточне оновлення програмного забезпечення забезпечує реалізацію окремих норм Закону № 4833-IX — одним із ключових нововведень став функціонал, що дає змогу виконавцям оперативно приймати та реєструвати постанови про виключення відомостей про особу з ЄРБ. Впроваджено новий функціонал електронної взаємодії АСВП з Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою, який, зокрема, оптимізує роботу державних і приватних виконавців та сприятиме оперативнішому виконанню судових рішень. Крім інтеграції з судовою системою, розробники виконали низку додаткових технічних доопрацювань і виправлень. Усі вони спрямовані на покращення взаємодії користувачів із функціоналом АСВП.

Водночас Закон № 4833-IX не врегульовує, зокрема, питання зрівняння повноважень приватних і державних виконавців; автоматизації процедури доступу до професії та вдосконалення підготовки нових претендентів; винагороди приватного виконавця.

Законодавство у сфері виконання судових рішень та рішень інших державних органів доцільно доопрацювати в частині питань, що не врегульовані Законом № 4833-IX, з метою уніфікації підходів та формування цілісної державної політики у сфері виконання судових рішень. Також треба доопрацювати концепцію цифровізації виконавчого провадження, яка міститиме практичні заходи з переходу всіх рівнів виконавчого провадження на електронний формат.

Реформа прокуратури

Системний прогрес у реформуванні прокуратури протягом звітного періоду залишається *вкрай обмеженим*. Попри точкові організаційні та стратегічні напрацювання, ключові євроінтеграційні рекомендації та зобов'язання у сфері реформи прокуратури залишаються невиконаними або виконаними частково.

Попри неодноразові рекомендації та заклики Європейської комісії забезпечити конкурсний і меритократичний добір прокурорів та утримуватися від практики *позаконкурсних призначень*, прокуратура не продемонструвала готовності відмовитися від такого механізму. Навпаки, можливість позаконкурсного призначення до обласних прокуратур і ОГП, передбачена Законом № 4555-IX, активно застосовується на практиці. Лише станом на початок вересня 2025 року за перші півтора місяця до прокуратур обласного рівня за такою процедурою призначено 148

осіб⁴³ та 130 осіб — до ОГП⁴⁴. Надалі прокуратура не надавала офіційні дані, але масштаби проблеми можна спрогнозувати з огляду на ці цифри. До того ж наявна практика призначення на посади прокурорів обласної прокуратури з подальшим переведенням в окружні прокуратури, через що немало учасників конкурсів до окружних прокуратур відкликають свої кандидатури. Отже, практика призначення поза конкурсом поширилася на прокуратури всіх рівнів, за винятком САП.

Питання процесуальної незалежності прокурорів залишається невирішеним. Не виконано рекомендації щодо посилення гарантій незалежності прокурорів, зокрема шляхом запровадження можливості оскарження рішень про їх відсторонення від кримінального провадження. Також не усунуто ризики використання кадрових та організаційних механізмів як інструментів впливу на прокурорів. Розширення повноважень Генерального прокурора в поєднанні з відсутністю достатніх інституційних гарантій незалежності додатково загострює ці ризики.

Досі окремого законодавчого врегулювання потребує *функція прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді*. Після рішення КСУ щодо відповідних конституційних положень законодавець має уточнити правове регулювання цієї функції, визначивши виключні випадки та межі її здійснення. Подальше врегулювання має забезпечити її субсидіарний характер та відповідність європейським підходам.

Відсутній конкурсний добір на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури, попри те що строк для виконання цього завдання, визначеного Планом для Ukraine Facility та Дорожньою картою з питань верховенства права, уже минув (I квартал 2026 року). Відповідні законодавчі напрацювання розроблялися, однак такі законодавчі ініціативи досі лишаються в статусі проєкту, що не внесений Урядом до Парламенту.

Окремі інституційні зміни відбувалися у сфері *прокурорського самоврядування*, хоча вони не розв'язують системних проблем. У серпні 2026 року відбулася чергова всеукраїнська конференція прокурорів, під час якої обрано 11 нових членів РПУ. Головою РПУ обрано представника від Рівненської обласної прокуратури Василя Мартинюка⁴⁵. Під час конференції також затверджено зміни до Положення про РПУ, Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, Положення про порядок роботи органу, що здійснює дисциплінарне провадження, та Регламенту всеукраїнської конференції прокурорів. Якщо під час попередньої всеукраїнської конференції прокурорів у 2024 році в межах пілотного проєкту відповідна робоча група попередньо оцінювала кандидатів до КДКП⁴⁶, то в межах цієї конференції ця практика не застосовувалася. Отже, нова РПУ обрана на п'ять років за старими правилами без попередньої оцінки відповідності професійним критеріям та доброчесності.

Атестація прокурорів, започаткована як тимчасовий механізм очищення прокуратури від непрофесійних та недоброчесних кадрів, продовжувалася протягом

43 Дані узагальнено на основі інформації обласних прокуратур, отриманої відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

44 Лист Офісу Генерального прокурора від 10.10.2025 № 07-823-25.

45 Про обрання голови, заступника голови та секретаря Ради прокурорів України : рішення Ради прокурорів України від 28.08.2026 № 119.

46 Робоча група за підтримки Проєкту ЄС «Право-Justice» надавала оцінку кандидатів до КДКП, зокрема за критерієм доброчесності, за запитом РПУ.

2025–2026 років. Після тимчасового призупинення роботи атестаційних комісій у 2025 році (у зв'язку зі зміною Генерального прокурора) їхня діяльність відновила-ся. Досі ОГП не запропонував системного рішення щодо завершення атестації та визначення подальшої долі прокурорів, які залишаються поза межами завершеної процедури.

Паралельно КДКП продовжувала розгляд дисциплінарних проваджень, зокрема пов'язаних із питаннями *незаконного набуття прокурорами інвалідності*. За результатами розгляду 320 відповідних рішень КДКП 32 прокурори притягнуто до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з органів прокуратури (10% від загальної кількості дисциплінарних проваджень); щодо 20 прокурорів (6,3%) — накладено стягнення у вигляді заборони призначення на вищу посаду в органі прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, строком на 1 рік та переведення до органу прокуратури вищого рівня; на 1 прокурора (0,3%) накладено дисциплінарне стягнення у вигляді догани. 265 дисциплінарних проваджень (82,8% від загальної кількості дисциплінарних проваджень) закрито у зв'язку з відсутністю в діях прокурора складу дисциплінарного проступку. Отже, попри значний обсяг проведених перевірок, *переважна більшість прокурорів уникнула дисциплінарної відповідальності: 82,8% проваджень закрито*, а звільнення з органів прокуратури застосовано лише у 10% випадків. Кримінально-правове реагування також не продемонструвало належного результату: попри розслідування ДБР можливих зловживань, станом на звітний період відсутні публічно відомі остаточні результати в більшості таких справ. У сукупності це свідчить про недостатню ефективність механізмів притягнення прокурорів до відповідальності за можливі зловживання, пов'язані з набуттям інвалідності.

Водночас протягом звітного періоду *затверджено низку стратегічних документів*. У жовтні 2025 року Генеральний прокурор затвердив Стратегію розвитку прокуратури на 2025–2028 роки, а в червні 2026 року — Антикорупційну програму ОГП на 2026–2028 роки та Єдину комунікаційну стратегію органів правопорядку та прокуратури на період до 2030 року. Документи визначають низку пріоритетних напрямів подальшого розвитку прокуратури, зокрема цифрову трансформацію, розвиток людського капіталу, відкритість, підзвітність та незалежність. Їх ухвалення має переважно стратегічний та організаційний характер і саме собою не свідчить про здійснення системної реформи. Стан реалізації відповідних документів та окремих передбачених ними заходів потребує подальшого моніторингу.

Отже, системний прогрес у реформуванні прокуратури протягом звітного періоду залишається вкрай обмеженим. Ключовими нерозв'язаними питаннями залишаються забезпечення процесуальної незалежності прокурорів, відновлення єдиних конкурсних та меритократичних засад їх добору і просування, запровадження прозорого конкурсного механізму призначення на керівні посади, деполітизація процедури призначення та звільнення Генерального прокурора, посилення прозорості та ефективності прокурорського самоврядування, повноцінне впровадження цифрових механізмів, передбачених Дорожньою картою з питань верховенства права. Також Рекомендації IV Раунду оцінювання Групи держав проти корупції (GRECO) щодо випадкового розподілу кримінальних проваджень, системи оцінювання прокурорів, вдосконалення підстав та порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності залишаються невиконаними, а напрацювання робочих груп і пілотних проєктів не трансформовані у сталі та ефективні управлінські рішення.

Реформа адвокатури

У звітному періоді *прогресу у сфері реформування адвокатури не зафіксовано*. Єдиним інституційним кроком стало створення 12 січня 2026 року урядової робочої групи з удосконалення законодавства про адвокатуру, тоді як профільні стратегічні документи залишаються незатвердженими або на стадії проєкту. Дорожня карта з питань верховенства права передбачає прийняття до IV кварталу 2026 року законопроєкту щодо вдосконалення правового регулювання адвокатської діяльності, однак перспектива дотримання цього строку залишається невизначеною. Натомість акти ОАС набувають дедалі більш централізованого та непрозорого характеру.

Позитивним зрушенням стало включення сфери адвокатури до проєкту Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки, розробленого НАЗК. Законопроєкт № 15230-д щодо затвердження цієї стратегії очікує на розгляд Парламентом.

Діяльність урядової робочої групи поки не дала змістовних результатів. Протягом звітного періоду відбулося лише одне засідання (19 березня 2026 року), на якому фактично не розглянуто жодного питання реформування, натомість ухвалено рішення про розширення складу групи (у чинному складі — 27 осіб). Водночас чинний склад робочої групи потребує актуалізації — у липні 2026 року у зв'язку з формуванням нового складу Уряду Денис Маслов, колишній голова Комітету Верховної Ради з питань правової політики та співголова робочої групи, призначений на посаду Міністра юстиції України. Нового голову зазначеного комітету станом на кінець серпня 2026 року не обрано⁴⁷.

Надалі критично важливо увідповіднити законодавчу базу у сфері адвокатури Конституції України та кращим європейським практикам через інклюзивні й прозорі консультації за участю правничої спільноти та громадянського суспільства. Мета таких консультацій має полягати в розбудові незалежного, професійного та підзвітного адвокатам і суспільству інституту адвокатури. Ключові напрями змін:

- 1) децентралізація повноважень РАУ з розмежуванням нормотворчих, виконавчих і контрольних функцій та запровадженням системи стримувань і противаг;
- 2) прозорі, демократичні процедури обрання ОАС, що заслуговують на довіру;
- 3) єдиний стандартизований цифровізований кваліфікаційний іспит;
- 4) підзвітний, незалежний дисциплінарний механізм із публічними реєстрами рішень;
- 5) обов'язкове фінансове звітування ОАС із щорічним незалежним аудитом;
- 6) лібералізація безперервного навчання через усунення монополії ВША НААУ;
- 7) посилення гарантій адвокатської діяльності та розширення професійних прав адвокатів відповідно до європейських стандартів.

Система ОАС залишилася без змін. Вибори не проведено, хоча строк повноважень ОАС завершився ще у 2022 році. З огляду на це на керівних посадах в адвокатурі на

⁴⁷ Згідно з Положенням про робочу групу з питань удосконалення законодавства у сфері адвокатури та адвокатської діяльності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2026 № 42, робочу групу очолюють співголови, якими є заступник Міністра юстиції з питань європейської інтеграції та голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

центральному та регіональному рівнях перебувають адвокати, обрані ще у 2012-му, 2017-му та 2019 роках, а Голова НААУ та РАУ Лідія Ізовітова обіймає посаду безперервно з 2012 року. Безстрокове утримання повноважень обґрунтовують воєнним станом, хоча ст. 22 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» забороняє використання цього режиму для утримання влади. Крім того, ані Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», ані Конституція України не передбачають продовження повноважень ОАС після завершення строку мандатів. ВРП звернулася до НААУ та РАУ (рішення № 1476/0/15-26), наголосивши, що представників адвокатури немає в її складі понад чотири роки (з 2022 року з'їзди адвокатів не проводилися), що їх обрання з'їздом адвокатів є конституційним обов'язком, а не правом, і що воєнний стан не перешкоджає проведенню з'їзду, адже судді, прокурори та правничі заклади свої з'їзди провели.

Водночас з 2021 року в місті Київ немає ОАС через рішення РАУ, що залишає понад 15 тис. адвокатів без представництва. Ключова системна проблема полягає в монополії РАУ на виборчі процеси: РАУ має ініціювати цикл виборів ОАС на регіональному та центральному рівнях. Проблемою є й те, що адвокати голосують за новий склад ОАС відкрито, підняттям руки (закон не гарантує таємного голосування, а фактичне голосування відбувається шляхом підняття руки на відповідних зборах), що суперечить Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 21. Крім того, зберігається непрозора система делегування та квотування учасників таких зборів, що непрозоро усуває від голосування абсолютну більшість адвокатів. Також проблемою є фактично відсутня процедура реалізації свого пасивного виборчого права, що є порушенням базових принципів демократії. Принципово, щоб реформа починалася саме з нової системи виборів до ОАС з метою формування довіри до них. Отже, реформа законодавства у сфері адвокатури має передувати новим виборам.

Закритість ОАС є окремою проблемою. На практиці значна кількість рішень РАУ не оприлюднюється, а частину з них фактично засекречено, що суперечить законодавству. Засідання РАУ не транслюються, а їхні протоколи (стенограми) не оприлюднюються. За результатами розгляду звернення громадської організації «Адвокат майбутнього» НААУ відмовила в наданні запитуваної інформації щодо адвокатури, а також у співпраці, зазначивши, що НААУ та РАУ є єдиним суб'єктом, уповноваженим представляти адвокатуру. Адвокатура виявляє найвищий рівень закритості з-поміж усіх інституцій системи правосуддя.

Пріоритетними у сфері адвокатури є такі зміни: скасування квотування і пряма участь адвокатів у виборах через таємне онлайн-голосування «один адвокат — один голос» на незалежних платформах; автоматичний запуск виборів після спливу строку повноважень ОАС; скорочення строку повноважень ОАС до трьох років; розмежування компетенції РАУ і РАР та розбудова системи стримувань та противаг; обов'язкова публічність діяльності ОАС, зокрема проведення трансляції засідань, як елемент підзвітності перед адвокатами.

Доступ до професії адвоката залишається непрозорим і відбувається за застарілою процедурою з паперовими екзаменаційними білетами. Механізмів об'єктивного оцінювання кандидатів немає. Чинний закон встановлює лише формальні вимоги до кандидата (освіта, стаж, мова) і не містить морально-етичних вимог чи перевірки історії дисциплінарних або інших стягнень.

Аналіз ЄРАУ виявляє регіональні аномалії, що свідчать про відсутність єдиних стандартів доступу: у перерахунку на 100 тис. населення найменші за чисельністю області видають найбільше свідоцтв (Полтавська та Закарпатська області майже вдвічі випереджають Львівщину). Об'єктивних чинників, які б пояснювали такий показник (концентрація правничих факультетів національного рівня, наявність великого ринку правничих послуг, попит з боку бізнесу), у цих регіонах не спостерігається. Оскільки закон дозволяє скласти іспит і отримати свідоцтво в будь-якому регіоні, а практикувати на всій території України, кандидати не обмежені у виборі КДКА. Це вказує на різні умови доступу в окремих КДКА, які роблять їх привабливими для кандидатів незалежно від місця реальної практики, та на потенційні процедурні ризики.

Розв'язання потребує проблема щодо запровадження єдиного стандартизованого загальнонаціонального цифровізованого іспиту зі спеціалізованим програмним забезпеченням та відеофіксацією і застосування морально-етичних вимог та декларації доброчесності кандидата з обов'язковою її перевіркою КДКА, а також удосконалення стажування з урахуванням найкращого досвіду держав-членів ЄС.

Ключовою проблемою **постійного професійного розвитку** залишається монопольне становище ВША НААУ, яка одночасно є адміністратором системи підвищення кваліфікації та її головним оператором, що надає адвокатам платні послуги. Такий конфлікт інтересів закріплено на рівні її Статуту — ВША НААУ визначено і регулятором, і провайдером, а РАУ фактично зобов'язує адвокатів користуватися цими платними послугами. Водночас ВША НААУ є юридичною особою приватного права і не є підзвітною адвокатам. Протягом 2024–2026 років ВША НААУ також виступає скаржником до дисциплінарних органів адвокатури щодо адвокатів, які формально не виконали норматив підвищення професійного рівня. Це утворює інституційний конфлікт інтересів: скаржник є безпосереднім набувачем вигоди, адже адвокат зобов'язаний пройти відповідне підвищення кваліфікації саме у ВША НААУ, яка в такий спосіб стає фінансовим бенефіціаром системи.

Закон потребує змін, які гарантують лібералізацію ринку операторів надання послуг з підвищення кваліфікації.

Дисциплінарна система не зазнала системного вдосконалення і продовжує демонструвати структурну дисфункцію. Публічного електронного реєстру дисциплінарних рішень досі немає, а дисциплінарне провадження використовується як інструмент тиску на адвокатів.

Закритість дисциплінарної процедури має прямі наслідки. Через відсутність реєстру рішень КДКА та ВКДКА адвокатська спільнота, скаржники та незалежні дослідники не можуть перевірити статистику, проаналізувати правові позиції й оцінити обґрунтованість рішень. А адвокати позбавлені можливості орієнтуватися в реальних стандартах, за які їх може бути притягнуто до відповідальності.

Дисциплінарні органи залишаються адміністративно узалежненими від ОАС. Чинний Голова ВКДКА не обраний З'їздом адвокатів України, як вимагає закон, а призначений РАУ — органом, члени якого регулярно виступають ініціаторами дисциплінарних проваджень. Водночас Голова ВКДКА одноосібно визначає, яка регіональна КДКА розглядатиме конкретну скаргу в разі відсутності кворуму в одній з них, оскільки низка регіональних КДКА не має кворуму і справ не розглядає (понад 10). Саме так скаргу щодо члена ВРП Романа Маселка передано до КДКА

Закарпатської області, а скарги щодо членів ВККС — до інших регіонів, що створює ризики цілеспрямованого добору дисциплінарного органу. У 2025–2026 роках РАУ ініціювала дисциплінарні провадження щодо членів ВРП та ВККС (Романа Маселка, Романа Сабодаша та Руслана Сидоровича), які не були делеговані до цих органів від адвокатури та право яких на заняття адвокатською діяльністю зупинено. ВРП у своїх рішеннях кваліфікувала дії ОАС щодо Романа Маселка як втручання в діяльність члена конституційного органу та дискредитацію його рішень.

Закон має передбачати створення публічного електронного реєстру дисциплінарних проваджень та рішень; зупинення виконання рішення на час його оскарження; визначення поняття дисциплінарного проступку та вичерпного переліку суб'єктів звернення зі скаргами; розширення переліку стягнень; встановлення, що дії особи із зупиненим правом на адвокатську діяльність, вчинені поза її межами, не можуть бути предметом дисциплінарного провадження.

Ситуація у сфері **фінансового управління ОАС** залишається незмінною. Фінансова звітність перед адвокатами не публікується з 2022 року, зокрема згідно з рішенням РАУ від 20 травня 2023 року № 50, доступу до якого адвокати також не мають (рішення не опубліковано та не надається на запити адвокатів). Коштами розпоряджаються без зовнішнього чи незалежного контролю, механізми відкритих закупівель, аудитів і прозорого погодження видатків не використовуються, а щорічні внески адвокатів встановлюються на максимально можливому законодавчому рівні без оприлюднення обґрунтувань і розрахунків.

Рішення РАУ № 92 про зміну порядку розподілу внесків між НААУ та РАУ, ухвалене у 2024 році без фінансово-економічних розрахунків, реалізовано у 2025 році: за орієнтовними підрахунками на основі даних ЄРАУ, НААУ отримала орієнтовно 12 млн грн додаткових надходжень без публічного звіту про їх використання. На індивідуальні запити адвокатів про фінансову звітність НААУ відмовляє в наданні інформації, посилаючись на рішення РАУ № 50 і № 51 та розпорядження Голови НААУ, РАУ № 91, і повідомляє, що звітність буде оприлюднена лише протягом трьох місяців після припинення воєнного стану. Отже, адвокат, який виконав обов'язок зі сплати внеску, не має можливості перевірити обґрунтованість витрачання своїх коштів ані через офіційні вебресурси, ані через індивідуальний запит.

Закон має передбачати щорічне оприлюднення кошторисів ОАС усіх рівнів та обґрунтування розміру внеску з розрахунками витрат перед адвокатами; оприлюднення фінансових звітів за 2022–2025 роки; уніфікацію та деталізацію звітності за статтями витрат, контрактами й оплатою праці; доступ адвокатів до істотних умов договорів і первинних документів; запровадження прозорих і конкурентних закупівель; обов'язковий щорічний зовнішній незалежний аудит з оприлюдненням результатів для адвокатів.

Судовий контроль за рішеннями, діями та бездіяльністю ОАС. Суди послідовно не втручаються у зміст рішень ОАС, обмежуючись перевіркою дотримання процедури й визнаючи за цими органами необмежену дискрецію нормотворення. Державного органу, який контролював би якість актів НААУ та РАУ, не існує — акти адвокатського самоврядування не підлягають жодному контролю з боку Мін'юсту. Через це рішення ОАС фактично виведені з-під ефективного судового контролю. Закон має передбачати можливість судового оскарження рішень ОАС, яким притаманні ознаки нормативно-правового акта, з перевіркою їх за критеріями, визначеними КАС України.

Стан **дотримання професійних прав адвокатів** не зазнав якісних змін: продовжуються перешкоджання доступу до клієнтів, використання мобілізаційних механізмів для усунення захисників, ототожнення адвокатів з клієнтами та ігнорування адвокатських запитів. Кількість письмових звернень про порушення професійних прав зросла з 86 у 2024 році до 97 у 2025 році. Механізм відповідальності за ненадання відповіді на адвокатський запит залишається недієвим через бездіяльність РАР, наділених ексклюзивним повноваженням складати протоколи. Необхідно гарантувати безперешкодний доступ адвокатів до клієнтів, надати повноваження на самостійне проведення окремих процесуальних дій та ідентифікований доступ до реєстрів, посилити гарантії адвокатської таємниці, а також застосувати право вето до законопроекту № 12320⁴⁸, розмиті категорії «ототожнення» в якому порушують принцип правової визначеності.

