ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 10 (жовтень 2026)

КИЇВ 2026

Засновники: Дослідницька служба Верховної Ради України
Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, Національна юридична бібліотека.
Заснований у 2024 році. Видається щомісяця.
Редакційна колегія: Л. Ваолевська, Н. Іванова, І. Мищак, Ю. Половинчак

ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 10 (жовтень 2026)

Укладачі:
Н. Іванова (відповідальна за випуск),
О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.
Адреса редакції: НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна.

Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення / Дослідницька служба Верховної Ради України, Національна юридична бібліотека НБУВ.
Київ, 2026. Вип. 10

ЗМІСТ

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Декриміналізація злісної непокори вимогам адміністрації установ виконання покарань 3

Протидія зловживанню процесуальними правами 5

Удосконалення організаційних засад діяльності органів прокуратури 8

Правовий аналіз законопроєкту щодо реформи прокуратури 10

Відповідальність за самовільне залишення військової частини 25

Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження 28

Захист професії адвоката 33

Удосконалення інститутів проведення обшуку у невідкладних випадках 35

Врегулювання правовідносин зі здійснення сек'юритизації та емісії облігацій з покриттям 37

Прозорість та публічність угод про визнання винуватості 39

Удосконалення порядку звільнення від кримінальної відповідальності за самовільне залишенням військової частини 41

Відповідальність за керування транспортними засобами із перевищенням допустимого рівня шуму 42

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Обіг товарів, пов'язаних зі знелісненням та/або деградацією лісів 46

Повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг 48

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Декриміналізація злісної непокори вимогам адміністрації установ виконання покарань

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Декриміналізація злісної непокори вимогам адміністрації установ виконання покарань: чим відрізняються урядовий та альтернативний законопроєкти

Подія

Кабінет Міністрів України 12 жовтня подав до парламенту проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та Кримінально-виконавчого кодексу України щодо гуманізації законодавства у сфері виконання кримінальних покарань», реєстр. № 16143 (далі – проєкт Закону).

Ним пропонується, зокрема:

– скасувати ст. 391 Кримінального кодексу України (далі – КК), яка передбачає відповідальність засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань;

– визначити це діяння у ч. 10 ст. 133 Кримінально-виконавчого кодексу України як дисциплінарний проступок засудженого.

Проєктом Закону передбачено, що вчинення злісної непокори матиме наслідком переведення засудженого порушника на строк від 3 місяців до 1 року до приміщення камерного типу виправної колонії (сектору) максимального рівня безпеки в якості дисциплінарного стягнення, що застосовується лише на підставі рішення суду.

19 жовтня до парламенту подано альтернативний законопроєкт № 16143-1 (ініціатор – народний депутат України І. Фріс). Він також передбачає виключення ст. 391 КК, проте не запроваджує дисциплінарного переведення до ПКТ колонії максимального рівня безпеки на строк до року. Злісну непокору законним вимогам адміністрації виправної колонії ним пропонується визначити як відкриту відмову засудженого від виконання законної вимоги представника адміністрації виправної колонії, поєднану з погрозами застосування насильства, створенням реальної загрози безпеці установи виконання покарань або інших осіб, або іншу умисну фізичну протидію персоналу, вчинену особою, яка протягом року притягувалася до дисциплінарної відповідальності за аналогічні діяння.

Оцінка ЦППР

Раніше Урядом вже подавався аналогічний законопроєкт (№ 15003 від 05.02.2026) і був відкликаний у зв'язку з відставкою Кабінету Міністрів України. ЦППР, відповідно, висловлював свою позицію щодо цього законопроєкту.

Застосування статті 391 КК на практиці продовжує радянську (тоталітарну) практику забезпечення порядку в місцях позбавлення волі. Вона також зберігає дисциплінарну преюдицію (від якої законодавець принципово відмовився у 2001 році під час ухвалення КК): наразі кримінальна відповідальність за ст. 391 КК є можливою лише за умови попереднього притягнення засудженого до дисциплінарної відповідальності.

Також практика притягнення до кримінальної відповідальності на підставі ст. 391 КК засвідчує наявність зловживань, які порушують права засуджених осіб.

Під злісною непокорою законним вимогам адміністрації виправної колонії проєктом Закону пропонується розуміти умисну відкриту, демонстративну, систематичну (не менш як три рази протягом року) відмову особи, яка відбуває покарання у виді позбавлення волі, від виконання законних вимог представника адміністрації виправної колонії, передбачених кримінально-виконавчим законодавством, за які вона була піддана протягом року стягненню у виді поміщення до приміщення камерного типу (далі – ПКТ).

