

Інформаційна довідка щодо законодавчого забезпечення удосконалення порядку кримінального провадження на виконання заходів Дорожньої карти з питань верховенства права*

***Анотація.** В інформаційній довідці узагальнено заходи, передбачені Дорожньою картою з питань верховенства права, які спрямовані на удосконалення кримінального провадження. Проаналізовано стан виконання цих заходів і окреслено перспективи удосконалення кримінального процесуального законодавства України.*

***Ключові слова:** кримінальне провадження, звіт Європейської Комісії, Дорожня карта, верховенство права.*

Вступ

Дорожня карта з питань верховенства права¹ (далі – Дорожня карта) визначає комплекс реформ у межах переговорного процесу щодо членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС) за переговорними розділом 23 «Судова влада та основоположні права» та розділом 24 «Юстиція, свобода і безпека» шляхом окреслення стратегічних результатів і визначення необхідних заходів з їх досягнення, зокрема й законодавчого характеру.

Заходи, спрямовані на удосконалення кримінального провадження, містяться фактично в кожній сфері Дорожньої карти:

- правосуддя;
- боротьба з корупцією;
- основоположні права;
- юстиція, свобода і безпека.

Актуальність проведеного аналізу зумовлена тим, що узагальнений підхід до розуміння напрямів удосконалення кримінального процесуального законодавства у контексті рекомендацій Європейської Комісії² (далі – ЄК), представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу, сприятиме ефективному плануванню законопроектної діяльності парламенту та реалізації функції постзаконодавчого контролю, комплексному відстеженню виконання зобов'язань України в рамках переговорного процесу щодо вступу до ЄС.

Питання, що розглядаються в цій інформаційній довідці, перебувають у системному зв'язку з попередніми дослідженнями стану реалізації заходів, передбачених Дорожньою картою з питань верховенства права³.

¹ Дорожня карта з питань верховенства права. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en?prefLang=uk; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

³ Путівник законодавчого забезпечення правопорядку в Україні (у контексті рекомендацій Європейської Комісії). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSMaterialsDocs/law_judic_activ/Guide_lg-pravsud/76282.html;

Парламентське дослідження щодо впливу міжнародно-правових актів, актів права ЄС на досягнення стратегічних

Основна частина

Про доцільність удосконалення порядку кримінального провадження йдеться у різних розділах Дорожньої карти.

1. У межах напряму «Незалежність та неупередженість суддів, прокурорів» вказано на те, що розподіл справ між прокурорами повинен здійснюватися неупереджено, на основі чітких і об'єктивних критеріїв. Такий захід щодо випадкового розподілу справ, зокрема й у кримінальному провадженні, передбачений відповідно до Рекомендації XXVI Четвертого раунду оцінювання GRECO⁴, має реалізовуватися із використанням цифрових інструментів на основі заздалегідь встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, включно з критерієм спеціалізації, у поєднанні з належними гарантіями, які убезпечать систему від маніпулювання та неправомірного впливу. Окрім того, ЄК рекомендовано розроблення та прийняття закону, спрямованого на забезпечення можливості оскарження рішень про зміну прокурора відповідно до Рекомендації XXVIII Четвертого раунду оцінювання GRECO. У зв'язку з цим Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України) потребуватиме внесення змін, пов'язаних із запровадженням системи автоматизованого розподілу справ між прокурорами та механізмів оскарження відводу (заміни) прокурора як особи, що здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Цей крок спрямований на посилення незалежності та об'єктивності прокурорів, має сприяти уникненню корупційних ризиків та забезпечити неупередженість у правосудді. Термін його реалізації – до кінця 2027 року.

2. За напрямом «Якість та ефективність правосуддя» передбачається (до кінця 2026 року) «зменшення строків розгляду справ та зменшення залишків нерозглянутих справ, забезпечення єдності судової практики». На реалізацію цих стратегічних орієнтирів спрямовані зміни, пов'язані з удосконаленням механізмів протидії зловживанню процесуальними правами та можливостей дистанційного судочинства, а також із розширенням підстав розгляду справ касаційними судами в письмовому провадженні.

3. З-поміж заходів, спрямованих на забезпечення незалежності та ефективності роботи Вищого антикорупційного суду, у III кварталі 2025 року визначено «усунення процесуальних затримок та підвищення ефективності кримінального судочинства, особливо у справах щодо високопосадовців» (пункт 2.3 Притягнення до відповідальності за корупцію). Варто відмітити, що деякі кроки щодо спрощення

результатів Дорожньої карти з питань верховенства права у контексті законодавчого забезпечення правопорядку в Україні. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL:

https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/parliam_rs-pravsud/76334.html;

Інформаційна довідка щодо забезпечення незалежності судової влади (у контексті переговорного розділу 23 «Судова влада та основоположні права»). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/inform_references-pravsud/76395.html; інші.