Важливим кроком стало підписання Україною 9 березня 2026 року Конвенції Ради Європи про захист професії адвоката — Україна стала 28-ю державою, що приєдналася до договору. Водночас Парламент ще має надати згоду на його обов'язковість, а належне виконання Конвенції вимагає суттєвих змін до законодавства про адвокатуру, на чому наголошував і Мін'юст. Тому ратифікацію цієї Конвенції доцільно проводити одночасно з прийняттям змін, передбачених Дорожньою картою з питань верховенства права, або після їх прийняття — ратифікація не має передувати законодавчій реформі у сфері адвокатури, оскільки це створить розрив між міжнародними зобов'язаннями та національним регулюванням.

Реформа юридичної (правничої) освіти

Упродовж звітного періоду у сфері юридичної (правничої) освіти досягнуто *певного прогресу*. Втретє проведено ЄДКІ за спеціальностями Право та Міжнародне право, а мінімальний конкурсний бал для вступу на бакалаврський рівень за D8 Право та D9 Міжнародне право збережено на рівні 150. Прийнято Закон України «Про академічну доброчесність». Водночас рекомендації Європейської комісії щодо відокремлення правничої освіти від підготовки фахівців для органів правопорядку, уніфікації стандартів, удосконалення вступу, ліцензування і фінансування та посилення практичної підготовки значною мірою залишилися невиконаними⁴⁹.

Дорожня карта з питань верховенства права передбачає прийняття Закону про вищу юридичну (правничу) освіту та первинний доступ до правничої професії, оновлення стандартів і програми ЄДКІ та інституційне розмежування підготовки правників і фахівців для органів правопорядку⁵⁰. Станом на 31 серпня 2026 року відповідний законопроект не внесено до Верховної Ради, нові стандарти D8 Право та D9 Міжнародне право не затверджено, а відомчі ЗВО продовжують підготовку правників. План пріоритетних дій Уряду на 2026 рік також не визначив реформу правничої освіти окремим напрямом.

Перехід на нову класифікацію спеціальностей супроводжувався переоформленням ліцензій, однак спеціальних ліцензійних та акредитаційних вимог для правничих програм не запроваджено. У 2024/2025 навчальному році НАЗЯВО ухвалило

48 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.

49 Ukraine 2025 Report : Communication on EU enlargement policy / European Commission. Brussels, 2025. 111 p.

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

рішення щодо 50 освітніх програм галузі 08 Право: 80% акредитовано на повний строк, 18% отримали умовну акредитацію, 2% — відмову; зразкових програм не визначено⁵¹. ЄДКІ 20 листопада 2025 року не склали 19,23% учасників⁵². У серпні 2026 року НАЗЯВО доповнило Перелік суттєвих недоліків вимогами щодо аналізу результатів ЄДКІ, оприлюднення кваліфікаційних робіт і функціонування системи академічної доброчесності⁵³. Проте результати працевлаштування випускників і якість практичної підготовки не стали обов'язковими складовими акредитації.

У 2026 році збережено відомчу модель державного замовлення. На бакалаврському рівні D8 Право 60,7% його обсягу припадає на замовників поза системою МОН, а найбільшим окремим замовником залишається МВС⁵⁴. Прийнятий 18 серпня 2026 року Закон щодо фінансування здобуття вищої освіти⁵⁵ створив основу для постійної моделі державних грантів. Постановою Кабінету Міністрів України № 1030⁵⁶ грантову підтримку поширено на вступників до магістратури. Для D8 Право та D9 Міжнародне право грант першого рівня не надається; вступники можуть претендувати на грант другого рівня, а спеціальний підвищувальний коефіцієнт для цих спеціальностей не застосовується.

Змістового оновлення правничої освіти не відбулося: продовжують застосовуватися стандарти 081 Право і 293 Міжнародне право, програми ЄДКІ та Єдиного фахового вступного випробування істотно не переглянуто. Частково сформовано регуляторну базу практичної підготовки в органах юстиції, судах і прокуратурі, проте проблемами залишаються формалізм практики, якість її баз і слабкий контроль ЗВО. Розроблення професійних стандартів «Адвокат» та «Помічник адвоката» перейшло до організаційного етапу. МОН доцільно затвердити нові стандарти D8 Право та D9 Міжнародне право, посилити вивчення права ЄС, професійної етики, юридичного письма, цифрових технологій і відповідального використання ШІ та синхронізувати освітні стандарти з вимогами правничих професій.

Закон України «Про академічну доброчесність»⁵⁷ набрав чинності 1 лютого 2026 року та введений у дію 31 липня 2026 року. Він визначив порушення академічної доброчесності, процедури реагування та правила використання ШІ. Водночас ЗВО мають оновити внутрішні політики, запровадити єдині процедури розгляду порушень і врегулювати використання ШІ під час оцінювання та в адміністративній діяльності. Подальша реалізація реформи потребує прийняття профільного закону, інституційного розмежування підготовки правників і працівників органів правопорядку, спеціальних вимог до ліцензування й акредитації, оновлення змісту навчання та формування державного замовлення з урахуванням потреб ринку праці,

51 Аналітичний звіт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти за результатами акредитації освітніх програм у період з вересня 2024 р. по червень 2025 р. Київ, 2025. С. 9–11.

52 Звіт про результати складання єдиного державного кваліфікаційного іспиту зі спеціальностей 081 Право та 293 Міжнародне право / Науково-методичний центр ВФПО МОН. Київ, 2026.

53 Перелік суттєвих недоліків : додаток 1 до Звіту експертної групи, затверджений рішенням Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 27.08.2024 (протокол № 15 (65)), зі змінами, внесеними рішенням Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 25.08.2026 (протокол № 14 (105)).

54 Деякі питання прогнозування потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці, потреби у вступниках та державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2026 № 906.

55 Про внесення змін до деяких законів України щодо фінансування здобуття вищої освіти та надання державної цільової підтримки здобувачам вищої освіти : Закон України від 18.08.2026 № 4946-ІХ.

56 Про реалізацію експериментального проекту щодо надання академічних грантів для здобуття вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2026 № 1030.

57 Про академічну доброчесність : Закон України від 18.12.2025 № 4742-ІХ.

результатів ЄДКІ та працевлаштування випускників.

Правосуддя за наслідками війни

Гармонізація українського кримінального законодавства з міжнародним правом

Процес гармонізації українського кримінального законодавства з міжнародним правом залишається незавершеним попри прийняття імплементаційного Закону⁵⁸ 9 жовтня 2024 року. Міжвідомча робоча група, створена 14 січня 2025 року при ОГП, напрацювала пропозиції щодо виокремлення складів воєнних злочинів та уточнення визначення злочину агресії. Попри це, питання ретроактивного застосування норм щодо злочинів проти людяності не розв'язане, а розроблений законопроект очікує на внесення на розгляд до Верховної Ради.

Законодавство про комплексну систему підтримки та захисту потерпілих і свідків (необхідне для відповідності Директиві 2012/29/EU) досі потребує прийняття.

Інституційна спроможність і взаємодія

Інституційна спроможність системи розвивається. Ключову роль у цій системі відіграє спеціалізований Департамент протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, а також відповідні підрозділи в обласних прокуратурах та інших органах правопорядку. Розслідування воєнних злочинів є також задекларованим пріоритетом роботи ОГП.

23 квітня 2026 року затверджено нову Стратегію з реалізації повноважень органів прокуратури у сфері кримінального переслідування за міжнародні злочини на 2026–2028 роки, яка потребує уточнення заходів щодо посилення взаємодії з міжнародними організаціями та громадянським суспільством, а також докладного плану реалізації з чіткими індикаторами й строками.

Продовжує діяти Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків при ОГП, який має 12 регіональних підрозділів у різних областях. Однак серед основних його проблем можна виокремити обмежене фінансування, відсутність єдиного координаційного механізму та адміністрування численних програм ОГС.

Також потребує розв'язання проблема підслідності найтяжчих міжнародних злочинів, адже попри виключну підслідність усіх міжнародних злочинів СБУ, значну частку роботи на практиці виконує НПУ. Тому необхідно забезпечити СБУ достатніми ресурсами, а також увідповіднити державну політику (включно із заходами Дорожньої карти з питань верховенства права щодо закріплення підслідності виключно за СБУ) фактичному стану справ.

⁵⁸ 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.

Судовий розгляд справ

Протягом 2025 року до місцевих судів надійшло чотири кримінальні провадження за ст. 437 КК України (злочин агресії), перебувало на розгляді 19 проваджень, що надійшли за цей період, постановлено 3 вироки. 164 провадження надійшло та 391 перебувало на розгляді за ст. 438 КК України (воєнні злочини), за результатом розгляду яких постановлено 72 вироки⁵⁹. Більшість справ розглядається *in absentia*. Резонансним став перший виправдувальний вирок російському військовому (справа № 369/6338/23) через недостатність доказів для доведення вини поза розумним сумнівом⁶⁰.

НШСУ продовжує проводити навчання щодо розгляду справ про воєнні злочини, кримінальних проваджень *in absentia* тощо.

Проблемним є забезпечення права на захист у міжнародних злочинах, зокрема через слабку позицію адвокатів, яка подекуди призводить до погодження з позицією обвинувачення. Адвокати обмежені в ресурсах з боку держави (здебільшого йдеться про адвокатів, які працюють з системою БПД). Водночас суспільний тиск на них, зокрема ототожнення адвоката і клієнта, подекуди негативно впливає на якість правничої допомоги. Фінансування пілотних проєктів підтримки потерпілих у судах та розроблення електронної бази даних рішень українських судів, ухвалених у справах про воєнні злочини, зупинено. Окремо потребують врегулювання ризики законопроєктів № 7033-д, № 11538, № 11539 і № 10301 щодо обмеження прозорості рішень, можливої неконституційності, додаткового навантаження на суддів тощо.

Щодо колабораційної діяльності, такі кримінальні провадження складають майже половину проваджень за злочини проти основ національної безпеки. Раніше описані проблеми законодавства щодо колабораційної діяльності та практики його застосування залишаються актуальними⁶¹. ВС здебільшого зберігає формальний підхід щодо достатності факту зайняття посади в окупаційному органі для притягнення особи до відповідальності за колабораційну діяльність, вузьке тлумачення добровільності та примусу в умовах окупації та неврахування стандартів міжнародного гуманітарного права під час оцінювання дій осіб в умовах окупації. Хоча випадки врахування практики ЄСПЛ стають частішими (наприклад, ВС врахував висновки у справі «Україна і Нідерланди проти Росії» в частині оцінки примусу в умовах окупації території України).

Моніторингова місія ООН з прав людини та Незалежна міжнародна комісія ООН повторно наголосили, що широке тлумачення колабораціонізму призводить до правової невизначеності й переслідування діянь, які не завдають шкоди національній безпеці. Водночас змін до відповідної статті КК України протягом звітного періоду не внесено.

59 Дані пораховано на підставі інформації, зазначеної у звітах судів першої інстанції, розміщених на вебсторінці Судової влади України в розділі «Судова статистика» у 2025 році.

60 Вирок Бородянського районного суду Київської області від 30.10.2025 у справі № 369/6338/23.

61 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 / Лабораторія законодавчих ініціатив [та ін.]. Київ, 2025. С. 568.

Міжнародна співпраця

У 2025 році Україна набула статусу повноправного учасника Римського статуту МКС та вперше взяла участь у роботі Асамблеї держав-учасниць на рівних правах. МКС скеровано інформаційне повідомлення щодо атак РФ на енергетичну інфраструктуру⁶², 13 повідомлень щодо злочинів, вчинених на території АР Крим⁶³. Загалом з початку повномасштабної агресії Росії проти України ОГП забезпечив виконання 163 прохань про надання допомоги зі 175, отриманих від Офісу Прокурора МКС⁶⁴.

Україні доцільно відкликати заяву за ст. 124 Римського статуту, що містить застереження щодо поширення юрисдикції МКС на українських громадян строком на сім років.

Протягом лютого–квітня 2026 року відбувся конкурс з добору кандидата на посаду судді МКС від України. Основним кандидатом на посаду судді МКС від України визначено суддю ВП ВС, голову Етичної ради при ВРП Лева Кишакевича.

Співпраця з МКС відбувається в умовах політичного тиску на Суд. Адміністрація США 13 липня 2026 року оголосила кампанію з «демонтажу» Суду, що передбачає санкції, візові обмеження для співробітників МКС та тиск на держави-учасниці з метою виходу з Римського статуту.

Робота Спільної слідчої групи за участі МКС та Європолу продовжується. У жовтні 2025 року Україна вперше передала затриманого російського військовослужбовця іншій державі — Литві — для притягнення до відповідальності за механізмом універсальної юрисдикції.

Розширюється мережа спільних слідчих груп, які координуються Євроюстом: станом на 31 грудня 2025 року їх функціонувало 60 (проти 39 у 2024 році), понад 70% — з державами-членами ЄС⁶⁵.

Функціонує база CISED (Core International Crimes Evidence Database), яка акумулює докази вчинення міжнародних злочинів, отримані національними та міжнародними суб'єктами. Для її ефективного функціонування необхідні зміни до українського процесуального законодавства, зокрема щодо статусу та критеріїв допустимості цифрових доказів міжнародного походження.

Щодо Спеціального трибуналу з питань злочину агресії, у липні 2026 року Нідерланди погодилися розмістити на своїй території всі фази його створення, включно з повноцінним функціонуванням. Водночас законопроект щодо порядку взаємодії українських органів зі Спеціальним трибуналом станом на липень 2026 року відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду.

62 Руслан Кравченко: до Міжнародного кримінального суду скеровано матеріали щодо атак РФ на енергетичну інфраструктуру України. *Офіс Генерального прокурора*. 2026.

63 Порушення прав людини в Криму: масштаби, національне та міжнародне реагування. *Прокуратура Автономної Республіки Крим та міста Севастополя*. 2026.

64 Звіт для медіа та громадянського суспільства за 2025 рік / Офіс Генерального прокурора. 2026. С. 113.

65 Там само. С. 110.

Боротьба з корупцією

Протягом звітного періоду *прогрес у сфері боротьби з корупцією залишався обмеженим*: позитивні зрушення були переважно точкові й залежали від внутрішніх процесів в інституціях, тоді як системні законодавчі зміни, передбачені Дорожньою картою з питань верховенства права, здебільшого не виконані.

Track Record

Результативність роботи НАБУ, САП і ВАКС продовжила зростати. ВАКС наростив темпи розгляду справ: 114 справ (180 осіб) у 2025 році проти 88 справ у 2024-му, 109 вироків (72 — за угодами) проти 77; у першому півріччі 2026 року постановлено вирoki в 65 провадженнях.

Водночас **частка вироків на підставі угод про визнання винуватості зростає** за обмеженої прозорості окремих із них. Середня тривалість розгляду однієї справи, хоч і скоротилася у 2025 році до 405 днів, у першому півріччі 2026-го знову зросла до 689 днів, водночас зростає залишок нерозглянутих проваджень.

Ефективність повернення активів судом покращилася: розмір спеціальної конфіскації зріс зі 158,8 млн грн (2024) до понад 673 млн грн (2025). Водночас облік виконання рішень про конфіскацію відсутній, що робить неможливим відстеження реального надходження цих коштів до бюджету.

Розслідуванням корупційних правопорушень іншими органами (НПУ, ДБР, СБУ, БЕБ) **дотепер бракує належної деталізації статистики та спеціалізації**. З 4 714 обвинувальних актів у 2025 році переважна більшість (3 935) припадає на НПУ, яка зосереджується на менш небезпечних злочинах (ст. 357, 369 КК України⁶⁶). А якість розслідувань складних справ, зокрема ДБР, залишається проблемною, про що свідчать неодноразові виправдувальні вирoki та скасування підозр ВАКС і АП ВАКС у резонансних справах.

Гарантії незалежності антикорупційних органів

Законодавство щодо конкурсного добору керівників НАБУ та САП протягом звітного періоду **не змінилося в частині усунення надмірної дискреції Прем'єр-міністра та Генерального прокурора**. А найбільш показовими стали оприлюднені в серпні 2026 року матеріали спецоперації «Форест Гамп» і слідства у справі Ольги Стефанішиної. Представлене правоохоронцями листування вказує на спроби колишньої посадовиці впливати на формування конкурсних комісій з добору керівництва НАЗК і БЕБ, а записи розмов колишньої заступниці керівника Офісу Президента Ірини Мудрої — на спроби впливати на добір «кадрового резерву» для антикорупційних органів та Раду громадського контролю НАБУ. Ці факти підтверджують, що **участь міжнародних незалежних експертів із вирішальним голосом у конкурсних комісіях лишається критичним запобіжником політизації доборів**.

Тиск на працівників антикорупційних органів не припинявся протягом усього

⁶⁶ Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України). Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України).

звітний період. Тут можна згадати затримання та обшуки детективів НАБУ з боку СБУ й ОГП, виявлення засобів прихованого стеження за керівниками підрозділів НАБУ (лютий і червень 2026 року), а також діяльність ТСК Верховної Ради⁶⁷, яку громадські організації публічно визначили як інструмент тиску. Тим часом усе ще **не прийняті законодавчі норми, необхідні для посилення інституційної самостійності САП**, в частині надання керівнику САП права ініціювати кримінальні провадження та погоджувати проведення слідчих дій щодо народних депутатів, а також повноваження у сфері міжнародного співробітництва.

Позитивною подією звітного періоду стало **призначення в серпні 2026 року укази Президента 17 суддів до ВАКС і АП ВАКС** за результатами конкурсу, хоча поповнення кадрового складу суду на цьому не завершено. **Конкурс на посаду заступника керівника САП** розпочався 19 серпня 2026 року за оновленою, менш вразливою до блокування процедурою — з огляду на завершення повноважень керівника САП Олександра Клименка в липні 2027 року, цей добір має особливе значення. Водночас через зміни до законодавства **необхідно повернути участь міжнародних експертів у формуванні нового складу Конкурсної комісії з добору членів ВКС**, щоб не започатковувати небезпечний прецедент з огляду на масштаб майбутнього добору суддівського корпусу.

Питання незалежності НАЗК актуалізувалося після оприлюднення «плівок Міндіча», що містили згадки про можливу неправомірну вигоду працівникам Агентства, хоча службове розслідування НАЗК не встановило фактів такої причетності. Здійснення НАЗК фінансового контролю продовжує викликати багато запитань, зокрема, Агентство не забезпечило прозору комунікацію щодо перевірки декларації колишнього керівника Офісу Президента Андрія Єрмака.

Людські ресурси

НАБУ завершило перший дворічний цикл оцінювання детективів за системою 16 показників ефективності. Водночас система оцінювання прокурорів (зокрема САП) не запроваджена з 1 січня 2026 року. Фінансування НАБУ, САП та ВАКС зросло, проте, за оцінкою НАБУ, не покриває реальної потреби.

Штат НАЗК дотепер недоукомплектований (377 із 425 посад). Також у квітні 2026 року Парламент підтримав у першому читанні законопроект № 13478-1 щодо відновлення конкурсів на державну службу, який експерти критикують за недостатні гарантії доброчесності. **Відновлення конкурсів на державну службу — одне з міжнародних зобов'язань України, тому питання доопрацювання такого законопроекту перед його прийняттям є нагальним.**

Інституційна самостійність і взаємодія

НАБУ досі залежить від СБУ в знятті інформації з електронних комунікаційних мереж, попри підписаний між органами меморандум. Цю залежність необхідно усунути. Водночас НАБУ варто посилити підрозділи аналітиків, які проактивно виявляють корупційні ризики, а систему «іКейс» — поширити на всіх учасників провадження, зокрема захисників, та інтегрувати із судовим документообігом.

⁶⁷ Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень у правоохоронних органах, судах та органах судової влади.

Для чутливих розслідувань **потрібна незалежна судово-експертна установа**. Нинішня система створює ризики затримок і витоків інформації, а приватні експерти зазнають тиску. Незалежність нової або реформованої установи мають гарантувати прозорий добір керівника та експертів, належне фінансування та відсутність підпорядкування органам, зацікавленим у результатах експертизи.

Законодавство також має поширити підслідність НАБУ на всіх топпосадовців, зокрема керівника Офісу Президента та його заступників.

Зовнішній аудит діяльності антикорупційних органів

Найгостріша ситуація — з **НАЗК**. Обов'язкова щодворічна зовнішня оцінка не проводиться вже понад чотири роки через зволікання Мін'юсту з оновленням критеріїв і методики. Законопроект № 14209 народної депутатки Анастасії Радіної, який передає повноваження щодо затвердження критеріїв самій комісії з аудиту, очікує на розгляд у Комітеті Верховної Ради з питань антикорупційної політики з листопада 2025 року, а саме НАЗК виступає проти такого підходу. Опублікований у березні 2026 року звіт НАЗК про виконання рекомендацій попереднього аудиту (80,7% виконання) демонструє системну підміну змісту рекомендацій формальним урегулюванням на рівні власних актів, зокрема щодо публікації правил логічного та арифметичного контролю. Подекуди в цьому звіті Агентство висловлює повну незгоду виконувати окремі рекомендації аудиторів.

Перевірка декларацій та моніторинг способу життя

У 2025 році НАЗК завершило 970 повних перевірок декларацій і виявило порушення у 56% із них, зокрема недостовірні відомості на суму 3,8 млрд грн. Водночас ці показники не дають змоги оцінити, що сталося з матеріалами після їх передачі до інших органів і як завершився розгляд відповідних справ. **НАЗК варто публікувати інформацію щодо подальшої долі матеріалів та вдосконалити методологію повних перевірок.**

Автоматизовану перевірку декларацій за 2025 рік успішно пройшли 244 659 декларацій із 607 708 придатних до неї — рекордні 40,26%. Проте успішне проходження означає лише відсутність автоматично виявлених невідповідностей понад встановлений поріг і не підтверджує відсутності незаконного збагачення чи необґрунтованих активів. **Це демонструє потребу переглянути підхід, за якого окремі декларації вважаються повністю перевіреними автоматично, та оновити ризик-орієнтовану систему добору для повних перевірок.**

Моніторинг способу життя дає вагомі результати: у 2025 році НАЗК скерувало 94 матеріали щодо активів на понад 1,1 млрд грн. Однак процедура потребує авторозподілу справ і належних гарантій незалежності контролю та захисту приватного життя. **НАЗК також варто надати передбачені Цивільним процесуальним кодексом України повноваження щодо виявлення необґрунтованих активів і збору доказів.**

Законодавчі прогалини в декларуванні, зокрема щодо орендованого майна народних депутатів, доступу декларантів до матеріалів перевірки та кола посадовців, зобов'язаних подавати декларації, залишаються невиправленими. НАЗК

досі не оприлюднило правила логічного й арифметичного контролю. Також не виконано рекомендацій Європейської комісії щодо порогів і строків відповідальності та зобов'язання згідно з Меморандумом Міжнародного валютного фонду оновити ризик-орієнтовану систему перевірок до кінця червня 2026 року.