Таким чином, декриміналізація злісної непокори законним вимогам адміністрації установи виконання покарань є довгоочікуваним і позитивним кроком в межах імплементації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини.

Проте урядовий законопроєкт містить вади, які суттєво впливають на забезпечення прав засуджених:

1) зникає судовий контроль за звичайним поміщенням до ПКТ на строк до 3 місяців – для застосування стягнення у виді «поміщення до ПКТ на строк до трьох місяців» достатньо тільки постанови начальника колонії (ч. 8 ст. 134). Ця процедура не відповідає критеріям Енгеля (ЄСПЛ, Case of Engel and others v. the Netherlands): рік суворішої ізоляції може вважатися «кримінальним обвинуваченням» у розумінні ст. 6 Конвенції і тоді потрібні гарантії справедливого суду;

2) виникає небезпека порушення конституційної (ст. 61) заборони двічі карати за одне і те саме правопорушення. У пропонованому визначенні злісної непокори (ч. 2 ст. 133) обов'язковою ознакою є те, що за ці самі відмови особу «протягом року піддано стягненню у виді поміщення до ПКТ». Отже, за ті самі три відмови спершу особа може бути покарана 3 місяцями ПКТ, а потім – ще раз переведена до ПКТ максимального рівня безпеки на строк до року. Якщо мається на увазі нова відмова, вчинена вже після поміщення до ПКТ, то так прямо і треба вказати;

3) дисциплінарне ПКТ змішується з ПКТ як режимом. Проєкт Закону усюди вилучає слова «(одиночна камера)». Раніше ці слова відрізняли дисциплінарне ПКТ від ПКТ колонії максимального рівня безпеки, де люди відбувають покарання за вироком (ст. 140 КВК). Пропоновані заборони (купувати продукти, отримувати посилки, мати побачення) формально стосуються будь-кого, хто тримається в ПКТ (ч. 12 ст. 134), водночас переведеним до ПКТ максимального рівня безпеки прямо дозволяється все це робити (новий абзац ст. 134);

4) не зрозуміло, як працює строк переведення. Переведення зроблено строковим стягненням («від трьох місяців до одного року»). Але ст. 101 і ст. 140 КВК розглядають його як зміну виду колонії: «чоловіки, переведені… на підставах, передбачених цим Кодексом». Отже, не врегульовано: куди і в якому порядку особа повертається після спливу строку; чи можна зняти стягнення достроково як заохочення; як цей строк враховується для зміни умов тримання; чи стає особа автоматично «злісним порушником» з усіма наслідками для умовно-дострокового звільнення і заміни покарання м'якшим;

5) із проєкту Закону зникають інші види злісних порушень. У ч. 1 ст. 133 «злісну непокору» вказано замість двох наявних зараз видів – дрібного хуліганства і систематичного ухилення від лікування захворювань, небезпечних для інших (зокрема туберкульозу);

6) і головне – тримання людини до року в камерних умовах суворої ізоляції – це значно довше, ніж допускають міжнародні стандарти. Правила Мандели (правила 43–44) забороняють тривале одиночне утримання понад 15 днів поспіль. Законопроєкт прибрав слова «одиночна камера», тож формально це не обов'язково одиночне утримання. Але якщо камери фактично одиночні або на одну-дві особи, є ризик порушення ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Проєкт Закону: а) залишає поміщення до ПКТ на строк до 3 місяців; б) додає дисциплінарне переведення до ПКТ на строк до року, тобто посилену санкцію поза кримінальним правосуддям, – саме те, від чого застерігає Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (у Пояснювальній записці згадано Загальний звіт ЄКПТ, опублікований у 2011 році (CPT/Inf(2011)28-part2), де зазначено: «З огляду на потенційно дуже шкідливий вплив одиночного ув'язнення ЄКПТ вважає, що принцип пропорційності вимагає, щоб воно використовувалося як дисциплінарне покарання лише у виняткових випадках та як крайній захід і протягом якомога коротшого періоду часу»).

Альтернативний законопроєкт № 16143-1 відрізняється від урядового насамперед тим, що він:

– не передбачає нового дисциплінарного стягнення у виді переведення до ПКТ колонії максимального рівня безпеки на строк до року. Тому щодо нього не постають проблеми, описані вище: покарання двічі за ті самі відмови, невизначеності строку переведення та тривалої ізоляції поза кримінальним правосуддям;

– пов'язує злісну непокору не з відмовою як такою, а з погрозами насильством, реальною загрозою безпеці або фізичною протидією персоналу. Це дає змогу відмежувати справді небезпечну поведінку від побутових конфліктів (відмови від прибирання тощо), за які на практиці найчастіше засуджували за ст. 391 КК;

– виключає «злісну непокору» з переліку підстав тримання в колоніях максимального рівня безпеки (ст. 140 КВК) і доповнює можливість телефонних розмов користуванням мережею Інтернет (ст. 134 КВК).