⁴ Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна. Ухвалено на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-1680737206>; Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Другий звіт – оцінка відповідності. Україна. Прийнято на 89-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 29 листопада – 3 грудня 2021 року). URL: <https://na7.zk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/GrecoRC4202125-Final-UKR.pdf>

роботи Вищого антикорупційного суду забезпечено ухваленням Закону України «Про внесення змін до статті 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження» від 24.04.2024 № 3655-IX. Інших змін щодо діяльності цього суду, які би враховували специфіку корупційних кримінальних правопорушень, не вносилося.

4. Одним із заходів, спрямованих на забезпечення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) та ефективного розслідування корупційних і пов’язаних з корупцією кримінальних правопорушень, визначено надання керівнику САП повноваження самостійно надсилати запити про екстрадицію та створювати спільні слідчі групи у справах про корупцію на найвищому рівні. Реалізація цієї законодавчої ініціативи обмежена в часі – III квартал 2025 року. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 31.07.2025 № 4560-IX уточнено повноваження керівника і прокурорів САП у кримінальному провадженні. Проте, автономність і самостійність керівника САП у питаннях міжнародного співробітництва в кримінальних провадженнях залишилися не уточненими. У статтях 571 «Створення і діяльність спільних слідчих груп», 574 «Центральний орган України щодо видачі особи (екстрадиції)» КПК України йдеться про Офіс Генерального прокурора, який є органом прокуратури вищого рівня. З одного боку, керівник САП є заступником Генерального прокурора і входить до керівництва Офісу Генерального прокурора. Проте, Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 № 3509-IX САП виведено зі структури Офісу Генерального прокурора та реорганізовано в окремий орган прокуратури в загальній системі органів прокуратури зі статусом окремої юридичної особи публічного права. Тому вищевказані права керівника САП потребують уточнення у приписах КПК України.

5. Ефективне та неупереджене, у розумні строки досудове розслідування кримінальних проваджень про корупційні та пов’язані з корупцією кримінальні правопорушення – як очікуваний результат за напрямом «Підстави та процесуальні аспекти притягнення до відповідальності за корупційні та пов’язані з корупцією правопорушення» – може бути забезпечено шляхом перегляду строків досудового розслідування з метою забезпечення належного доступу до правосуддя, скасування автоматичного закриття справ про топ-корупцію.

6. У розділі «Основоположні права» вказано на необхідність визначення на національному рівні механізмів правового захисту щодо протидії расизму, ксенофобії, мови ворожнечі відповідно до Рамкового рішення Ради ЄС 2008/913/JHA. У зв’язку з цим доцільним визнано внесення змін до КПК України щодо надання можливості здійснювати досудове розслідування фактів та публічних закликів до насильства (включаючи расизм та ксенофобію) за відсутності заяви потерпілої особи. На сьогодні порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної, регіональної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками (стаття 161 КК України) віднесено до справ приватного обвинувачення (частина

перша статті 477 КПК України), кримінальне провадження щодо яких розпочинається лише за заявою потерпілого.

7. Функціонуванню системи правосуддя, дружнього до дитини (відповідно до міжнародних та європейських стандартів), та забезпеченню найкращих інтересів дитини сприятимуть зміни кримінального процесуального законодавства, спрямовані на: імплементацію міжнародних стандартів правосуддя, дружнього до дитини, з урахуванням інтересів дітей, які є учасниками кримінального провадження (неповнолітнього підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, свідка), у тому числі забезпечення процесуальних гарантій уточнення процесуального статусу психологів для участі в кримінальних провадженнях, учасниками яких є малолітні, неповнолітні особи.

8. Забезпечення ефективного дотримання прав жертв злочинів, зокрема, запровадження стандартів процесуальних прав у кримінальному провадженні прогнозується, з поміж іншого, завдяки внесенню змін до КПК України щодо деталізації інформації, яка надається потерпілому про кримінальне провадження, зокрема «інформації, що дозволяє потерпілому знати про стан кримінального провадження, а також інформації про звільнення або втечу правопорушника».

9. Удосконалення правової основи для міжнародного судового співробітництва у кримінальних справах між Україною та державами ЄС спирається на низку рамкових рішень Ради, регламентів і директив Європейського Парламенту та Ради. Реалізація цього заходу передбачає: імплементацію процедури європейського ордеру на арешт; приведення законодавства з питань міжнародної правової допомоги та екстрадиції у відповідність до стандартів FATF; врегулювання конфлікту юрисдикції (підслідності та підсудності) у кримінальному провадженні між державами; імплементацію механізмів міжнародної правової допомоги та взаємного виконання судових рішень у кримінальних справах у відносинах із державами-членами ЄС.