Державне фінансування політичних партій

Неподання фінансової звітності залишається системною проблемою: за II квартал 2026 року звіти не подали понад 110 із 399 зареєстрованих партій. Штраф у 5 100–6 800 грн не має належного стримувального ефекту. **НАЗК треба посилити перевірку звітів: запровадити щорічний авторозподіл перевірок, оприлюднити їх критерії та комплексно публікувати результати. Для непарламентських партій варто зберегти річне звітування.**

Реєстр POLITDATA 2.0 став зручнішим, проте йому бракує автоматичної перевірки відомостей та взаємодії з іншими державними реєстрами. Для виявлення ризиків НАЗК також варто налагодити системний обмін інформацією з податковою службою, Держфінмониторингом, громадськими організаціями та журналістами. Матеріали НАЗК про можливі кримінальні правопорушення потребують належного розслідування, а Рахункова палата — змістовнішої оцінки ефективності використання партіями державних коштів.

У грудні 2025 року зареєстровано проєкт нового Закону «Про політичні партії» (реєстраційний № 14289) і альтернативний до нього проєкт № 14289-1. Водночас законопроект № 11462 щодо фінансування виборчих кампаній не розглядається із серпня 2024 року.

Моніторинг конфліктів інтересів

Кількість заходів моніторингу конфлікту інтересів зросла (258 у 2025 році, +21% до 2024-го), однак **кількість протоколів НАЗК суттєво скоротилася** — з 27 у 2024 році до 11 — у 2025-му, що є тривожним сигналом.

НАЗК варто запровадити автоматизований розподіл справ між уповноваженими особами. У листопаді 2025 року НАЗК затвердило Порядок моніторингу дотримання вимог щодо конфлікту інтересів, який, утім, не встановлює чітких строків і критеріїв обов'язкового початку моніторингу. Агентство досі не має права участі в судових засіданнях чи апеляційного оскарження щодо власних протоколів про адміністративні правопорушення, що зумовлює вкрай низький рівень притягнення осіб до відповідальності за такими протоколами.

Інститут викривачів

Законодавство досі не узгоджено з Директивою ЄС 2019/1937, а окремого закону про захист викривачів суспільно важливої інформації немає. З понад 7 100 повідомлень у Єдиному порталі повідомлень викривачів з вересня 2025 року до липня 2026 року включно статус викривача отримали лише 85 осіб. У 2025 році до суду дійшли 8 справ. Ці цифри вказують на потребу оцінювати не лише кількість повідомлень, а й результати їх розгляду та захисту заявників.

Законопроект № 15089 щодо військових викривачів не усуває ризику відпові-

дальності за розголошення державної таємниці та потребує доопрацювання. Судова заборона публікації розслідування «Слідство.Інфо» та Центру протидії корупції у липні 2026 року також показала **потребу в анти-SLAPP законодавстві.**

Нова державна антикорупційна програма має передбачити для цих змін конкретні етапи, реалістичні строки та показники результату з урахуванням воєнного стану та ресурсів органів влади.

Стратегічні документи: Національна антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма

Станом на кінець липня 2026 року з 1 135 заходів чинної Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки повністю виконано 55,1%, не виконано — 23,1%.

Проект **нової Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки**, підготовлений НАЗК за інклюзивної участі експертів і громадськості, пройшов складний законодавчий шлях. Також зареєстровано декілька альтернативних проєктів. Комітет з питань антикорупційної політики 15 липня 2026 року одноголосно рекомендував Верховній Раді прийняти в першому читанні уніфіковану версію — проєкт Закону про затвердження Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки № 15230-д. **Він має бути якнайшвидше проголосований у Раді.** Цей варіант містить конкурсний добір керівника ДБР, відновлення конкурсів у прокуратурі та залучення міжнародних експертів до органів суддівського врядування.

Ефективність судового розгляду у ВАКС

Досі законодавчо не врегульовано питання **протидії зловживанню процесуальними правами**: законопроект про підвищення штрафів за неповагу до суду вето-вано Президентом у жовтні 2025 року, а зареєстрований 16 червня 2026 року законопроект № 15333 не передбачає грошових стягнень за неявку учасників без поважних причин. ВП ВС 25 лютого 2026 року частково усунула одну з двозначностей застосування «поправок Лозового», проте автоматичне **закриття справ через закінчення строків досудового розслідування** (п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України) досі законодавчо не скасовано — у травні 2026 року ВАКС знову заклав резонансне провадження щодо акціонерного товариства «Укрзалізниця» саме з цієї підстави.

Кількість вироків на підставі **угод про визнання винуватості** продовжує зростати, однак до окремих умов угод є питання, які можна розв'язати кращою комунікацією.

Законопроект № 12439 про **строковий арешт майна** доопрацьовано, однак він містить нові проблемні положення (зокрема імунітет за дії «на підставі роз'яснень» органів влади).

Дотримання підслідності та практика застосування кримінального законодавства

Порушення **виключної підслідності НАБУ** дотепер не розв'язано. Органи досудового розслідування, передусім СБУ, продовжують вести й скеровувати до суду справи, що формально належать до підслідності Бюро. Наразі не передбачено жодних механізмів дисциплінарної відповідальності за такі порушення чи законодавчо регламентованих строків передачі проваджень.

Протягом звітного періоду **до КК України так і не внесено змін** щодо складів корупційних злочинів, диспозиції ст. 364 чи правил обрахунку строків давності, хоча проєкт Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки передбачає системне увідповіднення законодавства актам ЄС, зокрема ухваленій у березні 2026 року Директиві ЄС про кримінально-правову протидію корупції.

Реформа конфіскаційних механізмів (розширена конфіскація, конфіскація без вироку) не завершена, попри прямі вимоги Директиви ЄС 2024/1260. Єдина аналітична система моніторингу корупційних справ досі відсутня, що підтверджують значні розбіжності між відомствами навіть щодо кількості засуджених ВАКС осіб, які реально відбувають покарання.

Захист основоположних прав і свобод

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсман)

У звітному періоді прогресу в питаннях, пов'язаних із діяльністю Уповноваженого, *не відбулося*. Законопроєкт № 13181, який передбачає нову редакцію Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», готується до другого читання, але попри позитивні нововведення (зниження вікового цензу, посилення фінансової незалежності інституції), процедура призначення Омбудсмана потребує змін у частині залучення громадянського суспільства. Потребує перегляду можливість звільнення Омбудсмана під час воєнного стану. Ці прогалини загрожують незалежності інституції.

Кількісні показники діяльності інституції зросли: кількість звернень у 2025 році збільшилася на 24%⁶⁸, бюджет Секретаріату на 2026 рік зріс на 25%⁶⁹, а штатна чисельність зросла на 7%⁷⁰.

Національний превентивний механізм (НПМ)

НПМ функціонує у форматі «Омбудсман+»: у 2025 році здійснено 626 візитів (у першому півріччі 2026 року — 240)⁷¹, залучено 156 представників громадянського суспільства⁷². Фінансування НПМ, попри зростання потреб, стабільно скорочується

68 Інформація надана Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у листі від 27.03.2026 № 01.36/678.14/688.13/26/31.

69 Про затвердження паспорта бюджетної програми за КПКВК 5991010 на 2026 рік : наказ Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 05.02.2026 № 14.15/26.

70 Інформація надана Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у листі від 27.03.2026 № 01.36/678.14/688.13/26/31.

71 Людина в центрі держави: 4 роки трансформації системи захисту прав людини. *Укрінформ*. 2026.

72 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 2025 році» / Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2026. С. 17.

(з 2,65 млн грн у 2023–2024 роках до 2,39 млн грн у 2025–2026 роках)⁷³, а компенсація громадським моніторам за участь у візитах потребує врегулювання.

Рада Європи у своєму звіті також звертала на ці питання увагу, поряд зі слабким виконанням рекомендацій органами влади. Водночас Рада Європи зазначає повну незалежність та функціональність НПМ. За підтримки Ради Європи у 2025 році створено автоматизовану систему НПМ, повне наповнення й відкриття якої заплановано на 2026 рік.

У квітні 2026 року затверджено Стратегію діяльності НПМ на 2026–2028 роки.

Протидія дискримінації

Омбудсман наділений повноваженнями реагувати на випадки дискримінації та виконує функцію національного органу з питань рівності. Кількість звернень щодо дискримінації, які надходять до Уповноваженого, суттєво зростає: у 2025 році вона перевищила більш ніж удвічі кількість звернень у 2024 році (2 535 проти 1 110). Наразі в Секретаріаті Уповноваженого функціонує один відділ, який розглядає звернення, пов'язані з дискримінацією. У Парламенті перебуває на розгляді законопроект № 13597, який, серед іншого, має надати Секретаріату право складати протоколи про порушення антидискримінаційного законодавства. Його прийняття критично збільшить навантаження без відповідного посилення ресурсного забезпечення.

Триває напрацювання підходу до збору та обліку даних про випадки дискримінації відповідно до стандартів ЄС.

Військовий омбудсман

3 вересня 2025 року діє Офіс Військового омбудсмана як допоміжний орган при Президентові, який очолила правозахисниця Ольга Решетилова. За сім місяців 2026 року надійшло майже 12 тис. звернень⁷⁴, однак фінансування Офісу вдвічі менше за потребу. Ключовою проблемою залишається відсутність юридичної відповідальності за невиконання вимог Військового омбудсмана. Це має врегулювати законопроект № 13267, який очікує на друге читання Парламентом.

Національна стратегія у сфері прав людини

Мін'юст 19 березня 2026 року оприлюднив для громадського обговорення проєкт нової Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2035 року. Цей проєкт містить 3 стратегічні та 24 операційні цілі. За результатами обговорення не враховано орієнтовно 90% з понад 600 пропозицій, поданих організаціями громадянського суспільства. Так, проєкт не охоплює захист прав військовослужбовців та українців за кордоном і частково дублює наявні політики (зокрема щодо ВПО). Станом на початок серпня 2026 року Стратегію та план її реалізації не прийнято.

⁷³ Паспорти бюджетних програм. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

⁷⁴ Інформація надана Військовим омбудсманом під час інтерв'ю, проведеного 27.07.2026.

Боротьба з тортурами, жорстоким і таким, що принижує гідність, поводженням

У звітному періоді відбувся *обмежений прогрес* у сфері боротьби з тортурами, жорстоким і таким, що принижує гідність, поводженням.

Превенція катувань і діяльність НПМ

У 2025 році НПМ фіксував ідентичні попереднім рокам системні порушення прав осіб у місцях несвободи та надав відповідні рекомендації, частина яких потребує ресурсів і системних рішень. Одним із таких рішень є передача пенітенціарної медицини до сфери управління МОЗ, що досі не реалізована. Також доцільно забезпечити інтеграцію місць несвободи до системи цивільного захисту, дотримання трудових прав засуджених і покращення умов тримання у СІЗО.

За результатами візитів НПМ Уповноважений вніс 62 подання у 2025 році, органи досудового розслідування розпочали 10 проваджень⁷⁵.

Захист прав засуджених та ув'язнених

Зменшення кількості в'язничного населення (–5,9% до попереднього року⁷⁶) не покращило ситуацію з правами людини в пенітенціарних установах. Реагування на порушення прав людини в місцях несвободи здійснюється за участі міжнародних інституцій (Європейського комітету з питань запобігання катуванням, Комітету ООН проти катувань) та органів державної влади. На національному рівні продовжили свою діяльність Комісії з розгляду скарг на неналежні умови тримання, проте з 242 розглянутих скарг порушення підтвердилися лише в 7 випадках⁷⁷.

Також Департамент з питань виконання кримінальних покарань продовжив діяльність з добору і призначення на посади інспекторів з дотримання прав людини до СІЗО та виправних колоній. Зокрема, укомплектовано 69 посад інспекторів з прав людини в 65 установах⁷⁸. Проте суттєвим недоліком цієї ініціативи залишається підпорядкованість інспекторів керівництву установ, що негативно впливає на їх незалежність.

Медична допомога, фіксація тілесних ушкоджень, Стамбульський протокол

Пілотні проєкти інтеграції пенітенціарної медицини до єдиного медичного простору (Луцький СІЗО, Білоцерківська колонія) не реалізуються. Натомість у січні 2026 року ухвалено рішення передати Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України до МОЗ з 1 січня 2028 року без пілотних проєктів. Неукомплектованість медичним персоналом зберігається на рівні 13–20%. Замісна підтримувальна терапія запроваджена лише у 31% установ⁷⁹.

⁷⁵ Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарань у 2025 році: спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2026. С. 14.

⁷⁶ Там само.

⁷⁷ Щодо діяльності Комісій з розгляду скарг на неналежні умови тримання в установах для попереднього ув'язнення та установах виконання покарань станом на 01.01.2026 : звіт / Департамент з питань виконання кримінальних покарань. 2026.

⁷⁸ Інформація надана Департаментом з питань виконання кримінальних покарань у листах від 26.03.2026 № 14/2, від 21.06.2026 № 06_0159.

⁷⁹ Інформація надана Державною установою «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України» у листі від 16.06.2026 № 06_0207.

У 2025 році за станом здоров'я від покарання звільнено 56 осіб, водночас 13 осіб померли під час проходження процедури звільнення (під час проходження лікарської комісії або розгляду справи в суді)⁸⁰, що свідчить про надмірну формалізованість механізму і повільність його роботи.

Попри затвердження форми фіксації тілесних ушкоджень відповідно до рекомендацій Стамбульського протоколу та заповнення понад 7 тис. карток у 2025 році⁸¹, НПМ продовжує фіксувати недоліки документування на практиці. Зокрема, моніторами фіксувалися випадки відсутності фотофіксації, неповідомлення органів правопорядку та інші порушення.

Розслідування катувань і діяльність ДБР

Упродовж 2025 року та першого півріччя 2026 року ДБР розслідувало понад 5 тис. проваджень щодо катувань і неналежного поводження, обвинувальні акти скеровано до суду в 91 провадженні щодо 157 осіб⁸². Резонансними стали розслідування щодо систематичних катувань у Божковській виправній колонії № 16 та «злочинної вертикалі» у Київському СІЗО, а також остаточне рішення ВС у «кагарлицькій справі», де двох поліцейських засудили на 11 років позбавлення волі за побої, мучення та інші насильницькі дії, які вчинялися в Кагарлицькому відділі поліції в Київській області у 2020 році.

У 2025 році у ДБР запроваджено спеціалізацію 157 слідчих з розслідування катувань⁸³, водночас кадровий брак і зростання навантаження (зокрема справи щодо територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки) залишаються проблемою. Законопроект № 5305 щодо розширення штату ДБР до 2 500 осіб очікує на друге читання Парламентом з 2021 року.

Запроваджена у 2022 році законодавча зміна про незастосування строків давності до злочину катування має обмежений ефект щодо діянь, вчинених до цих змін, через незворотність дії кримінального закону в часі. Тривалий розгляд таких справ на практиці призводить до закриття кримінальних проваджень у зв'язку із закінченням строків давності та непритягнення винних до відповідальності.

Вплив війни

З початку повномасштабного вторгнення пошкоджено або зруйновано 36 пенітенціарних установ, ще 41 залишилися на ТОТ України. Станом на січень 2026 року 11 установ не функціонують через евакуацію⁸⁴. Рекомендації Омбудсмана щодо релокації установ у прифронтових регіонах виконано лише частково. Найбільше в Україні СІЗО, що знаходиться в м. Київ, продовжує функціонувати без укриттів — і майже 3 тис. людей регулярно зазнають загрози життю і здоров'ю через російські атаки.

80 Інформація надана Державною установою «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України» у листі від 20.03.2026 № 03_0081.

81 Там само.

82 Річний звіт 2025 : звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2025 рік. 2026. С. 42.

83 ДБР посилює роботу з розслідування катувань та порушень прав людини. *Державне бюро розслідувань*. 2026.

84 Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання у 2025 році : спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2026. С. 45.

Свобода вираження поглядів

Протягом звітного періоду *спостерігався певний прогрес* щодо фінансування суспільного мовника. Крім того, відбувся *добрий прогрес* у питанні доступу медіа, журналістів і громадян до інформації про діяльність комітетів Парламенту. Водночас *прогрес щодо фінансування Нацради відсутній*.

Реалізація Закону України «Про медіа»

Норми щодо фінансової незалежності Нацради залишаються зупиненими вже четвертий рік. Триває розроблення критеріїв віднесення осіб до суб'єктів у сфері онлайн-медіа, проєкт оприлюднено 10 липня 2026 року для обговорення. Роз'яснення Нацради щодо реєстрації суб'єктів у сфері медіа, що мовлять без радіочастот, створили ризик штрафів для деяких медіа, які здійснюють прямі трансляції програм на облікових записах платформ спільного доступу до відео. Водночас фактів застосування санкцій до таких медіа станом на 21 липня 2026 року не виявлено. У 2026 році створено робочу групу з імплементації EMFA при Комітеті Верховної Ради з питань гуманітарної та інформаційної політики. Часткове розв'язання питань, пов'язаних зі зміцненням незалежності Нацради та наближенням законодавства України до EMFA, можливе в разі прийняття законопроекту № 12111 в остаточній редакції, запропонованій головним комітетом.

Функціонування суспільного мовника та Єдиний телемарафон

Фінансування Суспільного мовника у 2026 році зросло до 2,47 млрд грн⁸⁵, хоча сума виділених коштів є нижчою, ніж мала бути відповідно до формули, встановленої законом. Суспільне вважає, що виділена на 2026 рік сума є прийнятною в умовах воєнного стану. Єдиний телемарафон продовжує роботу, однак соціологічні опитування фіксують високий рівень недовіри до нього (в середньому недовіру висловлюють 40% респондентів)⁸⁶.

Переслідування та залякування журналістів

У 2025 році Інститут масової інформації зафіксував 130 порушень свободи слова (67 — унаслідок дій Росії)⁸⁷. Прогрес у розслідуванні залякування журналіста Юрія Ніколова обмежений, а щодо стеження за Bihus.Info — відсутній. Задokumentовано нові випадки тиску у 2026 році: ознаки тиску і прихованих погроз журналістці з боку військовослужбовця полку «Скеля» після оприлюднення розслідування про небойові смерті в цьому підрозділі; заборона судом публікації розслідування щодо родича керівника ДБР (що містить ознаки SLAPP); виявлені у «справі Міндіча» профайли на журналістів. Зафіксований цифровий тиск: погрози журналістам The Kyiv Independent, онлайн-атаки на ведучу Дарину Трунову, поширення дипфейків і анонімних кампаній дискредитації. Проблеми з імплементацією рішення ЄСПЛ у справі «Гонгадзе проти України» та рекомендація Європейської комісії щодо ефективного розслідування тиску на журналістів залишаються актуальними.

85 Про Державний бюджет України на 2026 рік : Закон України від 17.12.2025 № 4695-IX. Додаток № 3, рядок 493.

86 Українці довіряють телеграму і ютубу більше, ніж традиційним медіа : результати соціологічного дослідження / Соціологічна група «Рейтинг». 2025. С. 6–7. ; Ukrainian Media. News Consumption and Trust in 2025 / Internews Ukraine. 2025. Р. 14.

87 Підсумки стану свободи слова в Україні у 2025 році: 130 порушень, більшість із яких вчинила РФ. Інститут масової інформації. 2026.

Страхування журналістів

Міністерство культури та стратегічних комунікацій України 26 вересня 2025 року затвердило Порядок та умови страхування життя, здоров'я, працездатності журналістів та інших працівників суб'єктів у сфері медіа на період їх відрядження в райони ведення воєнних (бойових) дій та/або на ТОТ України. Це є певним прогресом, однак зазначений Порядок має недоліки: поширення його дії на ТОТ України, некоректне вживання дефініції «полон» щодо журналіста, передбачення незначної мінімальної страхової суми, невирішення питання оподаткування страхової премії та відсутність механізму контролю за виконанням обов'язку страхування тощо.

Доступ медіа та громадськості до інформації

З січня 2026 року діє Закон № 4212-IX, що зобов'язує комітети Верховної Ради оприлюднювати інформацію про свою роботу та транслювати засідання. Ці вимоги переважно виконуються. З вересня 2025 до червня 2026 року включно фіксувалися випадки формального або надто широкого застосування підстав обмеження доступу до публічної інформації. Оприлюднений Мінцифрою 11 червня 2026 року законопроект про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації», попри мету гармонізації з правом ЄС, створює ризики для права на доступ до публічної інформації через значне збільшення строку оприлюднення такої інформації, скасування положень, які визначають перелік обов'язкової до оприлюднення інформації та звуження кола розпорядників тощо.

Анти-SLAPP законодавство та проєкт нового Цивільного кодексу

Створена 2 червня 2025 року робоча група при Комітеті Верховної Ради з питань свободи слова підготувала проєкти анти-SLAPP закону та відповідних процесуальних змін, які дістали високу оцінку Ради Європи. Фіналізація документів триває. Водночас 28 квітня 2026 року Парламент прийняв у першому читанні за основу проєкт нового ЦК України (реєстраційний № 15150), який містить серйозні ризики для роботи журналістів та медіа, а також для реалізації права громадськості отримувати суспільно важливу інформацію — з огляду на надмірно широке визначення «права на відповідь», нечітке формулювання презумпції невинуватості, послаблення захисту викривачів і можливість вимагати видалення архівних матеріалів через реалізацію «права на забуття». Відтак проєкт ЦК України (реєстраційний № 15150) треба відхилити.

Право на приватність і захист персональних даних

Чинна система правового регулювання захисту персональних даних не відповідає європейським стандартам. Закон України «Про захист персональних даних» 2010 року є застарілим і не враховує цифрову трансформацію. Функцію контролю здійснює Уповноважений, який не має повноважень самостійно накладати санкції. Чинна двостадійна модель, яка передбачає фіксацію порушення Омбудсманом і ухвалення рішення судом, знижує ефективність механізму, як порівняти з європейською моделлю незалежних регуляторів із прямими коригувальними й санкційними повноваженнями.

До Омбудсмана у 2025 році надійшло утричі більше звернень, як порівняти з 2024 роком (2 109 проти 857), проведено 98 перевірок і видано 75 приписів про усунення порушень, до ЄРДР внесено відомості про 35 фактів порушень. Активізувалася

просвітницька складова: проведено 209 навчальних заходів⁸⁸. Утім, попри поєднання контрольного, консультативного й освітнього напрямів, інституційна модель нагляду залишається обмеженою, тому зберігається потреба у створенні незалежного регулятора із санкційними повноваженнями.

Для виконання зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію з ЄС розроблено законопроекти № 8153 «Про захист персональних даних» (очікує на друге читання) та № 6177 «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (залишається без руху понад п'ять років через зауваження щодо фінансування та інституційної незалежності нового органу). Станом на серпень 2026 року обидва законопроекти потребують доопрацювання та прийняття, тому прогрес у цій сфері відсутній. Також потрібно завершити ратифікацію Протоколу змін до Конвенції Ради Європи № 108⁸⁹ (Конвенції 108+).

Захист персональних даних в умовах війни набув безпекового виміру: персональні дані військовослужбовців та їхніх родин використовуються для стеження, шахрайства, дезінформації та психологічного тиску. З огляду на це, варто здійснити комплексну оцінку ризиків у сфері захисту персональних даних в умовах війни та розробити спеціальні протоколи безпеки даних для державних реєстрів, цифрових сервісів, зокрема щодо персональних даних осіб із підвищеної групи ризику.

Позасудове блокування сайтів

У звітному періоді *відсутній прогрес* щодо виконання рекомендацій Звіту в межах Пакета розширення ЄС 2025 року у сфері позасудового блокування сайтів.

Нормативні зміни та практика застосування

Протягом звітнього періоду нормативних актів щодо позасудового блокування не ухвалено, тому рекомендації Звіту в межах Пакета розширення ЄС 2025 року залишаються актуальними. Водночас Нацрада роз'яснила підхід до класифікації YouTube-каналів як нелінійних аудіовізуальних медіа, що відкриває можливість включення проросійських каналів до Переліку аудіовізуальних медіасервісів держави-агресора, хоча механізму звернення до платформ спільного доступу до відео із запитом на обмеження доступу закон не передбачає. У звітний період до зазначеного Переліку додано 27 нових сервісів і 86 сайтів, що надавали доступ до раніше обмежених нелінійних сервісів⁹⁰. Державне агентство України ПлейСіті обмежило доступ до 9 136 сайтів із нелегальними азартними іграми⁹¹. Норма про блокування ресурсів із символікою тероризму не застосовувалася з вересня 2024 року, натомість норма про «інші санкції» застосовувалась у 15 указах Президента, зокрема щодо блогера Всеволода Філімоненка, башканки Гагаузії Євгенії Гуцул та політика Борислава Берези. НЦУ видав 178 розпоряджень про обмеження доступу (переважно щодо продажу алкоголю, тютюну, наркотиків)⁹², однак траплялися й поодинокі блокування іноземних медіаресурсів, наприклад, Угорщини, Куби, сайту партії AfD.

88 Інформація надана представником Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у листі від 10.03.2026 № 03_0065.

89 Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981.

90 Перелік аудіовізуальних медіасервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

91 Система трекінгу нелегальних вебсайтів. Державне агентство України ПлейСіті.

92 Розпорядження Національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Верховна Рада 30 червня 2026 року відхилила законопроект № 13505, який міг би призвести до фактичної заборони російського сегмента інтернету та Telegram з 2030 року. Натомість активізувалися дискусії щодо законопроекту № 11115 про регулювання платформ спільного доступу до інформації, який не передбачає блокувань, але створює ризик заборони використання на службових пристроях сервісів із непрозорою структурою власності (потенційно Gmail, Google Maps, Android). Окремо є ризик внесення змін, які наділяють Нацраду повноваженнями блокувати такі платформи.

Важливими стали два рішення ЄСПЛ. У справі M.S.L., TOV v. Ukraine Суд встановив порушення права власності через відсутність індивідуалізованого пояснення санкційних рішень, що не надало заявнику змоги підготувати свою належну юридичну аргументацію. Перегляд санкцій ВС через відсутність окремого аналізу підстав їх застосування також був визнаний неналежною процедурною гарантією. У справі Boyarov and Others v. Ukraine ЄСПЛ визнав, що конкретний контекст конфлікту міг виправдовувати вибір заходів, зваживши на фактичний контроль РФ над відповідними соцмережами. Водночас застосований законодавчий механізм згідно з Законом України «Про санкції» Суд не аналізував, а сама держава визнала відсутність спеціального законодавства для блокування інтернет-сервісів. Експерти радять тлумачити це рішення вузько, попри його потенційний вплив на майбутні дебати щодо регулювання Telegram.

Вплив нормативних змін на ідентифіковані проблеми

Використання норми про «інші санкції» для блокування сайтів залишається нерозв'язаною проблемою: Державний реєстр санкцій надалі не містить конкретних причин застосування санкцій, що підриває прозорість політики та унеможливорює ефективний судовий захист підсанкційних осіб. Чинна процедура не відповідає вимозі «передбаченості законом».

Щодо дискреції НЦУ, попри уточнення статусу на початку 2025 року, Порядок його діяльності досі не визначає технічних вимог до блокування та типів протиправного контенту, а лише окреслює коло органів-ініціаторів (СБУ, ДБР, БЕБ, НПУ) і загальну мету оборони та безпеки. Це перетворює НЦУ на технічного виконавця без реальної оцінки легітимності звернень, оскільки деякі блокування (продаж алкоголю, нікотину) не стосуються безпеки держави, а окремі онлайн-медіа («Антикор», «War on the Rocks») були розблоковані через суд або скасування рішень НЦУ. Дублювання повноважень НЦУ та Державного агентства України ПлейСіті щодо азартних ігор потребує вирішення через внесення змін до законодавства.

Свобода мирних зібрань, об'єднань та асоціацій

Напади на правозахисників і активістів

Упродовж 2025–2026 років ситуація у цій сфері не покращилася, хоча громадянське суспільство зберегло здатність до мобілізації та впливу на державні рішення. У 2025 році Центр прав людини ZMINA задокументував 178 випадків переслідувань, тиску та втрат представників громадянського суспільства на підконтрольній українському Уряду території, з яких понад 60% пов'язані з діями РФ, інші — зумовлені внутрішніми факторами (залякування, дискредитація, SLAPP-позови, фізичні

напади)⁹³. За перше півріччя 2026 року зафіксовано ще 83 випадки, більш як половина з яких — унаслідок російської агресії. Посилився тиск на антикорупційних активістів (показовий приклад — справа проти голови «Центру протидії корупції» Віталія Шабуніна), поліція часто не визнає мотив ненависті у справах щодо ЛГБТІК+ спільноти, зростає тиск на екологічних активістів. Постраждали постають перед відмовами реєструвати заяви в ЄРДР і затягуванням судових розглядів, що погіршилося з осені 2025 року через перенесення засідань унаслідок відключень електроенергії.

Законодавче регулювання ОГС

В Україні зареєстровано 107 тис. ГО, 33 тис. благодійних організацій і 11 тис. волонтерів⁹⁴. Законодавство загалом є сприятливим, хоча реєстраційні процедури можуть затягуватися. Передбачені Дорожньою картою з питань верховенства права заходи щодо закону про модельний статут та єдину організаційно-правову форму ГО не виконано в строк, однак з квітня 2026 року запрацював проєкт онлайн-реєстрації ГО за модельним статутом. Станом на кінець липня 2026 року з використанням цієї процедури зареєстровано орієнтовно 400 ГО⁹⁵. Послуга експериментальна і має завершитися в квітні 2027 року. Законопроєкт № 8084, що комплексно оновлює регулювання діяльності ГО, перебуває на розгляді Парламенту з 2022 року й доопрацьований до другого читання, однак містить ризики через обов'язкову перереєстрацію вже чинних організацій.

Політичні партії

Закон України «Про політичні партії» 2001 року не враховує сучасних безпекових викликів і напрацьованої судової практики заборони партій. Передбачений Законом механізм заборони проросійських сил був ефективним лише частково через брак повноважень Мін'юсту самостійно збирати докази. У грудні 2025 року в Парламенті зареєстровано новий проєкт Закону «Про політичні партії» (реєстраційний № 14289), який спрощує процедуру реєстрації (скасовує вимогу в 10 тис. підписів і зменшує регіональний поріг до 5 областей) і вперше комплексно регулює процедуру припинення діяльності партій, включно з роллю органів правопорядку.

Свобода мирних зібрань та комендантська година

Спеціального закону про мирні зібрання немає, а саме право може обмежуватися в умовах воєнного стану. Регуляторна практика лишається неоднозначною: заборону зібрань встановлено як у прифронтових, так і у віддалених областях (наприклад, Івано-Франківській), тоді як в інших регіонах діють спеціальні вимоги. На практиці, попри формальні заборони, протести відбувалися безперешкодно: влітку 2025 року — щодо незалежності НАБУ/САП, у травні 2026 року — щодо проєкту нового ЦК України, у липні 2026 року — щодо відставки міністра оборони. Комендантська година діє в усіх областях, крім Закарпатської, однак адміністративна відповідальність за її порушення не передбачена.

93 Юзик І., Роман Х., Депутат Д., Мартинчук А. Становище правозахисників та громадських активістів в Україні в 2025 році : аналітичний звіт / за ред. Печончик Т., Синюк О. ; Центр прав людини ZMINA. Київ, 2026. 170 с.

94 Громадянське суспільство України в умовах війни 2022–2025 рр. : звіт щодо комплексного соціологічного дослідження / ICAP Єднання. 2025. 190 с.

95 Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства в Україні за 2025 рік. *Укрінформ*. 2026.

Законодавство, що загрожує діяльності ОГС

Президент 17 вересня 2025 року підписав Закон № 4576-IX, який обмежує обсяг відкритих відомостей у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно щодо юридичних осіб (приховує кадастрові номери та точні адреси), що ускладнює журналістські розслідування та антикорупційний моніторинг. Заклики ОГС і медіа ветоувати Закон не враховано, а оприлюднений Мінцифрою у березні 2026 року проєкт постанови передбачає ще ширші обмеження, ніж сам Закон.

У вересні 2025 року прийнято Закон № 4608-IX щодо статусу верифікованої гуманітарної організації та правил використання транспортних засобів, ввезених як гуманітарна допомога. Попри загалом позитивний характер, він встановлює підвищений поріг доступу до цього статусу та може поставити в гірше становище малі, новостворені або локальні організації. Широке повноваження Уряду та оцінювальний характер окремих критеріїв створюють ризик їх вибіркового застосування, тоді як відсутність процедури поновлення статусу може мати прямі майнові наслідки, зокрема обов'язок безоплатно передати ввезений транспортний засіб.

Ризики становить також проєкт нового ЦК України в частині свободи слова, приватності та інших прав. Водночас законопроєкт № 13181 (прийнятий у першому читанні за основу в травні 2026 року) поширює контрольні повноваження Омбудсмена на ОГС, зобов'язуючи їх співпрацювати з Уповноваженим та надавати відповіді на звернення, хоча згідно з Конституцією України такий обов'язок покладається лише на органи влади.

Законопроєкт № 7033-д передбачає обмеження доступу до судових рішень, а тому є потреба переглянути ці обмеження під час доопрацювання законопроєкту до другого читання в Парламенті.

Захист прав дитини

Прогрес у різних напрямках політики захисту прав дитини є обмеженим або частковим.

Вплив війни та розслідування воєнних злочинів проти дітей

Збройна агресія РФ супроводжується системними порушеннями прав дитини, що охоплюють усі найтяжчі порушення за міжнародним правом. Попри окремі інституційні досягнення (посилення міжнародної координації щодо повернення дітей та вдосконалення механізмів документування злочинів), ситуація залишається критичною: за даними ОГП, станом на кінець липня 2026 року загинуло 719 дітей, поранено 2 705⁹⁶, реальні цифри можуть бути вищими через відсутність доступу до ТОТ України. Під контролем Росії залишається 1,6 млн дітей (депортовані, примусово переміщені або на ТОТ), задокументовано понад 20 тис. випадків депортації, повернуто 2 404 дитини (проти 1 480 станом на липень 2025 року)⁹⁷, чому сприяла коаліція Bring Kids Back UA та створений у вересні 2025 року Реєстр відомостей щодо депортованих дітей. Продовжується вербування дітей до діяльності проти основ національної безпеки. Кримінальне переслідування воєнних злочинів проти дітей демонструє обмежений прогрес через незначну кількість повідомлених

⁹⁶ Злочини, вчинені в період повномасштабного вторгнення РФ, станом на 24.07.2026 : інфографіка. Офіс Генерального прокурора.

⁹⁷ Bring Kids Back UA.

підозр. Масштаб покарань лишається незначним, як порівняти з масштабом злочинів, через складність збору доказів і перевантаженість системи правосуддя.

Ювенальне правосуддя

За напрямом ювенального правосуддя спостерігається помірний прогрес. У липні 2025 року ухвалено Національну стратегію захисту прав дитини у сфері юстиції до 2028 року. Також розширюється практика «дружнього до дитини» правосуддя (створюються зелені кімнати, центри Barnahus), систематизується навчання фахівців. Водночас зміни залишаються фрагментарними, адже вони реалізуються переважно через пілотні проєкти без базового законодавчого закріплення, процесуальні кодекси застарілі, а брак кадрів і міжвідомчої координації обмежують сталість реформи. Доступ дітей до правової та психологічної допомоги на практиці залишається обмеженим через вікові бар'єри та залежність від згоди батьків.

Деінституалізація та сімейні форми виховання

Практична реалізація реформи є суперечливою: темпи ліквідації інституційних закладів випереджають створення альтернатив через брак фінансування. Трансформація будинків дитини звузила доступ до догляду дітей раннього віку без медичних показань: майже 300 дітей місяцями перебувають у лікарнях без стабільного догляду. Кількість прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу скорочується через недостатню фінансову підтримку, затримки виплат упродовж останнього року, а також відсутність якісного соціального супроводження. Своєю чергою кількість патронатних сімей зростає, але не покриває реальної потреби, адже відсутність належного супроводу і підготовки створює ризики зниження якості послуг і може призводити до вторинної травматизації дітей. Соціальні служби перевантажені, що сприяє поширенню «прихованого сирітства».

Позитивні кроки за звітний період теж зазначено: впроваджено Європейську гарантію для дітей до 2030 року (план заходів затверджено в квітні 2026 року), створено Національну раду з гарантій прав дитини, прийнято Закон України «Про наставництво». Водночас проєкт нового ЦК України містить суперечливі положення щодо суб'єктності дитини, права знати походження при усиновленні та повноважень органів опіки.

Закон № 4779-IX щодо обов'язкової евакуації дітей із зон бойових дій без згоди батьків підписано 2 березня 2026 року, що створює ризики розлучення родин та інституалізації евакуйованих дітей.

Доступ до освіти

У 2025–2026 навчальному році очно навчалися лише 70% учнів, що зумовлює освітні втрати. Найгостріша ситуація з доступом до освіти — на ТОТ: з понад 582 тис. дітей лише орієнтовно 34 тис. доєднано до української освіти дистанційно⁹⁸, решта перебуває поза українським освітнім простором в умовах мілітаризованого та ідеологізованого навчання, а батьки ризикують своєю безпекою за навчання дітей в українських школах. Спрощений Порядок визнання результатів навчання, здобутих на ТОТ, на основі освітньої декларації, без іспитів з більшості предметів набрав чинності 28 квітня 2026 року, однак його ефективність обмежена

⁹⁸ Шкільна статистика: 70% учнів навчаються очно, а кількість учителів зменшилася на 52 тисячі. Профспілка працівників освіти і науки України. 2025.

відсутністю впровадженої Типової освітньої програми та браком методичних роз'яснень для шкіл. Аналогічний порядок для професійної та вищої освіти затверджено у 2025 році, що також має свої обмеження у впровадженні. У грудні 2025 року запроваджено проєкт «Відкритий шлях до вищої освіти» для мешканців ТОТ, ветеранів і військовослужбовців, але на практиці вони часто постають перед відмовами. Для 1,7 млн дітей за кордоном⁹⁹ ситуація порівняно стабільна (діє скорочена освітня програма, дозволено зарахування іноземних випускних іспитів), однак аудит Рахункової палати виявив відсутність точного обліку таких дітей і слабку координацію МОН з освітніми осередками за кордоном.

Протидія дискримінації та злочинам на ґрунті ненависті

Упродовж 2025 — початку 2026 року в Україні активізувалася нормотворча діяльність у сфері протидії дискримінації, що *загалом демонструє прогрес у напрямі до acquis ЄС*. Проте ця динаміка має фрагментарний характер через подекуди суперечливі законодавчі ініціативи.

Ключова ініціатива — законопроєкт № 13597 — передбачає розширення переліку захищених ознак (включно із сексуальною орієнтацією та гендерною ідентичністю для виконання рішення ЄСПЛ у справі «Картер проти України»), звуження змісту ст. 161 КК України відповідно до Рамкового рішення ЄС 2008/913/JHA та можливість переслідування юридичних осіб. Однак законопроєкт необхідно доопрацювати, передбачивши врахування мотиву упередження в низці кримінальних правопорушень, як-от легкі тілесні ушкодження та хуліганство, та врегулювавши питання приватного обвинувачення.

Кодифікаційні ініціативи теж мають схожі прогалини. Проєкт нового КК України використовує мотив нетерпимості як обтяжувальну обставину без належного визначення. Найбільш відповідний європейським стандартам проєкт Трудового кодексу від лютого 2026 року відкликано в липні 2026 року через зміну складу Уряду¹⁰⁰, як і законопроєкт № 15107 про перенесення тягара доказування у справах про дискримінацію.

Триває також розроблення ДЕСС законопроєкту щодо заборони мови ворожнечі поза сферою медіа, який поки не визначає санкцій і не узгоджений з іншими законодавчими ініціативами.

Серед інституційних новел варто зазначити запровадження Комісії з розгляду скарг на гендерну дискримінацію на початку 2026 року.

На початку 2026 року до Дисциплінарного статуту ЗСУ додано норми щодо недопущення дискримінації та сексуальних домагань, хоча без прямого відсилання до антидискримінаційного законодавства. Також у лютому 2026 року Уряд затвердив Порядок реагування на випадки дискримінації за ознакою статі в органах влади, Збройних силах і правоохоронних структурах. Його — поряд зі запровадженою на початку року Комісією з розгляду скарг на гендерну дискримінацію — критикують за відсутність чітких строків запуску, дублювання функцій з національним органом з питань рівності та брак координації з чинними інституціями.

99 Іпполітова І., Колесніченко Н., Охріменко Я., Левченко Є., Кошуцька М., Ховрак О. Українські біженці після чотирьох років за кордоном. П'ята хвиля дослідження / Центр економічної стратегії. 2026. 98 с.

100 Проєкт Трудового кодексу України 2 вересня 2026 року знову зареєстровано Кабінетом Міністрів України у Верховній Раді України за № 16010.

На практиці рівень застосування антидискримінаційних норм залишається низьким і несистемним: більшість випадків дискримінації не доходить до суду через необізнаність громадян, бюрократичність процедур, недовіру до суду. Це також пов'язано з відсутністю ефективних процесуальних інструментів, зокрема з невикористанням судами механізму перенесення тягара доказування, та спеціалізованих (скорочених та/або спрощених) процедур розгляду таких справ. Офіційна статистика злочинів на ґрунті ненависті суттєво відрізняється від даних моніторингу ОГС, що свідчить про системне недооблікування та неналежну кваліфікацію таких злочинів.

Проводяться навчальні заходи для працівників органів правопорядку і суддів. У законодавчій роботі Парламенту системного механізму антидискримінаційної експертизи законодавчих ініціатив немає, адже наявна експертиза охоплює лише акти органів виконавчої влади. Окремим викликом є посилені безпекові заходи щодо людей із ТОТ: відбуваються перевірки за ознакою походження та/або наявності родичів на окупованих територіях. Ці заходи не завжди відповідають стандартам ЄСПЛ щодо пропорційності, індивідуалізованої оцінки ризиків, що призводить до групових обмежень.

Захист прав людей з інвалідністю

Станом на 1 січня 2026 року в Україні налічується майже 3,5 млн людей з інвалідністю, з них понад 177 тис. — діти¹⁰¹. Протягом звітного періоду держава продовжувала вдосконалювати правову рамку захисту прав людей з інвалідністю, однак *загальний прогрес залишається фрагментарним* і не забезпечує системних змін, тому значна частина проблем, визначених у Тіньовому звіті 2025 року, залишається невирішеною.

Працевлаштування

З 1 січня 2026 року набрав чинності Закон щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю, проте раніше окреслені невідповідності міжнародним стандартам залишаються актуальними, а розроблення підзаконних актів відбувається повільно. Зареєстрований у січні 2026 року законопроект № 14389 про розумне пристосування (на виконання ст. 27 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю) не забезпечує ефективного механізму реалізації цього права та не визнає відмову в пристосуванні формою дискримінації. Затверджені Урядом у грудні 2025 року Принципи, критерії та межі розумного пристосування містять істотні прогалини, зокрема відсутність чітких визначень ключових понять і применшення ролі людей з інвалідністю в оцінці заходів. Проект Трудового кодексу, який зберігав застарілу медичну модель інвалідності, відкликано в липні 2026 року у зв'язку зі зміною складу Уряду і повторно зареєстровано у вересні. Фактична ситуація з рівнем працевлаштування людей з інвалідністю за рік суттєво не змінилася.

Безбар'єрність

Системного прогресу в забезпеченні доступності не спостерігається: більшість медіаконтенту залишається недоступною для осіб з порушеннями слуху, а резонансні випадки (зокрема відмова банку в ідентифікації ветерана з ампутацією) свідчать про відсутність адаптації цифрових і фінансових сервісів. Позитивним

¹⁰¹ Лист Міністерства соціальної політики, сім'ї та єдності України від 14.05.2026 № 2601-20243/05-26-ЗПІ.