10. Ефективна система інституційного забезпечення боротьби з організованою злочинністю формується шляхом розмежування та конкретизації функцій і повноважень органів правопорядку, забезпечення їх незалежності, підзвітності, відкритості та прозорості, застосування в їх діяльності ризик-орієнтованих підходів, принципу гендерного мейнстрімінгу, посилення їх міжвідомчої координації відповідно до *acquis* ЄС. На реалізацію цієї стратегічної цілі спрямовані зміни до КПК України щодо вдосконалення інституту підслідності, зокрема: чітке розмежування підслідності органів досудового розслідування; консолідація повноважень органів правопорядку щодо розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки в єдиному органі Бюро економічної безпеки України (за винятком кримінальних правопорушень, підслідних Національному антикорупційному бюро України (далі – НАБУ)), консолідація досудового розслідування кримінальних правопорушень, які посягають на основи національної та державної безпеки, у тому числі злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, терористичних злочинів та злочинів у сфері охорони державної таємниці, – у Службі безпеки України; чітка процедура передачі кримінальних проваджень від одного органу досудового розслідування до іншого; запровадження наслідків для прокурорів за порушення підслідності або невиконання рішень САП чи інших прокурорів про передачу

проваджень, зокрема в межах компетенції НАБУ. Реалізація вказаних ініціатив передбачена в Плані законопроектної роботи парламенту на 2025 рік (пункт 332), тоді як у Дорожній карті – на 2027 рік.

11. Відповідність законодавства України міжнародно-правовим зобов'язанням у сфері протидії сексуальному насильству щодо дітей прогнозується забезпечити, з поміж іншого: непритягненням до відповідальності дітей – жертв сексуального насильства та сексуальної експлуатації за їхню участь у протиправній діяльності; усуненням конфліктних норм щодо віку сексуальної згоди. У зв'язку з цим потребують уточнення підстави для закриття кримінального провадження.

12. Удосконаленню законодавства у сфері боротьби з кіберзлочинністю та посиленню інституційної спроможності правоохоронних органів щодо протидії кіберзлочинності сприятимуть оптимізація досудового розслідування у кримінальних провадженнях відповідно до вимог Директиви (ЄС) 2019/713, удосконалення процедури використання електронних (цифрових) доказів у кримінальному провадженні, часткового розкриття даних про рух інформації та застосування термінового збереження інформації, що передбачатиме повну імплементацію Конвенції про кіберзлочинність.

Висновки

Дорожня карта з питань верховенства права враховує рекомендації Європейської Комісії щодо розділів 23, 24 переговорної рамки та більшість деталізованих пропозицій експертів Transparency International Ukraine щодо антикорупційної реформи, зокрема, у кримінальному процесуальному аспекті – необхідність удосконалення строків давності та механізмів процесуального контролю у корупційних справах, скасування автоматичного закриття справ про топ-корупцію після спливу строків досудового розслідування. Серед досягнень у реалізації Дорожньої карти відзначається затвердження критеріїв визначення пріоритетності кримінальних проваджень між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою та Національним антикорупційним бюро України.

Проте, відсутність формулювання *конкретних* пропозицій щодо змін у кримінальному процесуальному законодавстві у контексті значної кількості визначених заходів не сприяє комплексному розумінню необхідного удосконалення законодавчого забезпечення кримінального провадження, уповільнює нормопроєктування. Окрім того, низку важливих змін «розтягнуто» у часі (до кінця 2027 року), що об'єктивує відсутність розробки необхідних законопроектів. За 2025 рік (станом на 15.10.2025) Урядом внесено на розгляд парламенту лише декілька законотворчих ініціатив щодо удосконалення приписів КПК України, з яких жодна не торкається питань, указаних в рекомендаціях ЄК і визначених у Дорожній карті. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій 10.09.2025 (постанова № 1173), теж не вказано на необхідність реалізації відповідних законотворчих заходів, передбачених Дорожньою картою (окрім участі психолога у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх), що нівелює системність планування та реалізації відповідних рекомендацій.

Узагальнені дані щодо необхідних змін у кримінальному процесуальному законодавстві України та стану їх реалізації наведено в *Табл. 1*.