кроком стала ухвалена 15 липня 2026 року постанова НБУ щодо оновлення процедур ідентифікації клієнтів для людей з інвалідністю. Попри оновлення будівельних норм щодо інклюзивності, за результатами загальнонаціонального моніторингу лише 8,5% об'єктів є безбар'єрними, тоді як 74,5% містять бар'єри¹⁰².

Деінституціоналізація

Проблеми, окреслені раніше, залишаються актуальними: на систему інституцій витрачається орієнтовно 85% бюджетних коштів, тоді як безпосередньо на потреби людини — лише 15%. Зміни до Стратегії деінституціоналізації та Операційного плану не внесено, а допоміжний орган для координації дій не створено. Водночас фіксуються практики, що суперечать самій ідеї деінституціоналізації, зокрема «експериментальний» проєкт підтриманого проживання, розрахований на 136 осіб в одній будівлі, а також практика тимчасового розміщення людей з інвалідністю в інтернатах під час енергетичної кризи взимку 2025–2026 років.

Встановлення інвалідності

З 1 січня 2025 року запроваджено оцінювання повсякденного функціонування через експертні команди з оцінювання повсякденного функціонування особи при закладах охорони здоров'я замість медико-соціальної експертизи, однак це поки що є лише процедурною зміною в межах системи охорони здоров'я, а не переходом до правозахисного підходу. Законопроєкт щодо запровадження біопсихосоціальної моделі оцінювання досі не подано до Парламенту. Прийнятий Закон № 4954-IX¹⁰³ відтермінував впровадження нової системи до 2030 року, що спричинило критику з боку понад 20 ОГС. З 1 січня 2025 до 30 березня 2026 року включно розглянуто понад 587 тис. справ, однак фіксуються затримки в їх розгляді, непрозорість документообігу та неефективні механізми захисту пацієнтів.

Соціальні послуги

Структурна реформа, розпочата внесенням змін до Закону України «Про соціальні послуги», супроводжується критичним розривом між потребою та фактичним наданням послуг: попри зростання загальної кількості отримувачів (з 31 046 у 2023 році до 52 807 у 2025 році)¹⁰⁴, структура послуг звужується до найпростіших форм догляду, тоді як кількість отримувачів «Денного догляду» зменшилася більш ніж удвічі (з 920 осіб у 2024 році до 434 осіб у 2025 році). Позитивним кроком стало прийняття у серпні 2026 року Закону щодо комплексної підтримки сімей з особами з інвалідністю, який з 2027 року запроваджує системний підхід до грошових виплат для дітей та людей з інвалідністю з дитинства. Водночас для інших категорій дорослих системні розриви зберігаються. Експериментальний проєкт «гроші ходять за людиною» демонструє вкрай повільні темпи впровадження (лише 675 отримувачів за два роки) і залишається закритим виключно для ВПО, створюючи інституційну нерівність.

102 Звіт щодо результатів реалізації Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року за 2025 рік. Міністерство розвитку громад та територій України. 2026.

103 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права військовослужбовців, ветеранів та військовополонених, яких звільнено з полону, на належну медичну допомогу, реабілітацію та протезування : Закон України від 19.08.2026 № 4954-IX.

104 Інформація надана Національною соціальною сервісною службою України у листі від 08.04.2026 № ПІ/45-2026.

Реабілітація

У 2025 році система реабілітації перейшла до фази стандартизації (зокрема постановою Уряду № 1438 закріпила реабілітацію в громаді), однак зберігаються проблеми бюрократизації процесу, дорадчого характеру індивідуальних програм реабілітації, надання формальних послуг без реального контролю результатів, дефіциту вузьких спеціалістів та інституційного розриву між медичною і соціальною складовими реабілітації, що призводить до необґрунтованої госпіталізації.

Свобода релігій та переконань. Захист прав корінних народів та осіб, які належать до національних меншин

Свобода релігій та переконань

У сфері свободи віри прогрес *відсутній*: продовжується процедура припинення релігійних організацій, афілійованих з Російською православною церквою, на підставі Закону України «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій» від 2024 року, визначення афіліації в якому створює підстави для припинення УПЦ незалежно від дій її керівництва.

Питання права на альтернативну невійськову службу під час мобілізації залишається невирішеним, попри повідомлення ДЕСС про підготовку відповідних змін до законодавства. Від вересня 2025 року ДЕСС ініціювала обговорення нової моделі «партнерства» держави й обраних релігійних організацій, однак суть концепції залишається нечіткою, а її можливий вплив на євроінтеграційний процес потребує уваги. Спостерігається різний підхід держави до різних конфесій: представники УПЦ не входять до переліку організацій, критично важливих для функціонування економіки та життєдіяльності населення в особливий період, тож УПЦ не може бронювати священнослужителів від мобілізації, їх не запрошують на зустрічі з Президентом чи Національний день молитви. Така практика виокремлення не узгоджується зі ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Злочини на ґрунті ненависті, антисемітизм

У сфері протидії ксенофобії прогрес *відсутній*: кваліфікація злочинів на ґрунті ненависті залишається проблематичною, бо мотив ненависті майже ніколи не враховується, а випадки класифікуються за статтями хуліганства, умисного знищення або пошкодження чужого майна, релігійної споруди або культового будинку, перешкоджання проведенню релігійних обрядів тощо. Прийняті у 2022 році зміни до КК України щодо криміналізації «проявів антисемітизму» Президент підписав лише 14 квітня 2026 року, попри вади самого тексту.

Корінні народи

У сфері захисту прав корінних народів є *певний прогрес*, адже у квітні 2026 року Кабінет Міністрів України офіційно визнав Меджліс представницьким органом кримськотатарського народу. Це важлива подія, зважаючи на колективний характер прав корінних народів (на відміну від індивідуальних прав національних меншин). Два інші визнані корінні народи — караїми та кримчаки — досі не мають офіційно визнаних представницьких органів.

Мовні права національних меншин

Президент 12 червня 2026 року підписав Закон № 4699-IX щодо оновленого перекладу Європейської хартії регіональних або міноритарних мов, який уперше прямо закріплює перелік мов, захищених Хартією (зокрема кримськотатарську, угорську, польську, ромську, румунську та інші), позбавивши цього статусу російську мову. Так, Парламент врахував відповідну рекомендацію Тіньового звіту 2025 року. Водночас рекомендації Венеційської комісії щодо комерційної реклами й агітації мовами меншин без обов'язкового перекладу залишаються актуальними, як і встановлення чітких часових меж на обмеження прав російської національної меншини.

У грудні 2025 року із майже дворічним запізненням Уряд затвердив Перелік населених пунктів компактного проживання національних меншин, однак на практиці через складність методології жодна громада досі не скористалася відповідними мовними можливостями. У червні 2026 року за домовленістю з угорським урядом узгоджено зміни до Плану заходів і законодавства щодо прав меншин (переважно у сфері освіти й мови).

План заходів щодо національних меншин та інтеграція ромів

У сфері етнополітики фіксується *певний прогрес*, хоча низка зауважень Венеційської комісії залишається невиконаною. Значну частину заходів Плану¹⁰⁵ на 2025 рік, включно з розробленням Стратегії збереження мов, яким загрожує зникнення, не виконано. ДЕСС підтримала три з п'яти запланованих проєктів збереження культурної спадщини меншин (словацької, грецької громад, урумів і румеїв). На 2026 рік заплановано підтримку дев'яти проєктів.

Прогрес щодо інтеграції ромів залишається обмеженим. Уряд 22 березня 2026 року затвердив Операційний план на 2026–2028 роки, який позитивно оцінено громадою, однак звіт про виконання Ромської стратегії за 2025 рік ще не оприлюднено, а представники ромської спільноти вказують на пасивність органів влади на місцях і брак міжвідомчої координації.

Гендерна рівність та захист прав ЛГБТІК+

Попри окремі позитивні зміни, загальна динаміка реформ у сфері гендерної рівності залишається обмеженою: *зафіксовано обмежений прогрес в одних напрямках і регрес — в інших*, зокрема через законодавчі ініціативи, що можуть звужити права жінок, ЛГБТІК+ людей та одностатевих пар.

Жінки в обороні країни

Кількість жінок у ЗСУ зросла до 75 тис. (+5 тис.)¹⁰⁶. Закон № 4797-IX щодо запобігання дискримінації та сексуальним домаганням у ЗСУ, що зобов'язує командирів реагувати та уможливорює відсторонення причетних до злочинів проти статевої свободи, набрав чинності 18 березня 2026 року. Уряд 18 лютого 2026 року затвердив відповідний Порядок реагування, що є частковим виконанням рекомендації

¹⁰⁵ План заходів щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

¹⁰⁶ Понад 75 тисяч жінок служать у Збройних Силах України, — Оксана Григор'єва, радниця Генштабу ЗСУ. *Армія FM*. 2026.

Тіньового звіту 2025 року. Водночас потребує розв'язання проблема відсутності штатних посад радників з гендерних питань на рівні частин і командувань.

Гендерна рівність у політиці та публічному житті

Представництво жінок не зростає: після змін у липні 2026 року в складі Уряду є лише дві жінки. Серед державних службовців категорії «А» жінки складають 26% (категорії «Б» — 68%, «В» — 80%)¹⁰⁷. Вимога безперервного проживання в Україні для балотування на виборах, що виключає жінок-біженок, досі не скасована, хоча Уряд виконав рекомендацію щодо скасування обмеження на перетин кордону для депутаток місцевих рад. Представленість жінок-експерток в етерах марафону «Єдині новини» і телеканалу «Перший» зберігається на рівні 15–24%¹⁰⁸.

Трудові та цивільні відносини

Знятий з розгляду через відставку Уряду, але знову зареєстрований 2 вересня 2026 року проєкт Трудового кодексу передбачає принцип рівної оплати за працю рівної цінності (відповідно до Директиви ЄС 2023/970), заборону харасменту та відпустку для догляду за дитиною. Значну загрозу становили перші проєкти нової редакції ЦК України, що передбачали, зокрема, зниження шлюбного віку жінки до 14 років у разі вагітності, заборону розлучення під час вагітності та протягом року після пологів, обов'язкову процедуру примирення подружжя. Це спричинило протести, після чого проєкти зняли з розгляду. Однак проєкт ЦК України (реєстраційний № 15150), прийнятий у першому читанні за основу, зберіг частину цих небезпечних положень, що спричинило нову хвилю протестів і звернень правозахисних організацій.

Стамбульська конвенція та сексуальне насильство

У 2025 році зафіксовано майже 95 тис. випадків насильства в сім'ї (проти майже 150 тис. у 2024 році)¹⁰⁹. Попри появу нових ініціатив про гендерно чутливе освітнє середовище, навчання суддів та зміни до Дисциплінарного статуту НПУ, Парламент понад рік не розглядає законопроєкти № 12297 та № 10420 щодо імплементації Стамбульської конвенції. Загальною проблемою є невиправдане затягування розгляду цих ініціатив.

Гомофобні напади

Зафіксовано 60 випадків гомофобії та трансфобії у 2025 році (проти 75 у 2024), з яких 23 мали ознаки злочинів на ґрунті ненависті. У 8 із 27 випадків взаємодії з поліцією задокументовано порушення правоохоронцями прав постраждалих¹¹⁰. Законодавче визначення злочинів на ґрунті нетерпимості за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності досі відсутнє: зареєстрований у серпні 2025

107 Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні. Національне агентство України з питань державної служби. 2026.

108 Крумін О., Лигачова Н., Олійник М., Півторак О. Обличчя марафону «Єдині новини» та Суспільного: кому давали слово найчастіше в лютому 2026 року. Детектор медіа. 2026.

109 У Києві та в цілому по Україні у 2025 році зменшилася кількість випадків домашнього насильства: статистика від поліції. Політарена. 2026.

110 Кравчук А., Зінченков О., Лященко О. Тримаючи стрій. Становище ЛГБТК в Україні у 2025 році : звіт / Правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ». Київ, 2026. 48 с.

року законопроект № 13597 частково виконує відповідну рекомендацію, але потребує доопрацювання. Строк ухвалення такого законодавства згідно з Дорожньою картою з питань верховенства права протерміновано.

Цивільне партнерство та визнання одностатевих союзів

Механізмів юридичного визнання одностатевих пар в Україні досі немає. Законопроекти № 12252 та № 9103 уже тривалий час очікують на розгляд Верховною Радою, а рішення ЄСПЛ у справі «Маймулахін та Марків проти України» — на виконання. Водночас 25 лютого 2026 року ВС залишив у силі перше в українській практиці рішення про визнання фактичних шлюбних відносин одностатевої пари (з посиланням на практику ЄСПЛ і КСУ). Проте проект ЦК України (реєстраційний № 15150) може нівелювати цей прогрес: він визначає «фактичні сімейні союзи» лише як союз різностатевих осіб, а також передбачає автоматичне визнання недійсними шлюбів осіб, які змінили юридичну стать. Мін'юст розкритикував аналогічний підхід у попередній редакції проекту ЦК України, вказавши, що відсутність основоположних норм про реєстровані партнерства унеможливорює виконання відповідного заходу Дорожньої карти з питань верховенства права.

Реінтеграція ТОТ та захист прав постраждалих від російської агресії (ВПО, жителі ТОТ тощо)

Прогрес у цій сфері обмежений: у звітному періоді завершено роботу над стратегічними документами щодо ВПО та прийнято нову редакцію профільного Закону¹¹¹. Однак у ключових напрямках — обліку шкоди та використанні документів, виданих в окупації, — зберігається розрив між задекларованими підходами та практичною реалізацією. Додаткову невизначеність вносить інституційна трансформація: рішення від 16 липня 2026 року про створення Мінрегіону створює ризики фрагментації напрямів роботи.

Державна політика щодо постраждалих та ТОТ

Єдиної стратегії забезпечення прав постраждалих, зокрема тих, хто зазнав шкоди життю та здоров'ю, не розроблено. Зміна складу Уряду й перерозподіл повноважень між міністерствами ускладнює формування системного підходу. Політика щодо ТОТ залишається непослідовною: створена Мінрозвитком робоча група з оновлення Закону № 1207-VII¹¹² та Координаційний центр з питань управління регіонами, на території яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, не запропонували дієвих рішень, а ключові заходи відкладаються на післядеокупаційний період. Позитивним кроком стало запровадження житлових ваучерів для жителів ТОТ, однак профінансовано лише 6,6 млрд грн з необхідних щонайменше 40 млрд і виключно для учасників бойових дій та осіб з інвалідністю, отриманою внаслідок війни. Безпекова політика щодо ТОТ потребує формування, адже її відсутність створює ризики упередженого ставлення до жителів цих територій та суперечить стандартам ЄС щодо недискримінації.

Повноваження щодо політики стосовно ВПО, передані у 2025 році від Мінрозвитку до Мінсоцполітики, тепер частково переходять до нового Міністерства у справах

111 Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 01.07.2026 № 4924-IX.

112 Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII.

громад, територій та внутрішньо переміщених осіб України. У червні 2026 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію державної політики щодо ВПО до 2030 року з фокусом на комплексну підтримку на всіх етапах, а 1 липня 2026 року Парламент прийняв нову редакцію Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», який набере чинності в жовтні 2026 року і, серед іншого, передбачає право на пенсію на загальних умовах та запровадження електронного кабінету ВПО. Активізувалися також ініціативи щодо повернення громадян з-за кордону: презентовано проєкт Плану дій на 2026–2027 роки з реагування на виклики та запущено роботу цифрової платформи «Додому».

Облік шкоди постраждалим

Попри набрання чинності Законом № 4071-IX ще в січні 2025 року, системний облік шкоди особистим немайновим правам фактично не запроваджено: відповідна Система обліку не створена, технічна інтеграція реєстрів не забезпечена, а профільний законопроект про правові засади підтримки постраждалих не розроблено. Перше засідання робочої групи з удосконалення нормативної бази відбулося лише в липні 2026 року. Базове поняття «особа, постраждала внаслідок збройної агресії» залишається невизначеним, а значна частина постраждалих не усвідомлює можливості фіксації завданої їм немайнової шкоди («невидимість» шкоди).

На міжнародному рівні прогрес є суттєвішим: до Реєстру збитків для України (що функціонує під егідою Ради Європи) станом на липень 2026 року подано понад 170 тис. заяв, з яких 58 тис. уже внесено до Реєстру за 17 категоріями збитків¹¹³. У грудні 2025 року ухвалено Конвенцію про створення Міжнародної компенсаційної комісії (підписали 34 держави та ЄС з-поміж 52 учасників). Водночас національна система обліку не синхронізована з цими механізмами, а Реєстр охоплює лише шкоду, завдану з 24 лютого 2022 року, а втрати від 2014 року залишаються неврахованими, що загрожує втратою доказової бази для постраждалих у цей період.

Документи, видані в окупації

Підхід держави й далі базується на принципі невизнання документів, виданих на ТОТ, за винятком документів, що підтверджують факт народження, смерті та реєстрації або розірвання шлюбу (встановлення перших двох фактів здійснюється через спрощену судову процедуру). Після відкликання законопроектів № 9069 влітку 2025 року альтернативних механізмів до судової процедури не запропоновано. Затверджені порядки визнання результатів навчання, здобутих на ТОТ, для різних рівнів освіти залишаються практично нереалізованими через відсутність необхідних підзаконних актів і методичних рекомендацій, а також недостатній рівень пріоритезації цього питання на рівні МОН. Розпочатий 13 липня 2026 року експериментальний проєкт оформлення посвідчення особи для громадян без документів проблему не розв'язав. На практиці медичні документи з ТОТ (наприклад, щодо вакцинації чи лікування) іноді неформально враховуються лікарями, що зберігає безперервність лікування, однак цю практику необхідно унормувати.

Соціальний захист та пенсії

Постанова Уряду № 299 (березень 2025 року) щодо уніфікації виплати пенсій виправдала очікування лише частково: у січні 2026 року зафіксовано масові випадки

113 Заява Ради міжнародного Реєстру збитків для України. *Реєстр збитків для України*. 2026.

безпідставного припинення пенсійних виплат ВПО, які перемістилися з ТОТ, жителям ТОТ і особам за кордоном через вимоги фізичної ідентифікації та декларування неотримання пенсії від РФ. Після звернень правозахисників Уряд відтермінував цей обов'язок до 1 квітня 2026 року, а Закон № 4924-IX скасовує цю вимогу остаточно. Централізація виплат у Пенсійному фонді України знизила якість адміністрування (затримки розгляду заяв, брак комунікації). Системними проблемами залишаються недостатній розмір соціальних виплат, спірні критерії їх призначення та низький рівень поінформованості постраждалих про доступну підтримку. Новими ініціативами є програма «Муніципальна няня» та програма тимчасового житла «Будиночки в селі», однак вони залишаються обмеженими за охопленням і не забезпечують цілісної системи довгострокових житлових рішень, попри задекларований у Стратегії щодо ВПО до 2030 року пріоритет переходу до сталих форм проживання.

Громадянство

Загальний прогрес у сфері викорінення безгромадянства в Україні можна оцінити як відсутній.

У січні 2026 року законодавство, що регулює правові відносини, пов'язані з набуттям громадянства України, змінено Законом України № 4502-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України». Мета таких змін полягала у спрощенні набуття громадянства та зменшенні наслідків демографічної кризи з урахуванням необхідності забезпечення державної безпеки. Однак розширення доступу до громадянства України та запровадження інституту множинного громадянства стосується тільки певних категорій осіб. Водночас Закон України «Про громадянство України» в новій редакції не враховує міжнародні зобов'язання України щодо викорінення безгромадянства та дотримання прав дітей, а також обмежується доступом до набуття громадянства України особами без громадянства, дітьми шукачів захисту та осіб, які потребують додаткового захисту. Також, всупереч підходам, застосованим у більшості держав-членів ЄС, доступ осіб без громадянства до натуралізації спрощений недостатньо, а доступ до натуралізації осіб, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту, відсутній.

Досі є та набуває поширення проблема виникнення ризику безгромадянства в осіб з ТОТ. У зв'язку з війною на території України з 2014 року та повномасштабним вторгненням 2022 року велика кількість громадян України, які проживають на ТОТ, не можуть підтвердити належність до громадянства України та ризикують його втратити. Крім того, для осіб з ТОТ виникають складнощі в реєстрації актів цивільного стану в Україні, зокрема в отриманні свідоцтва про народження, що створює ризик виникнення безгромадянства. Це створює відсутність ефективної процедури реєстрації народження для людей з ТОТ, сприяє ризику виникнення безгромадянства, оскільки свідоцтво про народження — документ, який містить важливу інформацію для встановлення належності до громадянства.

Право власності

Прогрес України у сфері захисту права власності протягом звітного періоду залишається обмеженим. На тлі тривалої збройної агресії РФ держава одночасно розпочала масштабну рекодифікацію приватного права, не забезпечивши системного розв'язання нагальних майнових проблем, спричинених війною. Позитивні

зрушення спостерігаються у сфері приватизації та функціонування компенсаційного механізму, однак вони мають точковий, а не системний характер.

Реформа цивільного законодавства

Проект нового ЦК України містить суттєві ризики для права власності через відмову від закріплення традиційної тріади правомочностей власника (володіння, користування, розпорядження), запровадження невизначеного за змістом поняття «посідання», що може сприяти обходу процедур державної реєстрації прав, а також включення спірних норм щодо вилучення з ДРРП інформації про випадково знищені об'єкти. З огляду на масштаб реформи та воєнний стан, доцільно відтермінувати такі системні зміни на післявоєнний період із зосередженням зусиль на актуальніших питаннях захисту майнових прав постраждалих.

Приватизація та управління державним майном

У 2025 році Фонд державного майна України забезпечив надходження від приватизації на суму 6,3 млрд грн¹¹⁴ та отримав 1 487 санкційних активів¹¹⁵, а загальний економічний ефект його діяльності перевищив 9,5 млрд грн¹¹⁶. Законодавчі зміни¹¹⁷, що набрали чинності у червні 2026 року, скасували право орендаря на прямий викуп державного й комунального майна на користь виключно аукціонного продажу. Також через рік з дня скасування воєнного стану приватизація житла державного житлового фонду вже неможлива. Законопроект № 15088, який пропонував дозволити приватизацію пошкодженого й знищеного житла, відкликано в липні 2026 року у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Державний реєстр речових прав на нерухоме майно

Ключовою системною проблемою залишається відсутність у ДРРП відомостей про право власності, набуте до 2013 року. Це стосується щонайменше 9,6 млн осіб¹¹⁸. За відсутності архівних довідок у бюро технічної інвентаризації (втрачених, знищених або розташованих на ТОТ) власники змушені підтверджувати право власності в судовому порядку, що є тривалим і фінансово обтяжливим процесом, зокрема через завищення судового збору. Законопроект № 11440, спрямований на спрощення внесення таких відомостей до ДРРП, з грудня 2024 року досі не пройшов другого читання.

Компенсація за знищене та пошкоджене майно

Станом на липень 2026 року подано майже 168 тис. заяв щодо знищеного та майже 233 тис. заяв щодо пошкодженого житла, видано майже 75 тис. житлових сертифікатів (реалізовано 33 643), а компенсацію за пошкоджене житло надано за понад 153 тис. заявами на загальну суму 14,8 млрд грн¹¹⁹. Попри це, сфера дії компенсаційного

114 Підсумки 2025 року: майже 9,5 млрд гривень — загальний економічний ефект від діяльності ФДМУ. Фонд державного майна України. 2025.

115 Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна у 2025 році. 2026. С. 84–86.

116 Там само. 2026. С. 9.

117 Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей приватизації об'єктів державної та комунальної власності, переданих в оренду : Закон України від 16.04.2025 № 4360-ІХ.

118 Проблемні питання верифікації права власності на житлову нерухомість в Україні : експертне дослідження / ГО «Поверни своє». 2025. 56 с.

119 Результати роботи програми «Відновлення станом на ранок 10 липня 2026. Міністерство розвитку громад та територій України. 2026.

механізму залишається обмеженою, адже не охоплює житло, знищене чи пошкоджене до 24 лютого 2022 року, об'єкти на ТОТ та іноземних власників. Законопроект № 13136, спрямований на усунення цих обмежень, з серпня 2025 року не розглянутий Парламентом. Альтернативним рішенням для частини ВПО з ТОТ став запроваджений восени 2025 року житловий ваучер (2 млн грн на отримувача), однак виділені 6,6 млрд грн вже вичерпано, а коло отримувачів залишається вузьким і з 1 серпня 2026 року додатково звужується.

Іншими недоліками, що потребують уваги, є обмежений розмір компенсації за пошкодження житла (350–500 тис. грн), неможливість компенсувати вже здійснений ремонт, відсутність процедур виправлення помилок у житловому сертифікаті та його реалізації спадкоємцями, а також технічні прогалини РПЗМ¹²⁰, зокрема відсутність фіксації пошкоджень, завданих до 2022 року, та закритість реєстрових даних, попри анонсоване Міністерством ще в листопаді 2025 року їх відкриття.

Процесуальні права

Протягом звітного періоду прогрес у сфері дотримання процесуальних прав осіб залишається відсутнім.

Права дитини в кримінальному провадженні (ювенальна юстиція) та відновне правосуддя

Законодавство не відповідає повністю *acquis* ЄС (Директивам 2016/800/EU та 2012/29/EU): КПК України не передбачає обов'язкового залучення адвоката та психолога для неповнолітніх потерпілих і свідків. Таке залучення досі залежить від волі батьків або законних представників. Відповідні зміни, передбачені Національною стратегією захисту прав дитини у сфері юстиції до 2028 року та Дорожньою картою з питань верховенства права, не розроблено. Мін'юст 23 грудня 2025 року направив на розгляд Уряду законопроект щодо впровадження правосуддя, дружнього до дитини, проте результати його опрацювання станом на липень 2026 року невідомі. Водночас триває пілотний проєкт щодо правосуддя за участю неповнолітніх: у 2025 році опрацьовано 217 справ за участю 287 дітей, а рівень задоволеності медіацією склав 75%¹²¹.

Презумпція невинуватості

Презумпція невинуватості належно закріплена на законодавчому рівні, однак не забезпечена уніфікованими підзаконними актами, зокрема правилами етичної поведінки. На відміну від інших органів правопорядку, етичний кодекс НПУ не містить прямої заборони публічно називати підозрювану особу винною, а Закон України «Про Національну поліцію» взагалі не закріплює обов'язку дотримання етичних правил. Попри наявність кримінальної відповідальності за притягнення завідомо невинного до відповідальності, за 2021–2025 роки та перше півріччя 2026 року скеровано до суду лише чотири такі провадження.

120 Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

121 Річний звіт системи надання безоплатної правничої допомоги за 2025 рік / Координаційний центр з надання правничої допомоги. 2026. С. 64.

Інформування про процесуальні права

Задля подолання практики «тіньових затримань» продовжується впровадження системи Custody Records: кількість охоплених підрозділів НПУ зросла з 88 у січні 2024 року до 156 станом на липень 2026 року¹²².

Інститут *in absentia*

Проблеми інституту *in absentia* залишаються нерозв'язаними: інформування підозрюваних є формальним, а перегляд вироку можливий лише в апеляційному порядку без права на розгляд *ex novo* в разі неналежного повідомлення особи. Профільний законопроект, передбачений КСП, досі не розроблено. Підготовлений законопроект перебуває на розгляді Уряду.

Доступ до адвоката

У 2025 році система БПД надала понад 800 тис. послуг, зокрема понад 105 тис. доручень про призначення адвоката в кримінальних та адміністративних справах (виконано 96,4%)¹²³. Пріоритетну підтримку отримали військовослужбовці, ветерани та родини загиблих захисників — понад 41 тис. звернень за 11 місяців 2025 року. За перше півріччя 2026 року система БПД надала 171 558 правничих послуг (119 343 — безоплатна первинна правнича допомога; 52 215 — вторинна правнича допомога)¹²⁴.

Право на переклад

Практика залучення перекладачів фрагментована: КПК України не встановлює кваліфікаційних вимог до перекладача, а оплата праці професійних перекладачів є неконкурентною, що ускладнює залучення фахівців. Директива 2010/64/EU щодо можливості оскарження якості перекладу не імplementована в національне законодавство. Передбачене Дорожньою картою з питань верховенства права комплексне дослідження цього питання досі не оприлюднено.

Доступ до правосуддя

Цифровізація кримінального процесу відстає від цивільного, господарського та адміністративного судочинства, реформованих ще у 2017 та 2021 роках. Закон № 3604-IX (набрав чинності в березні 2024 року) створив законодавчі передумови для поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи у кримінальне провадження, однак практична реалізація цього процесу залишається на початковому етапі.

122 Публікація Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини Національної поліції України у соціальній мережі Facebook. 2026.

123 Річний звіт системи надання безоплатної правничої допомоги за 2025 рік / Координаційний центр з надання правничої допомоги. 2026. 100 с.

124 Статистика роботи системи надання БПД. Координаційний центр з надання правничої допомоги. 2026.

Розділ 24

«Юстиція, свобода та безпека»

Боротьба з серйозними злочинами та організованою злочинністю

Стан реалізації стратегічних документів у сфері реформування органів правопорядку

У січні 2026 року Кабінет Міністрів України утворив **Координаційну раду з питань моніторингу реалізації Плану заходів, спрямованих на виконання КСП**. Рада має дворівневу структуру: до неї входять керівники органів правопорядку (НПУ, ДБР, БЕБ, СБУ, Держмитслужба, Держприкордонслужба), представники Офісу Президента, РНБО, а також науковці та міжнародні партнери. Установче засідання відбулося 25 лютого 2026 року, де було створено Експертну робочу групу, члени якої зустрічаються щомісяця. За оцінкою МВС та Мін'юсту, План заходів до КСП наразі виконано на 27–28%. Необхідно консолідувати зусилля всіх відповідальних виконавців заходів, що не були виконані у встановлені стратегічними документами у сфері реформування органів правопорядку строки, для напрацювання алгоритму щодо виконання таких заходів.

Серед ключових виконаних заходів: схвалення Стратегії роботи з кадрами (HRM Strategy) до 2030 року, уніфікація звітності органів правопорядку (затверджено Типову форму щорічної звітності) та затвердження Порядку та методології оцінювання рівня довіри населення до органів системи кримінальної юстиції. Натомість взаємодія між ОГП та Урядом погіршилася: ОГП самостійно скерував до Верховної Ради 13 законопроектів в обхід урядових процедур, але вони не були зареєстровані як законодавчі ініціативи.

Робоча група в МВС працює над новою Стратегією боротьби з організованою злочинністю на 2026–2030 роки (наразі чинною є Стратегія, прийнята у 2020 році). Також у 2025 році затверджено Стратегію розвитку НПУ на 2026–2030 роки — перший відомчий документ такого рівня з часів створення НПУ. У листопаді 2025 року завершено оцінювання загроз за системою SOCTA Україна (за період 2021–2024 років) та оприлюднено відповідний звіт.

Стан законодавства щодо боротьби з організованою злочинністю. Створення постійно діючого національного координаційного органу з питань боротьби з організованою злочинністю

Статистика свідчить, що у 2025 році розслідувалися провадження щодо 677 організованих груп та злочинних організацій (НПУ — 496, СБУ — 40, БЕБ — 44, ДБР — 74, НАБУ — 23). Частка НПУ дещо знизилася (з 87% до 73%), проте зросла активність НАБУ (з 3 до 23 проваджень у гучних корупційних справах).

Водночас **законодавчий прогрес суттєво гальмується**. Базовий системний законопроект «Про органи правопорядку» досі не прийнятий, хоча План заходів до КСП передбачав його прийняття у II кварталі 2025 року, а Дорожня карта з питань верховенства права — у II кварталі 2026 року. У серпні 2026 року експертна група при згаданій Координаційній раді з виконання КСП затвердила концепцію цього законопроекту — **його внесення до Парламенту планується на грудень**. Законопроект щодо утворення **Національного координатора з протидії організованим злочинності (Міжвідомчої координаційної комісії)** у липні 2026 року відкликаний через зміну складу Уряду та внесений повторно народними депутатами на розгляд Парламенту в серпні за новим № 15493. Також затримується трансформація оперативно-розшукової діяльності у кримінальну розвідку: розроблений МВС законопроект «Про кримінальну розвідку» лише пройшов узгоджувальні процедури та ще не прийнятий.

Підвищення інституційної спроможності Бюро економічної безпеки

Протягом останніх дванадцяти місяців у реформуванні БЕБ спостерігається певний прогрес. Проте досі наявні бар'єри нормативного та ресурсного характеру, які обмежують виконання покладених на інституцію функцій. Йдеться про брак коштів на утворення 15 територіальних відділень БЕБ, штучне заниження бази для розрахунку грошового забезпечення працівників зі спеціальними званнями, що робить службу в БЕБ менш привабливою, а також відсутність у бюро спеціального статусу, який би посилив автономію органу. Законопроект № 14207-1 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення правового регулювання діяльності Бюро економічної безпеки України» після доопрацювання з урахуванням зауважень експертів сприятиме усуненню частини зазначених недоліків.

Після призначення в серпні 2025 року директора БЕБ розпочався процес атестації чинних працівників бюро за участю незалежних експертів. Однак процедура атестації містить прогалини та недоліки, які створюють ризик подальшого судового оскарження рішень атестаційних комісій, а також накладають на працівників БЕБ, які не продемонстрували достатній рівень професійних знань і загальних компетентностей, неспівмірні обмеження у вигляді звільнення та 10-річної заборони на подальшу роботу в бюро. Такі обмеження не узгоджуються зі стандартами Міжнародної організації праці щодо захисту прав працівників і можуть бути скасовані шляхом внесення змін до Закону № 3840-ІХ¹²⁵ за умови відповідності працівників критеріям доброчесності та професійної етики.

Протягом першої половини 2026 року в БЕБ оголошено понад 100 конкурсів на заміщення вакантних посад. Однак, за інформацією БЕБ, до середини липня на службу не було прийнято жодної особи. Станом на 31 липня 2026 року укомплектованість центрального апарату БЕБ становить лише 38,1%, що є вкрай низьким показником і негативно впливає на спроможність бюро протидіяти економічним кримінальним правопорушенням.

Крім того, має бути посилено процесуальне керівництво діяльністю БЕБ. Необхідно забезпечити розвиток альтернативних заходів вирішення кримінально-правових

¹²⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України : Закон України від 20.06.2024 № 3840-ІХ. П. 4 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення».

конфліктів (наприклад, удосконалення «податкового компромісу»), що застосовуватимуться на досудовій стадії кримінального провадження під час розслідування окремих видів кримінальних правопорушень, насамперед фінансового характеру. Запровадження таких механізмів сприятиме підвищенню ефективності БЕБ і дасть змогу оптимізувати ресурси, залучені до кримінальних проваджень.

Законодавчі та інституційні виклики у сфері фінансових розслідувань

У сфері фінансових розслідувань простежується *обмежений прогрес*. Серед позитивних кроків: з вересня 2025 року наказом ОГП № 294 внесено зміни до Положення про ЄРДР. Це дало змогу запровадити облік проведених фінансових розслідувань у закінчених кримінальних провадженнях, що відповідає заходам Дорожньої карти з питань верховенства права. **Розроблено Стратегію фінансових розслідувань до 2028 року**, фіналізацією якої з червня 2026 року займається БЕБ (проходить процедуру погодження в Уряді), **яка має бути ухвалена якнайшвидше**.

НАБУ успішно інтегрувалося до міжнародних механізмів відстеження активів — у 2025 році відомство долучилося до пілотного проєкту Інтерполу «Срібне оповіщення» (запущеного на базі платформи FinCAF), розмістивши на початку 2026 року два відповідні запити.

Однак на законодавчому рівні прогрес *відсутній*. Захід щодо чіткого розмежування підслідності та консолідації економічних злочинів у єдиному органі (БЕБ), запланований на IV квартал 2025 року, не виконано. Відповідний законопроект розроблено ОГП, але він так і не був зареєстрований у Парламенті. Водночас на розгляді Верховної Ради перебуває законопроект № 12439 («про захист бізнесу»), який, за оцінками експертів та органів влади (НАБУ, САП, БЕБ), містить суперечливі норми, що можуть підірвати ефективність фінансових розслідувань та звузити незалежність БЕБ (особливо щодо розслідування розкрадань за ст. 191 КК України).

Відповідність національного законодавства актам Європейського Союзу щодо запобігання підробці валюти

Після помірного зростання у 2024 році рівень підроблення банкнот іноземної валюти в Україні у 2025 році знизився приблизно на чверть. У загальній масі кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, за якими досудове розслідування здійснює БЕБ, провадження за ст. 199 КК України¹²⁶ не перевищують 6%.

Водночас *прогрес у питаннях узгодження національного законодавства з acquis ЄС відсутній*. Необхідно ратифікувати Міжнародну Конвенцію про боротьбу з підробкою валюти та Протокол до неї, а також гармонізувати законодавство про кримінальну відповідальність із Директивою 2014/62/ЄС. Наразі відповідні законопроекти на розгляд до Верховної Ради не внесено.

¹²⁶ Ст. 199 КК України передбачає відповідальність за виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання при продажу товарів, збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів, що існують у паперовій формі, білетів державної лотереї, марок акцизного податку чи голографічних захисних елементів.

Протидія відмиванню (легалізації) доходів. Політично значущі особи. Діяльність Держфінмоніторингу

У сфері **протидії відмиванню доходів** зафіксовано обмежений прогрес: четверта Національна оцінка ризиків, розпочата у 2025 році, досі не опублікована, а її розділ щодо неприбуткового сектору критикується експертами за методологічні викривлення. Держфінмоніторинг у 2025 році обробив майже 2 млн повідомлень про фінансові операції (+11,6% до 2024-го) і передав органам правопорядку 1 441 матеріал, однак ефективність реагування критично низька — із виявлених 272,7 млрд грн підозрілих операцій арештовано активів на суму, що становить приблизно 1%.

Регулювання статусу **політично значущих осіб (PEP)** відповідає стандартам FATF та Директиві ЄС 2015/849, однак прийнятий Парламентом у червні 2026 року Закон (законопроект № 15111-д), що звужує підстави продовження посиленого моніторингу PEP, викликає застереження щодо конфлікту інтересів і процедурної якості ухвалення.

Щодо **діяльності Держфінмоніторингу** прогрес загалом відсутній. Законопроект № 13029 про інституційну незалежність Служби (доопрацьована редакція № 14327-д) досі не прийнято, чинний Голова Держфінмоніторингу працює без конкурсу й без обмеження строку повноважень. Оприлюднені в березні 2026 року медійні матеріали вказали на ігнорування Службою запитів НАБУ (відповіді надійшли лише на 50 зі 109 запитів) і відсутність реального внеску Держфінмоніторингу у розслідування у справі «Мідас». Шостий раунд взаємної оцінки України Комітетом MONEYVAL заплановано на 2027 рік, наразі Україна перебуває в режимі посиленого моніторингу.

Реформа АРМА

Закон № 4503-IX став важливим кроком у реформі АРМА, але його реалізація потребує змін до КПК України та запуску нових процедур на практиці. Перший конкурс на посаду голови Агентства завершився без призначення: у червні 2026 року єдиний кандидат, який дійшов до співбесід, не отримав достатньої кількості голосів. Повторний конкурс треба провести з урахуванням недоліків попереднього, а його переможця — невідкладно призначити.

Інвентаризація активів, переданих АРМА у 2017–2025 роках, виявила 102 569 одиниць за 1 435 судовими ухвалами, тоді як у профільному реєстрі¹²⁷ станом на лютий 2026 року обліковувалися 44 815 одиниць. АРМА пояснює розбіжність відсутністю єдиного підходу до обліку попередніми роками. Залишається проблемною й взаємодія з прокуратурою: зі 100 звернень щодо активів, якими неможливо ефективно управляти, відповіді надійшли на 32, а позитивно вирішено — лише 5. **АРМА та ОГП необхідно узгодити чіткий порядок роботи з такими активами.**

Оновлений добір управителів через Prozorro запрацював для складних активів із затримкою, а для простих активів станом на липень 2026 року ще не був запущений. Цей механізм потрібно забезпечити фінансуванням і впровадити. Проект Стратегії повернення активів на 2026–2030 роки конкретніший за попередній і враховує Директиву ЄС 2024/1260, проте його індикатори треба зробити вимірними, а плани реалізації — узгодженими між собою.

127 Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні.

Кіберзлочини

У 2025 році **загальна кількість зареєстрованих кіберзлочинів суттєво зменшилася** — на 46% (з 50 181 до 26 913 випадків). Значно скоротилися онлайн-шахрайства (–48%), правопорушення у банківській сфері (–59%) та сфері телекомунікацій (–37%). Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України також зафіксувала зменшення кількості кіберінцидентів на 4%, водночас не було жодного критичного інциденту, що пояснюється підвищенням кіберстійкості держави за роки війни. **Однак негативні фінансові наслідки зросли:** у 2025 році матеріальні збитки склали 766,4 млн грн (проти 539,9 млн у 2024 році). Сума збитків від шахрайства з платіжними картками зросла на 24% — до 1,4 млрд грн.

Для покращення обліку з 1 січня 2026 року **запроваджено окрему статистичну Форму № 1-КІБ**. З 17 267 облікованих проваджень 12 641 стосувалося шахрайства (ст. 190 КК). Проблемою залишається змішування кіберзалежних та кіберпосилених злочинів у статистиці (категорія «інші» становить понад 3 тис. справ). **Необхідно вдосконалити уніфіковану статистичну звітність** органів правопорядку та органів прокуратури щодо протидії кримінальним правопорушенням у сфері кібербезпеки. Зокрема, розкрити зміст категорії «інші» кіберзлочини, частка яких серед загальної кількості кіберзлочинів значна. В інтерпретації та комунікації даних щодо кіберзлочинності робити акцент на кримінальних правопорушеннях у сфері використання інформаційних технологій.

У частині імплементації міжнародних стандартів 1 липня 2026 року **Кабінет Міністрів України прийняв постанову щодо оцінки загроз ІОСТА** (Internet Organised Crime Threat Assessment), створивши Міжвідомчу робочу групу при МВС. Проект постанови для запровадження системи ІОСТА в діяльність органів отримав позитивний висновок Європолу, але досі проходить узгодження. Водночас у КПК України досі відсутнє поняття «електронний (цифровий) доказ», що порушує вимоги Будапештської конвенції.

Імплементація Директиви ЄС 2019/713 (боротьба з шахрайством у сфері безготівкових платежів) не завершена. Законопроект № 10190, що криміналізує електронно-комунікаційне шахрайство, з травня 2024 року готується до другого читання. Окремою проблемою є масове використання рахунків «дропів» (зафіксовано понад 30 млрд грн відмивання коштів через 80 тис. фізичних осіб), що досі не криміналізовано. У липні 2026 року зареєстровано законопроект № 15379 щодо боротьби з дипфейками та злочинами з використанням ШІ, який потребує узгодження з Регламентом ЄС про штучний інтелект.

Протидія торгівлі людьми

Прогрес у сфері протидії торгівлі людьми залишається значно обмеженим.

Україна поступово наближає законодавство до директив ЄС, однак низка положень досі потребує імплементації, зокрема щодо відповідальності юридичних осіб, принципу непокарання постраждалих, комплексного визначення торгівлі людьми з урахуванням цифрових технологій як окремого способу чи обтяжувальної обставини вчинення злочину, а також прямого визначення експлуатації сурогатного материнства як форми експлуатації. Ухвалена в лютому 2026 року Концепція Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми до 2030 року вперше

частково враховує виклики цифровізації та використання штучного інтелекту у вчиненні цього злочину.

У 2025 році зафіксовано зростання кількості кримінальних проваджень, пов'язаних із торгівлею людьми, — 162 випадки (проти 104 у 2024 році), 119 повідомлень про підозру та 46 обвинувальних актів щодо 75 осіб¹²⁸. За перше півріччя 2026 року до суду скеровано 33 обвинувальні акти, засуджено 9 осіб¹²⁹. Попри позитивну динаміку виявлення, ефективність судового переслідування залишається обмеженою: станом на кінець 2025 року нерозглянутими залишалися 78,7% проваджень¹³⁰, а реальні вироки ухвалюються щодо порівняно невеликої кількості осіб, зокрема через низьку залученість постраждалих у процес та складнощі кваліфікації діянь, вчинених в умовах війни.

Кількість постраждалих осіб зросла зі 182 у 2024 році до 485 у 2025 році та 524 станом на липень 2026 року¹³¹. Відбулася суттєва зміна профілю постраждалих: зросла частка постраждалих чоловіків через насамперед зростання випадків, пов'язаних з експлуатацією Російською Федерацією громадян України. Найпоширенішою формою залишається змішана експлуатація. Доступ до допомоги залишається нерівномірним: постраждалі у віддалених громадах та за кордоном мають обмежений доступ до національних механізмів підтримки.