Таблиця 1

№ з/п	Очікуваний результат	Зміст необхідних змін до КПК України	Стан реалізації	Термін реалізації
1.	Неупереджений розподіл справ між прокурорами	- запровадження системи випадкового розподілу кримінальних проваджень між прокурорами; - забезпечення можливості оскарження рішень про зміну прокурора в кримінальному провадженні	законопроект не внесено до парламенту	2027
2.	Підвищення ефективності правосуддя (зменшення строків кримінального провадження)	- вдосконалення можливостей дистанційного судочинства; - протидія процесуальним зловживанням	законопроекти відсутні п. 325 Плану законопроектної роботи ВРУ на 2025 рік	2026
3.	Забезпечення ефективної роботи Вищого антикорупційного суду	необхідні зміни не конкретизовані	законопроекти відсутні	III квартал 2025
4.	Автономність керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у міжнародному співробітництві в кримінальному провадженні	- надання керівнику САП повноваження самостійно надсилати запити про екстрадицію та створювати спільні слідчі групи у справах про корупцію на найвищому рівні	законопроект не внесено до парламенту	III квартал 2025
5.	Ефективне та неупереджене, у розумні строки досудове розслідування кримінальних проваджень про корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення	- перегляд строків досудового розслідування; - скасування «автоматичного» закриття кримінального провадження про топ-корупцію	законопроект № 12060 від 24.09.2024 (Д) (частково); законопроект № 12367-3 від 14.01.2025 (Д)	III квартал 2025
6.	Правовий захист протидії расизму,	- запровадження можливості здійснення досудового розслідування (початку	законопроекти відсутні	2026

	ксенофобії, мови ворожнечі	кримінального провадження) фактів та публічних закликів до насильства (включаючи расизм і ксенофобію) за відсутності заяви потерпілої особи		
7.	Ефективне функціонування системи правосуддя, дружнього до дитини	- забезпечення процесуальних гарантій (щодо неповнолітнього підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, свідка); - уточнення процесуального статусу психолога	подання законопроекту передбачено у Плані пріоритетних дій Уряду на 2025 рік на грудень (п. 125)	IV квартал 2025
8.	Покращення дотримання прав жертви злочину	- наділення потерпілого в кримінальному провадженні правом володіти повною інформацією щодо кримінального провадження, зокрема бути повідомленим про звільнення підозрюваного/обвинуваченого, його втечу з-під слідства	законопроекти відсутні	2026
9.	Удосконалення правової основи для міжнародного судового співробітництва у кримінальних справах між Україною та державами-членами ЄС	- імплементація процедури європейського ордеру на арешт; - приведення законодавства з питань міжнародної правової допомоги та екстрадиції у відповідність до стандартів FATF; - запобігання та врегулювання з іншими державами конфлікту юрисдикції (підслідності та підсудності) у кримінальному провадженні; - імплементація відповідно до acquis ЄС механізмів міжнародної правової допомоги та взаємного виконання судових рішень у кримінальних справах у відносинах з державами-членами Європейського Союзу; - врегулювання питань функціонування інформаційно-аналітичної системи стосовно обліку відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності та наявності судимості; - забезпечення транскордонного обміну судовими даними	законопроект відсутній законопроект № 11223 від 29.04.2024 (У), (частково), відкликано законопроекти відсутні	2027 IV квартал 2025 II квартал 2026 II квартал 2027 2026 2027

10.	Забезпечення ефективної системи боротьби з організованою злочинністю	- чітке розмежування підслідності органів досудового розслідування; - закріплення процедури передачі кримінальних проваджень від одного органу досудового розслідування до іншого	п. 332 Плану законопроектної роботи ВРУ на 2025 рік; законопроекти відсутні	2027
11.	Захист та протидія сексуальному насильству щодо дітей	- забезпечення дотримання принципу непритягнення до відповідальності дітей – жертв сексуального насильства та сексуальної експлуатації за їхню участь у протиправній діяльності	законопроекти відсутні	2026
12.	Удосконалення законодавства у сфері боротьби з кіберзлочинністю	- уточнення процедури використання електронних (цифрових) доказів у кримінальному провадженні, часткового розкриття даних про рух інформації та застосування термінового збереження інформації	законопроекти відсутні	2026

Варто відмітити, що положення Дорожньої карти безпосередньо впливають на процес планування законопроектної роботи парламенту. Комплексному підходу у визначенні необхідних системних змін до КПК України сприятиме, на нашу думку, створення робочої групи щодо підготовки пропозицій з удосконалення законодавчого забезпечення здійснення кримінального провадження, пов'язаних із реалізацією рекомендацій ЄК та заходів, передбачених Дорожньою картою з питань верховенства права. Доцільність такої робочої групи зумовлюється відсутністю конкретизації окремих заходів Дорожньої карти в частині змін до кримінального процесуального законодавства та необхідністю вивчення й імплементації відповідних актів права ЄС (acquis ЄС), визначення шляхів (механізмів) реалізації означених стратегічних цілей.

Пропонується започаткувати відображення на вебсайтах парламентських комітетів інформації щодо законопроектів, спрямованих на реалізацію відповідних дорожніх карт.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*