У 2025 році реалізовано масштабні інформаційно-просвітницькі кампанії, які охопили мільйони осіб, однак їхня ефективність у зниженні реальної вразливості населення залишається обмеженою через розрив між інформаційною роботою та фактичним доступом найбільш вразливих груп до допомоги.

Обіг вогнепальної зброї та боєприпасів і контроль за ними

Проблему законодавчого регулювання цивільної вогнепальної зброї все ще не розв'язано, однак *спостерігається незначний прогрес*.

Обіг вогнепальної зброї в Україні частково регулюється Законом України від 20 серпня 2024 року № 3899-IX «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» щодо вдосконалення порядку отримання, декларування та поводження з вогнепальною зброєю» та наказом МВС від 21 серпня 1998 року № 662. Однак питання потребує комплексного рішення, зокрема через прийняття спеціального закону, який би врегулював правила придбання, зберігання, носіння і застосування вогнепальної зброї цивільними особами для мисливства, спорту і з метою самооборони.

Законопроект № 5708 щодо регулювання цивільної вогнепальної зброї та супутній законопроект № 5709 щодо відповідальності за порушення правил обігу зброї, прийняті Парламентом у першому читанні 23 лютого 2022 року, наразі перебувають на доопрацюванні та узгодженні положень з актами ЄС. При МВС 11 червня

¹²⁸ Офіс Генерального прокурора посилює роботу з протидії торгівлі людьми. *Офіс Генерального прокурора*. 2026.

¹²⁹ Публікація Офісу Генерального прокурора в соціальній мережі Facebook. 2026.

¹³⁰ Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2025 рік. *Судова влада України*.

¹³¹ Кількість осіб, яким Нацсоцслужбою встановлено статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми. *Національна соціальна сервісна служба України*.

2026 року створено робочу групу, яка має надати пропозиції щодо удосконалення положень цих законопроектів до другого читання.

МВС розробило проєкт Дорожньої карти з протидії незаконному обігу зброї, її складових частин, боєприпасів та вибухових речовин на період до 2030 року. Наприкінці серпня його оприлюднено для електронних громадських консультацій.

Законопроект № 10179, яким пропонується посилити кримінальну відповідальність за викрадення, привласнення, вимагання, носіння, зберігання, придбання, передачу чи збут складової частини вогнепальної зброї, а також за викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем складових частин вогнепальної зброї, з жовтня 2023 року опрацьовується в Комітеті Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності та наразі залишається без руху.

У діяльності Координаційного центру з питань протидії незаконному обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї (Координаційний центр), що виконує завдання **Національного координаційного центру з питань вогнепальної зброї (NFFP)**, в Україні протягом періоду оцінювання переважали заходи з обміну досвідом з країнами ЄС та міжнародними організаціями. Однак необхідно забезпечити в діяльності центру регулярне оцінювання загроз з метою запобігання незаконному володінню та обігу вогнепальної зброї та інших видів легкої і стрілецької зброї, а також посилити його інституційну спроможність шляхом приєднання до Платформи Європолу SIENA для обміну інформацією та покращення взаємодії з органами військового управління.

Трансформація Служби безпеки України в сучасну стратегічну спеціальну службу європейського зразка: передумови та виклики

Діяльність СБУ в умовах повномасштабної війни **характеризується високим рівнем довіри суспільства — 78%** (друге місце після ЗСУ). Це пояснюється переорієнтацією Служби на боротьбу з колабораціонізмом та російською агресією. Проте в суспільстві та експертному середовищі зберігаються побоювання щодо політизації органу. Протягом 2026 року **двічі змінився Голова СБУ** (у січні т.в.о. Євгеній Хмара замінив Василя Малюка, а в липні призначено т.в.о. Олександра Поклада) без повноцінного погодження кандидатур Верховною Радою.

Суттєвий прогрес в удосконаленні парламентського контролю за СБУ відсутній, попри вимоги Дорожньої карти з питань верховенства права. **Необхідно розглянути варіант створення окремого Комітету Верховної Ради у справах спеціальних служб** для організації парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб (реалізувати положення ст. 33² Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). У квітні 2026 року створено лише робочу групу з підготовки майбутнього профільного комітету. Комплексний законопроект про реформу СБУ (№ 3196-д) очікує на друге читання з жовтня 2021 року. Європейська комісія у своєму Звіті зазначила, що «прогрес у реформі СБУ відсутній». **Актуальним залишається ухвалення низки законодавчих рішень щодо реформування СБУ**, яка має бути трансформована в класичну спеціальну службу, основною функцією якої стане контррозвідувальна діяльність, зокрема частина функції досудового розслідування має бути передана іншому (іншим) органу (органам) правопорядку.

З позитивних кроків: у 2025 році за допомогою міжнародних експертів підготовлено огляд законодавства, а у квітні 2025 року затверджено Стратегію розвитку СБУ на 2025–2030 роки, яка фокусує орган на контррозвідці, боротьбі з тероризмом та кібербезпеці. Прийнято Закон № 4633-IX, що дав СБУ право подавати акти безпосередньо Президенту та Уряду, а не через МВС, як це було раніше. На розгляді перебуває важливий законопроект № 11228-1, який звільняє від кримінальної відповідальності осіб, залучених до контррозвідувальних заходів (отримав позитивний висновок Женевського центру врядування в секторі безпеки (DCAF)).

Залишаються нерозв'язаними системні проблеми: технічна монополія СБУ на зняття інформації з каналів зв'язку (інші органи, як-от НАБУ, мають автономний доступ, але СБУ контролює «точку входу») та відсутність чіткого розмежування між контррозвідувальною діяльністю, оперативно-розшуковою діяльністю та негласними слідчими (розшуковими) діями. **Необхідно дослідити** технічну можливість надання органам правопорядку повноважень самостійно здійснювати електронне спостереження та прослуховування під час проведення розслідувань та збору доказів (без залучення СБУ). **Варто мінімізувати ризики витоку інформації** та ролі СБУ в чинній моделі автономного прослуховування, що технічно нею забезпечується.

Боротьба з корупцією в системі органів кримінальної юстиції. Добір на керівні посади в органи Національної поліції України та Державного бюро розслідувань. Реформа Державного бюро розслідувань

Формування ефективної системи запобігання і протидії корупції в органах кримінальної юстиції, а також оцінювання наявних механізмів залишаються актуальними, оскільки *прогрес у цій сфері є помірним*.

План заходів до КСП передбачає низку заходів, які за належного виконання також матимуть антикорупційний ефект. До них належать: розроблення та прийняття закону про органи правопорядку, яким, зокрема, мають бути визначені критерії розмежування їхньої компетенції, закріплені принципи доброчесності, гендерної рівності та недискримінації, гарантії соціально-правового захисту працівників, а також інституційна незалежність цих органів. Також передбачається впровадження на законодавчому рівні інституту доброчесності для перевірки працівників усіх органів правопорядку та прокуратури, визначення критеріїв доброчесності та єдиного (однакового) механізму її перевірки. Наразі жоден із цих заходів не виконано. Однак **триває робота над узгодженою концепцією і текстом проекту Закону України «Про органи правопорядку»**.

На виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки після 21 березня 2026 року має бути проведена зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності САП. Однак станом на 31 серпня 2026 року такий аудит не розпочався.

В органах правопорядку та ОГП наявні чинні антикорупційні програми, однак, як і в попередні періоди, простежується формальний підхід до оцінювання корупційних ризиків, визначення заходів впливу на них та виконання заходів щодо їх мінімізації. З огляду на те що КСП та План дій з його виконання містять заходи, пов'язані

з уніфікацією діяльності органів кримінальної юстиції, видається доцільним сформувати реєстр типових корупційних ризиків, пов'язаних із зазначеними функціями, та оприлюднити його на сайті НАЗК. Це сприяло б формуванню більш ефективної системи запобігання корупції в органах правопорядку та прокуратури.

Органи правопорядку та ОГП мають формалізовані правила етичної поведінки. Проте вони неповною мірою враховують правоохоронну функцію цих органів, лише частково узгоджуються з Європейським кодексом поліцейської етики, зокрема щодо заходів запобігання і протидії корупції всередині органів, а також із керівними принципами діяльності щодо проведення розслідувань та поводження із затриманими.

Потребує удосконалення система внутрішнього контролю в органах правопорядку та прокуратури. Зокрема, має бути сформована ефективна система, яка сприяє формуванню культури викривання корупції всередині цих органів.

Питання запровадження прозорого меритократичного добору на керівні посади в НПУ та ДБР залишається нерозв'язаним. У Парламенті наразі відсутні законопроекти, які б запроваджували процедури конкурсного добору керівників НПУ.

Розв'язання проблем, які виникли у функціонуванні ДБР, потребує більш системного підходу. Відповідно до євроінтеграційних зобов'язань України має бути проведений незалежний комплексний перегляд інституційної структури ДБР, механізмів забезпечення доброчесності та наглядових функцій для оцінювання необхідності та доцільності подальших реформ, а також прийняття та впровадження закону, який враховуватиме необхідні рекомендації.

У Верховній Раді зареєстровані законопроекти, спрямовані на реформу ДБР¹³². Однак їм бракує комплексного бачення цього питання з урахуванням попереднього досвіду реформи органів правопорядку та прокуратури, тому вони потребують доопрацювання і можуть бути взяті за основу під час підготовки Комітетом Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності остаточної редакції законопроекту з урахуванням вимог Європейської комісії.

Міжнародне співробітництво органів правопорядку та прокуратури з європейськими інституціями. Обмін інформацією через платформу Європолу SIENA та SIENA-CT

Органи правопорядку активно взаємодіють з інституціями ЄС (Європол, Агентство Європейського Союзу з підготовки співробітників органів правопорядку (CEPOL), Євроюст). У 2025 році НПУ опрацювала 685 запитів про міжнародну правову допомогу (виконано 451). Суттєво зросла інтенсивність обміну даними через захищену платформу SIENA: НПУ опрацювала 20,5 тис. вхідних та 15,9 тис. вихідних документів. ДБР надіслало 178 запитів через SIENA та 144 запити через мережу CARIN

¹³² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Державного бюро розслідувань : проект Закону України, реєстраційний № 13602 від 06.08.2025 ; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів правопорядку : проект Закону України, реєстраційний № 13602-1 від 13.08.2025 ; Про перезавантаження Державного бюро розслідувань : проект Закону України, реєстраційний № 8059 від 19.09.2022.

для пошуку активів. БЕБ також розвиває співпрацю з податковими органами країн ЄС (зокрема Службою фіскальної розвідки та розслідування Нідерландів та Шведською податковою службою).

У березні 2026 року ОГП продовжив мандат Спільної слідчої групи «Справа України», яка за участі Євроюсту, Європолу, МКС та шести країн розслідує міжнародні злочини РФ. ОГП також врегулював процедуру відшкодування витрат на спільні слідчі групи з боку Євроюсту без необхідності ухвалення нових нормативних актів. Водночас **необхідно періодично публікувати інформацію про результати міжнародного співробітництва**, насамперед про результати роботи спільних слідчих груп (за умови, що це не матиме негативного впливу на діяльність конкретної спільної слідчої групи).

Триває робота над увідповідненням національного законодавства європейським і міжнародним актам, а також приєднанням України до міжнародних актів у сфері протидії злочинності, що має транскордонний характер.

Система захисту учасників кримінального провадження, зокрема свідків

Система захисту свідків та інших учасників процесу залишається неефективною, недофінансованою та фрагментарною. Чинний закон встановлює занадто високий поріг для застосування заходів, а сам захист зазвичай зводиться лише до надання фізичної охорони, без системної оцінки ризиків та можливостей зміни зовнішності чи переселення.

Законодавчий прогрес у цій сфері заблокований. Законопроект № 5751, який пропонував створення окремої незалежної Національної служби гарантування безпеки, перебуває на розгляді Парламенту з 2021 року. Натомість **у лютому 2026 року МВС утворило нову міжвідомчу робочу групу** для розроблення власного законопроекту. Підхід МВС відрізняється від початкового бачення (зокрема від Плану заходів до КСП): замість створення єдиної Національної служби пропонується покласти функції захисту на кожен орган правопорядку окремо, що може призвести до розпорошення ресурсів та зниження ефективності інституту захисту свідків.

Необхідно створити Національну службу гарантування безпеки учасників кримінального провадження із забезпеченням її автономності від органів правопорядку та прокуратури. Забезпечити належне фінансування новоствореної служби з урахуванням обґрунтованості розрахунків ефективного забезпечення заходів безпеки. А також **розробити, прийняти та впровадити Методичні рекомендації щодо оцінювання ризиків** для безпеки учасників кримінального провадження в діяльність органів правопорядку та прокуратури.

Співпраця у сфері боротьби з наркотиками та державна наркополітика

Діяльність Центру громадського здоров'я МОЗ

Державна політика у сфері боротьби з наркотиками протягом періоду, що досліджувався, характеризувалася певним прогресом, хоча **низка інституційних та законодавчих викликів залишається невирішеною**. Процес передання функцій моніторингу наркотичної ситуації від Центру психічного здоров'я і моніторингу наркотиків та алкоголю МОЗ до Центру громадського здоров'я МОЗ (ЦГЗ МОЗ), який розпочався ще у 2023 році, наразі перебуває на завершальній стадії. У квітні 2026 року постановою Уряду № 488 було внесено довгоочікувані **зміни до Порядку моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні**. Завдяки цим змінам ЦГЗ МОЗ отримав повноваження, що фактично унормовані з повноваженнями Національних обсерваторій з наркотиків у країнах ЄС, що функціонують як Національні контактні центри (National Focal Points). Це означає, що ЦГЗ МОЗ як частина європейської інформаційної мережі Reitox, координованої Агентством Європейського Союзу з наркотиків (EUDA), відтепер має повний обсяг функціоналу щодо збору, аналізу та обміну даними про наркотичну ситуацію.

У вересні 2025 року ЦГЗ МОЗ опублікував Національний звіт щодо наркотичної та алкогольної ситуації в Україні (за даними 2024 року). Документ докладно описує ключові виклики, серед яких критичним є зростання частки підлітків, які мали досвід вживання «важких» психоактивних речовин (героїну, кокаїну, амфетаміну) та рецептурних препаратів поза призначенням лікаря. Зафіксовано значне поширення зловживання седативними засобами, бензодіазепінами, прегабалінами та z-препаратами. Експерти пов'язують це з широким впливом на психічне здоров'я досвіду внутрішнього переміщення та психологічних травм, спричинених воєнними діями.

Стан вдосконалення та реалізації законодавства у сфері контролю за наркотичними та психотропними речовинами

Уряд 19 серпня 2026 року затвердив **Порядок організації системи раннього оповіщення про нові психоактивні речовини**. Цей акт є результатом діяльності утвореної Координаційної міжвідомчої робочої групи з питань розроблення та координації впровадження системи раннього оповіщення про нові психоактивні речовини (створена в жовтні 2025 року).

Попри оперативні успіхи, законодавчий процес суттєво відстає. Національне законодавство досі не містить поняття нових психоактивних речовин та відповідальності юридичних осіб за такі злочини. Уряд 14 серпня 2026 року зареєстрував **законопроект** щодо наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, яким

імплементується **Рамкове рішення Ради № 2004/757/JHA**. Водночас законопроект містить певні недоліки, які мають бути усунені перед голосуванням, а також **Уряд має зареєструвати проєкт змін щодо внесення змін до КК України щодо заборони обігу нових психоактивних речовин**.

Діяльність органів правопорядку та міжнародна взаємодія щодо протидії незаконному обігу наркотичних речовин

У правозастосовній практиці органів правопорядку, зокрема НПУ, спостерігається **стійка позитивна динаміка зміни кримінальної політики**: фокус зміщується з переслідування споживачів наркотиків на боротьбу з наркодилерами. Статистичні дані підтверджують цей зсув. У 2025 році викрито 48 246 наркозлочинів (найбільший показник за останні сім років). З них частка проваджень щодо зберігання без мети збуту (ст. 309 КК України) склала 37,68%, а щодо збуту (ст. 307 КК України) — 37,77%. У першому півріччі 2026 року зареєстровано 16 862 злочини (51,43% за ст. 309 та 39,33% за ст. 307). Це кардинальна відмінність від ситуації 2016 року, коли 74% виявлених злочинів стосувалися виключно наркоспоживачів, а збут складав лише 8%.

Зафіксовано збільшення обсягів вилучених речовин, як порівняти з 2024 роком: нових психоактивних речовин — на 8% (440,1 кг), кокаїну та героїну — у 3,9 раза (до 12 кг), канабісу — на 12% (до 2,3 тонни). У 2025 році НПУ ліквідувала 69 нарколабораторій та 1 224 наркопритони. Значним досягненням стала спільна спецоперація НПУ та СБУ, у результаті якої знешкоджено міжнародний канал контрабанди кокаїну з країн Латинської Америки. Злочинна група збувала наркотики під виглядом служби таксі, отримуючи щомісячний прибуток орієнтовно 17 млн грн (затримано 16 осіб).

Також **Уряд** пропонує у своїй **Програмі діяльності** (ще не затверджена) здійснити заходи протидії злочинності на **пріоритетних напрямках**, зокрема організованій злочинності, кібершахрайству, незаконному обігу зброї та **наркотиків** (2026–2027 роки). Фактично це є цілями кримінальної політики як частини правової політики, отже, органи правопорядку мають враховувати їх у своїй діяльності в разі підтримки Парламентом бачення Урядом свого розвитку.

Варто розширювати перелік альтернативних до кримінальної відповідальності механізмів розв'язання кримінально-правового конфлікту в бік непримусових, заохочувальних практик, що узгоджуються з правами людини (Програма «Групи Помпідю» на 2026–2029 роки, Стратегія наркополітики до 2030 року).

Боротьба з тероризмом і запобігання радикалізації та екстремізму

Правові засади боротьби з тероризмом і запобігання радикалізації та насильницькому екстремізму в Україні

У сфері боротьби з тероризмом відбулося важливе стратегічне оновлення. Попередня Концепція боротьби з тероризмом від 2019 року втратила чинність. На заміну їй **11 червня 2026 року Президент ввів у дію** Рішення РНБО та затвердив Указом № 492/2026 **нову Концепцію боротьби з тероризмом в Україні** (після того, як проєкт був поданий СБУ в січні 2026 року). Новий документ чітко визначає Російську Федерацію як ключове джерело зовнішньої терористичної загрози, з огляду на її акти кібертероризму та використання передових технологій проти цивільного населення. Концепція охоплює чотири пріоритети: запобігання, захист, реагування та переслідування. План заходів з її виконання станом на червень 2026 року все ще перебував на стадії розроблення.

Доцільно імплементувати Рішення Ради 2008/615/JHA про посилення транскордонного співробітництва, зокрема в боротьбі з тероризмом і транскордонною злочинністю, а саме через реалізацію комплексу запланованих заходів щодо **забезпечення діяльності АТЦ СБУ як національного контактного пункту для обміну інформацією** з метою запобігання терористичним злочинам.

У питанні запобігання радикалізації зберігаються концептуальні розбіжності між Україною та Європейським Союзом. **СБУ** відзначає відсутність в Україні центрального органу, відповідального за цю сферу, а також **наголошує на необхідності узгодження самого поняття «радикалізація»** в українському контексті (оскільки для України проблема внутрішнього радикалізму не є такою масовою, як у країнах Західної Європи). Проєктна пропозиція СБУ до ТАІЕХ щодо навчань за напрямом попередження радикалізації була відхилена Європейською комісією як неперіоритетна на 2026 рік. Також відсутня відповідь від Центру знань ЄС (EU Knowledge Hub on Prevention of Radicalisation) на запит СБУ від жовтня 2025 року. Водночас після завершення таких консультацій **необхідно 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.

Роботу з імплементатії Директиви 2016/681/ЄС щодо обробки інформації про пасажирів (API/PNR) призупинено. Ще в березні та липні 2025 року СБУ і МВС підготували відповідні законопроєкти, які у вересні були передані ЄС для оцінки. Проте європейська сторона повідомила про неможливість надання оцінки через очікуване оновлення норм PNR всередині самого ЄС після відповідного рішення Суду ЄС.

Захист об'єктів критичної інфраструктури від терористичних нападів

У сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури **законодавча база, зокрема Закон України «Про критичну інфраструктуру», досі не увідповіднена Директиві ЄС 2022/2557**. Законопроект № 12208, спрямований на врегулювання відповідних положень, залишається без розгляду в Парламенті з листопада 2024 року. Однак на урядовому рівні **в березні 2026 року ухвалено рішення, яким операторів об'єктів критичної інфраструктури зобов'язано надавати копії планів захисту до АТЦ СБУ** на його вимогу (протягом 10 днів), що суттєво покращило обмін даними та можливості оцінки вразливостей.

Значним проривом стала ратифікація в березні 2026 року Угоди про участь України в програмі ЄС «Цифрова Європа» (2021–2027). Це дало змогу Україні в червні 2026 року отримати офіційний **доступ до Резерву кібербезпеки ЄС** (EU Cyber Solidarity Act), що адмініструється ENISA. Відтепер держава має прямий доступ до послуг перевірених європейських приватних компаній для оперативного реагування на масштабні кібератаки, локалізації загроз та відновлення систем.

Розслідування колабораціонізму та інших загроз основам національної безпеки Службою безпеки України

У практиці СБУ гостро стоїть проблема розмежування злочинів колабораційної діяльності (ст. 111¹ КК України), тероризму та воєнних злочинів. Як зазначала Моніторингова місія ООН, широке формулювання колабораціонізму в КК України призводить до притягнення до відповідальності осіб, чия робота була об'єктивно необхідною для життєзабезпечення окупованих територій і які діяли в умовах примусу. Судова практика часто ігнорує категорію малозначності (ч. 2 ст. 11 КК України) та атмосферу страху на ТОТ України, спираючись на формальний факт перебування особи на посаді. Це призводить до перевантаження слідства малозначними справами замість фокусування на системних загрозах.

На рівні документів державної політики **доцільно пріоритетувати кримінальне переслідування найбільш суспільно небезпечних проявів колабораційної діяльності**, які легітимізують окупаційну владу і становлять небезпеку для суспільства. Водночас **необхідно внести зміни до КК України** з урахуванням аналізу практики застосування ст. 111¹ КК України з часу її криміналізації у 2022 році, зокрема щодо врахування норм міжнародного гуманітарного права та необхідності здійснення окремих видів діяльності для забезпечення життя на ТОТ України та уточнити наявні форми об'єктивної сторони складу кримінального правопорушення задля уникнення формулювань, які дають змогу занадто широко тлумачити відповідну норму, що своєю чергою порушує принцип правової визначеності.

Судове співробітництво в кримінальних, цивільних та комерційних справах

Співпраця з міжнародними партнерами у сфері кримінальної юстиції. Взаємодія з Прокуратурою Європейського Союзу

У сфері кримінального судочинства відбулися важливі інституційні зрушення. Прокуратура Європейського Союзу (EPPO) та САП 7 жовтня 2025 року підписали Меморандум про співпрацю. Це створило прямий канал комунікації для спільного реагування на правопорушення, що стосуються коштів ЄС, спрямованих на підтримку України. Однак на законодавчому рівні зберігається колізія: **центральним органом міжнародного співробітництва для справ НАБУ залишається саме Бюро, а не САП. Хоча автономність САП була суттєво посилена у 2023–2024 роках**, відповідні зміни до КПК України (ст. 545) щодо надання їй функцій центрального органу досі не внесені. Тож **необхідно включити САП до переліку центральних суб'єктів міжнародного співробітництва** в кримінальному провадженні через внесення відповідних змін до КПК України.

Міжнародне співробітництво щодо визнання і виконання судових рішень, зокрема в частині міжнародного стягнення аліментів та цивільно-правових аспектів викрадення дітей

Протягом останніх дванадцяти місяців спостерігається *певний прогрес у покращенні чинних механізмів міжнародного співробітництва у сфері сімейного права*. Україна продовжила вживати заходів, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства в частині міжнародного стягнення аліментів та цивільно-правових аспектів викрадення дітей. До них належить насамперед створення правових підстав для залучення системи надання безоплатної правничої допомоги під час виконання зобов'язань, взятих Україною згідно з Конвенцією про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей (Конвенція 1980 року), а також продовження реалізації пілотного проєкту зі спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей.

Водночас, попри здійснені заходи, залишається актуальною низка бар'єрів у практичній реалізації зобов'язань у вказаній сфері. Серед них: тривалий розгляд національними судами справ відповідно до Конвенції 1980 року; відсутність спеціалізації суддів у справах сім'ї та дітей в Україні (окрім пілотних судів); недостатній рівень підготовки фахівців для належного розгляду справ, що стосуються міжнародних сімейних спорів. Попередній законопроект № 10176 був відкликаний у липні 2025 року, а новий законопроект № 14252, який сприяв би усуненню частини зазначених недоліків, також був знятий з розгляду у зв'язку з черговою зміною складу Уряду в липні 2026 року.

Задля підвищення інституційної спроможності України щодо забезпечення захисту кращих інтересів дитини необхідно продовжити вживати заходів для сприяння подальшому використанню медіації у справах, ініційованих відповідно до Конвенції 1980 року, а також підтримувати забезпечення належної підготовки та навчання спеціалістів (суддів, державних виконавців) у справах, що стосуються міжнародних сімейних спорів.

Стан імплементації положень Директиви ЄС 2019/1023 та приєднання України до інших міжнародних договорів

Попри запровадження в січні 2025 року **процедури превентивної реструктуризації, вона ще не набула широкого застосування серед суб'єктів підприємництва**, що постали перед фінансовими труднощами. За період з 2025 року до липня 2026 року включно на розгляді судів перебувало лише 15 справ щодо застосування такої процедури, з них 5 справ завершилися затвердженням плану превентивної реструктуризації. Така тенденція пов'язана, з одного боку, зі спротивом окремих кредиторів у застосуванні процедури превентивної реструктуризації з різних причин (неготовність до відстрочення повернення заборгованості, побоювання щодо зловживань боржниками заходами захисту тощо), а з іншого боку — недосконалістю законодавства, відсутністю роз'яснень чи покрокових алгоритмів застосування процедури, зокрема для суб'єктів ММП.

Частково ці проблеми може розв'язати **законопроект № 15024**, спрямований на запровадження спрощеної процедури в справах про банкрутство для суб'єктів ММП, а також удосконалення процедури превентивної реструктуризації з огляду на особливості діяльності таких суб'єктів підприємництва. Водночас, попри позитивні законодавчі зміни, законопроект потребує доопрацювання з огляду на низку недоліків, як-от: відсутність критеріїв визначення суб'єктів ММП та чітких механізмів судового контролю, неврахування впливу негативних чинників воєнного стану на строки проведення відповідних процедур тощо.

Серед позитивних досягнень у відповідній сфері треба зазначити прийняття Верховною Радою 12 березня 2026 року Закону № 4820-ІХ щодо приєднання України до Конвенції про міжнародний доступ до правосуддя, що передбачає надання громадянам України можливості спрощеного доступу до систем безоплатної правничої допомоги на території держав, які також приєдналися до відповідної Конвенції, під час судового провадження в цивільних та господарських справах.

Легальна та нелегальна міграція

Окремі стратегічні напрями реалізації міграційної політики

ДМС залишається ключовим органом реалізації міграційної політики, проте поєднує в собі надмірно широке коло регуляторних, дозвільних, контрольних та правоохоронних функцій, що створює ризики формального підходу та недостатнього зовнішнього контролю. Однак доцільно посилити взаємодію МВС, ДМС, Держприкордонслужби та МЗС, адже її неефективність обмежує доступ осіб без громадянства, біженців та шукачів захисту до документування, консульської підтримки та реалізації базових прав за кордоном.

Зокрема, особи, визнані в Україні особами без громадянства, не можуть документуватися за кордоном і водночас позбавлені можливості повернутися в Україну для врегулювання статусу. У 2025 році фіксувалися також випадки безпідставного призупинення соціальних виплат особам, які потребують додаткового захисту, через відсутність належного обміну інформацією між ДМС та Пенсійним фондом України.

Заходи з інтеграції, заплановані на 2025 рік (запровадження єдиного дозволу на проживання та працевлаштування, аналіз прогалин соціального захисту, інформаційні ресурси з мови та культури), не реалізовано. Особи без громадянства не мають доступу до соціального захисту та первинної медичної допомоги протягом тривалого періоду (орієнтовно три роки) до отримання посвідки на постійне проживання. Прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», що набере чинності 22 жовтня 2026 року, не врахував пропозицій щодо розширення кола осіб, яких можуть узяти на облік як ВПО, унаслідок чого особи без громадянства й надалі позбавлені пов'язаних із таким обліком соціальних гарантій. Належна інтеграція біженців та шукачів захисту в Україні відсутня.

Чинне законодавство продовжує використовувати стигматизувальний термін «нелегальний мігрант», тоді як право ЄС послідовно відмовляється від нього на користь терміну «нерегулярний». У 2025 році за результатами звернень громадських організацій зафіксовано часткове скорочення використання терміну «нелегальний мігрант» у публічній комунікації ДМС.

Удосконалення міграційного законодавства щодо статусу громадян ЄС та інших іноземців і осіб без громадянства в частині отримання дозволу на імміграцію, тимчасове проживання, возз'єднання сім'ї чи працевлаштування

Законодавство щодо статусу громадян ЄС і громадян третіх країн у частині проживання, працевлаштування та возз'єднання сім'ї залишається частково узгодженим з *acquis* ЄС. Не завершено імплементацію правил щодо вільного пересування громадян ЄС і членів їхніх сімей, довгострокових резидентів, «блакитної картки», сезонних працівників, внутрішньокорпоративного переведення, мобільності студентів і дослідників та єдиного дозволу на проживання і працевлаштування. Відповідні завдання включено до Дорожньої карти з питань верховенства права та проєкту Стратегії державної міграційної політики на період після 2025 року.

У сфері трудової імміграції процедури в'їзду, перебування та працевлаштування іноземців залишаються складними й тривалими. Важливим кроком стало розроблення урядового законопроєкту № 14211, який передбачав запровадження єдиного дозволу на тимчасове проживання і працевлаштування, цифровізацію процедур, вільний доступ громадян ЄС до ринку праці, окреме регулювання працевлаштування сезонних працівників та можливість для іноземних студентів залишатися в Україні протягом трьох місяців після завершення навчання з метою пошуку роботи. Однак 16 липня 2026 року законопроєкт було відкликано у зв'язку зі зміною складу Уряду, що створює ризик затримки реформи. Новий законопроєкт аналогічного спрямування доцільно якнайшвидше внести до Парламенту, одночасно усунувши

ризиків звуження права на працю для шукачів захисту та окремих категорій осіб без громадянства, на які звертали увагу експерти¹³³.

Позитивним зрушенням у міжвідомчій координації стала робота Координаційного центру із співробітництва з Європейською міграційною мережею, у межах якої протягом січня–серпня 2026 року обговорювалися та затверджувалися проєктні цілі нової міграційної Стратегії. Водночас для практичного виконання євроінтеграційних зобов'язань необхідно забезпечити дотримання строків імплементації *acquis* ЄС, визначити механізми рівного ставлення до працівників з ЄС та посилити спроможність органів влади до спільного управління міграційними процесами.

Стан дотримання міграційного законодавства України іноземцями та особами без громадянства

Практика застосування міграційного законодавства щодо іноземців та осіб без громадянства протягом звітного періоду продовжує демонструвати системні порушення процедурних гарантій та прав затриманих осіб.

Хоча КУпАП передбачає низку процедурних гарантій для затриманих осіб, поширеною є практика складення протоколу про адміністративне правопорушення та винесення постанови про накладення штрафу в один день, що суперечить вимогам цього Кодексу щодо послідовного розгляду справи. Ефективний механізм оскарження самого факту затримання відсутній. Зафіксовано випадки застосування адміністративного затримання із накладенням штрафу за ст. 203 КУпАП з порушенням встановлених законом строків притягнення до відповідальності, а також випадки, коли особи, які добросовісно зверталися до ДМС для врегулювання статусу, були затримані, оштрафовані та видворені саме під час такого звернення.

Попри законодавчо визначені процедурні гарантії (вмотивованість рішення, право на судове оскарження), виконання рішень про повернення часто є об'єктивно неможливим через візові обмеження, відсутність дипломатичних представництв країн походження, а також додаткові обмеження, пов'язані з воєнним станом. Встановлений законом 30-денний строк виконання рішення не має мінімальної межі, тому особам інколи надається лише 1–2 дні, що фактично унеможливорює виконання рішення і штучно створює підстави для подальшого примусового видворення. Продовжує застосовуватися практика ухвалення рішень про примусове повернення щодо недокументованих осіб без громадянства всупереч прямій законодавчій забороні.

Після розширення у 2023 році повноважень ДМС, Держприкордонслужби та СБУ щодо ухвалення рішень про видворення без рішення суду зросла кількість таких рішень. Деякі підстави для видворення мають оцінний характер і не містять чітких критеріїв застосування, що створює ризик свавільного тлумачення. ДМС нерідко одразу ухвалює рішення про видворення, оминаючи проміжний етап примусового повернення. Зафіксовано випадок видворення шукача захисту до країни походження з порушенням принципу заборони вислання.

Особи без громадянства, поміщені до ПТПІ, позбавлені доступу до процедури визнання особою без громадянства, оскільки відповідна заява може подаватися лише

¹³³ Матеріал надано БФ «Право на захист» у межах підготовки цього звіту.

особисто за місцем проживання. Продовження строку перебування в ПТПІ до шести місяців на практиці обґрунтовується формально, без належної оцінки пропорційності; судовий розгляд справ може тривати до п'яти місяців, протягом яких особа залишається позбавленою свободи. Наявні в Україні ПТПІ потребують обладнання захисними спорудами цивільного захисту, які відповідають чинним будівельним нормам, оскільки їх відсутність є критичним недоліком в умовах війни.

Виявлені проблеми кореспондують із порушеннями, встановленими ЄСПЛ щодо України та інших держав, зокрема у справах «Хоті проти Хорватії» (2018) щодо обов'язку держави забезпечити ефективну процедуру легалізації для осіб без громадянства та «Шойго проти України» (2021) щодо безпідставного тривалого утримання недокументованої особи в ПТПІ через неможливість її ідентифікації.

Процедура реадмісії. Рeadмісійний діалог та повернення

Після 2022 року практичне застосування процедури реадмісії суттєво скоротилося через зміну міграційних потоків, закриття авіасполучення та посилення прикордонного контролю. Водночас актуальними залишаються продовження реадмісійного діалогу з країнами походження і транзиту нелегальної міграції, міжнародне співробітництво з питань ідентифікації та документування осіб, а також автоматизація отримання, надсилання, реєстрації та опрацювання запитів про реадмісію.

Процедури реадмісії, примусового повернення та видворення залишаються тривалими через недостатню координацію між Держприкордонслужбою, ДМС і МЗС, відсутність інтегрованої електронної системи та чітких алгоритмів обміну даними. Строки розгляду запитів про реадмісію мають бути скорочені, а повнота обліку виконання міжнародних договорів України про реадмісію — вдосконалена.

Потребує подальшої розбудови Ситуаційний центр з проведення моніторингу міграційних процесів та аналізу ризиків у сфері міграції, а також оновлення Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції. Необхідно запровадити автоматизований контроль за виконанням рішень про повернення, нормативно врегулювати міжвідомчу взаємодію, удосконалити процедури добровільного повернення та розробити механізми регуляризації окремих категорій нелегальних мігрантів відповідно до європейських підходів.

Притулок

Загальний прогрес у сфері притулку відсутній. Актуальною є рекомендація щодо розмежування інституту притулку, закріпленого на конституційному рівні як повноваження Президента, та інституту міжнародного захисту, процедура визнання якого детально врегульована окремим законом і належить до компетенції ДМС. Ця невизначеність призводить до того, що ДМС необґрунтовано відмовляється застосовувати до процедури визнання біженцем принципи адміністративної процедури, ототожнюючи притулок з міжнародним захистом.

Продовжується практика відмов ДМС у прийнятті заяв про визнання біженцем без оформлення письмового рішення. Такі відмови надаються в усній формі з посиланням на воєнний стан, пропущені строки для подання заяв або позицію Агентства

ООН у справах біженців щодо України як небезпечної країни походження і фіксувалися щодо заявників різних національностей, що свідчить про системний характер проблеми. Суди неодноразово визнавали таку бездіяльність ДМС протиправною. Водночас це не відповідає Регламенту (ЄС) 2024/1348, який вимагає письмової форми рішень.

Кадровий потенціал ДМС скорочується: з 4 814 працівників станом на кінець 2024 року до 4 704 станом на літо 2026 року. Безпосередній розгляд заяв про міжнародний захист забезпечують лише 58 посадових осіб станом на кінець 2025 року (проти 86 у 2024 році)¹³⁴. Паралельно зменшилося бюджетне фінансування діяльності ДМС¹³⁵, що ускладнює ефективний розгляд заяв шукачів захисту.

Відповідно до Закону № 2952-ІХ¹³⁶, органи Держприкордонслужби не приймають заяви про міжнародний захист під час воєнного стану. Це обмеження має колективний характер без індивідуальної оцінки потреби особи в захисті, що створює ризик порушення принципу заборони вислання. Це питання є предметом розгляду в межах виконання рішення ЄСПЛ «Kebe and Others v. Ukraine» і суперечить ст. 30 Регламенту (ЄС) 2024/1348.

Довідка про звернення за захистом не визнається документом, що посвідчує особу, що ускладнює перетин кордону та реалізацію прав заявників та доступ до послуг, особливо в умовах воєнного стану. Досі потребують розв'язання проблеми нестачі перекладачів, зокрема для рідкісних мов, відсутності цифровізації документів біженців і шукачів захисту, значного перевищення встановлених законом строків розгляду заяв (що можуть тривати роками), використання ДМС ненадійних джерел інформації про країну походження шукачів захисту, обмеженого доступу до ефективної безоплатної правничої допомоги, а також відсутності системного механізму виявлення вразливих категорій заявників (окрім дітей без супроводу).

Візова політика

Візова політика України значною мірою відповідає *acquis* ЄС щодо розгляду заяв, критеріїв і процедур видачі віз. Водночас завдання Дорожньої карти з питань верховенства права щодо визначення модальності візової політики України відповідно до візової політики ЄС, передбачене на IV квартал 2025 року, станом на серпень 2026 року не виконано. Відсутність затверджених стратегічних документів після завершення дії попередніх стратегій у 2025 році також уповільнює реалізацію завдань у цій сфері.

Залишається нерозв'язаною проблема законодавчого визначення поняття «країна міграційного ризику», критеріїв включення і виключення держав із відповідного переліку, а також відповідального органу. У контексті євроінтеграції Україна має поступово узгоджувати переліки країн із візовим і безвізовим режимами з політикою

134 Інформація надана Державною міграційною службою України в листах від 21.07.2026 № ЗПІ-ОРГ-310-26/10.1/230-26, від 10.02.2026 № ЗПІ-Б-3-26/4.1.2/40-26 та від 25.04.2025 № ЗПІ-ОРГ-185-25/4.1.2/183-25.

135 Інформація надана Тетяною Анакіною, к.ю.н., доценткою кафедри права ЄС НЮУ ім. Ярослава Мудрого, під час інтерв'ю, проведеного 12.03.2026.

136 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України : Закон України від 24.02.2023 № 2952-ІХ.

ЄС, що потребуватиме належної комунікації з громадськістю щодо можливого запровадження віз для громадян окремих держав. МЗС доцільно розробити модальність візової політики, МВС і ДМС — нормативно врегулювати поняття «країна міграційного ризику», а МЗС, СБУ, ДМС і Держприкордонслужбі — оновити Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції. Окремо доцільно розвивати інститут офіцерів зв'язку в дипломатичних установах України у країнах походження або транзиту нелегальної міграції.

Інтегроване управління кордонами

У сфері інтегрованого управління кордоном зафіксовано *добрий прогрес*, насамперед у посиленні міжвідомчої координації та підготовці до інтеграції в Шенгенську систему. Водночас станом на серпень 2026 року нова Стратегія інтегрованого управління державним кордоном (ІУДК) на період після 2025 року не була затверджена, унаслідок чого суб'єкти ІУДК понад пів року працювали без чинного стратегічного документа. Затвердження Стратегії разом із планом заходів з її реалізації має бути одним із першочергових завдань нового стратегічного циклу.

Шенген і зовнішні кордони

Ключовим досягненням з вересня 2025 року до серпня 2026 року включно стало утворення Міжвідомчої робочої групи з питань координації заходів у сфері Шенгенського управління та чотирьох тимчасових робочих груп за основними напрямками Шенгенського аспису. Розпочато скринінг законодавства та підготовку проєкту Національної Шенгенської стратегії.

У липні 2026 року презентовано проміжні результати аналізу актів у сфері управління зовнішніми кордонами. Цей процес потребує системного залучення міжнародних експертів, офіційного переліку релевантного Шенгенського законодавства та належної експертної та перекладацької підтримки тимчасових робочих груп.

Також необхідно призначити національного Шенгенського координатора, що має забезпечувати узгоджене планування, ухвалення рішень та реалізацію заходів у всіх міністерствах і відомствах, залучених до сфер, пов'язаних із Шенгеном.

Законодавчо неврегульованими залишаються передача та обробка даних про пасажирів API/PNR, окремі питання обміну інформацією в межах Європейської системи спостереження за кордоном (Eurosur) та потреба юридичного закріплення статусу і повноважень органів, які безпосередньо взаємодіятимуть із Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони (Frontex) відповідно до вимог Регламенту ЄС 2019/1896¹³⁷.

Необхідно завершити аналіз актів ЄС, що залишилися неопрацьованими, повторно перевірити висновки щодо вже проаналізованих актів та визначити відповідальний національний орган для взаємодії з Frontex.

¹³⁷ 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.

Реалізація стратегічних документів у сфері управління кордонами

За підсумками реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року серед ключових результатів її виконання — криміналізація контрабанди товарів і підакцизних товарів, нормативне врегулювання застосування кримінального аналізу, розвиток міжвідомчих інформаційних систем, перехід до застосування електронної транзитної системи NCTS Фаза 5, поширення спільного прикордонного та митного контролю на окремих ділянках кордону, затвердження Стратегії розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з країнами ЄС та Республікою Молдова до 2030 року та створення координаційних механізмів у сфері ІУДК. Проєкт нової Стратегії ІУДК враховує 15 національно адаптованих компонентів європейського інтегрованого управління кордонами та приділяє окрему увагу взаємодії між органами державної влади, ОМС і ОГС.

З вересня 2025 року до серпня 2026 року включно позитивні зрушення відбулися в цифровізації митних процедур: Держмитслужба запровадила NCTS Фаза 6. Водночас необхідна подальша інтеграція митних систем з європейськими, посилення антикорупційних механізмів, міжвідомчої та міжнародної співпраці. У сфері спільного контролю запрацював пункт пропуску Нижанковичі — Мальховіце, однак не завершено укладення угод про спільний митно-прикордонний контроль із суміжними державами-членами ЄС. РНБО та Уряду доцільно невідкладно затвердити нову Стратегію ІУДК і план заходів з її реалізації, а профільним органам — активізувати переговори щодо спільного контролю.

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, консультаціях та письмових опитуваннях у межах оцінки прогресу України з виконання рекомендацій Європейської комісії в межах кластера «Основи процесу вступу»

1. Адміністрація Державної прикордонної служби України
2. Апарат Верховної Ради України
3. Апарат Урядової уповноваженої з питань гендерної політики
4. Верховна Рада України
5. Верховний Суд
6. Вища кваліфікаційна комісія суддів України
7. Вища рада правосуддя
8. Вищий антикорупційний суд
9. Військовий омбудсман
10. Громадська рада доброчесності
11. Державна міграційна служба України
12. Державна судово адміністрація України
13. Державне бюро розслідувань
14. Державний торговельно-економічний університет
15. Дослідницька служба Верховної Ради України
16. Конституційний Суд України
17. Міністерство фінансів України
18. Міністерство юстиції України
19. Національна поліція України
20. Національна школа суддів України
21. Національне агентство з питань запобігання корупції
22. Національне антикорупційне бюро України
23. Національний банк України
24. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
25. Офіс Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції
26. Офіс Генерального прокурора
27. Офіс Президента України
28. Рада суддів України
29. Секретаріат Кабінету Міністрів України
30. Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
31. Служба безпеки України
32. Ужгородський національний університет
33. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (представники)
34. Центральна виборча комісія