Водночас і альтернативний законопроєкт потребує доопрацювання:

1) його текст суперечить порівняльній таблиці. У таблиці зазначено, що строк поміщення до ПКТ скорочується до одного місяця, однак у самому тексті законопроєкту абзац дев'ятий ч. 1 ст. 132 КВК – «до трьох місяців». Отже, строк не скорочується. При цьому навіть строк в один місяць перевищує межу, встановлену Правилами Мандели;

2) як і урядовий, він не передбачає судового контролю за поміщенням до ПКТ;

3) як і урядовий, він замінює «злісною непокорою» два наявні види злісних порушень – дрібне хуліганство і систематичне ухилення від лікування захворювань, небезпечних для інших;

4) так само вилучає слова «(одиночна камера)», не розмежувавши дисциплінарне ПКТ і ПКТ як режим;

5) діяння, охоплені новим визначенням (погрози насильством, фізична протидія персоналу), можуть одночасно містити ознаки кримінальних правопорушень. Без правила про співвідношення дисциплінарної та кримінальної відповідальності виникає ризик притягнення двічі за ті самі факти (ст. 61 Конституції України, ст. 4 Протоколу № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Критерій «реальної загрози безпеці» також є оціночним і потребує конкретизації.

Можна підтримати декриміналізацію за умови урахування висловлених пропозицій. Кращою основою для доопрацювання є альтернативний законопроєкт № 16143-1. ***(https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyj-analiz-20-26-zhovtnya-2026-roku/). – 2026. – 27.10).***

Протидія зловживанню процесуальними правами

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Уряд пропонує механізми протидії зловживанню процесуальними правами

Подія

Уряд зареєстрував у Верховній Раді євроінтеграційний законопроєкт про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо неприпустимості зловживання процесуальними правами (№ 16152, далі – проєкт Закону).

У Дорожній карті з питань верховенства права прийняття та впровадження змін до законодавства, що спрямовані на усунення процесуальних затримок та підвищення ефективності кримінального судочинства, особливо у справах щодо високопосадовців, було заплановано на ІІІ квартал 2025 року. Попри підготовку НАЗК відповідних змін ще у 2023 році, до парламенту вони дійшли лише зараз, у дещо зміненому вигляді.

У разі прийняття пропонованих змін:

- суд розглядатиме окремі процесуальні питання (як-от виправлення описок, передача провадження до іншого суду) у письмовому провадженні без проведення засідання;
- суд і слідчий суддя отримають більше можливостей керувати розглядом справи задля забезпечення розумних строків, зокрема обмежувати в часі виступи учасників, залишати без розгляду клопотання, заяви та скарги, повторно подані тією самою особою з тих самих підстав без нових обставин;
- якщо захисник систематично не з'являється і так затягує провадження, до справи можна буде залучити захисника за призначенням;
- заміна захисника допускатиметься лише у разі залучення нового захисника, і в такому випадку захисник продовжуватиме захист, доки новий ознайомлюється з матеріалами справи;
- обвинувачений не зможе відмовитися від захисника під час судових дебатів, крім випадків неможливості продовження захисником своєї діяльності чи порушення права на захист;
- у разі неприбуття на засідання захисників судовий розгляд продовжуватиметься за умови присутності принаймні одного з них;
- суд зможе відмовити у відкритті апеляційного чи касаційного провадження, якщо та сама особа повторно подає скаргу з доводами, які вже були предметом розгляду по суті.

Оцінка ЦППР

Пояснювальна записка проєкту Закону вказує, що зміни насамперед спрямовані на дотримання розумних строків у справах на розгляді Вищого антикорупційного суду (ВАКС) – тобто щодо так званих «білокомірцевих» злочинів.

Це небезпідставно. Наразі у ВАКС мають місце ситуації, коли під час тривалого розгляду справ спливають строки давності притягнення до кримінальної відповідальності.

Зважаючи на завантаження суддів, а також на необхідність узгодження часу засідань з календарями усіх учасників провадження, провадження тривають довго. Також потрібно зважати на складність справ у ВАКС та велику кількість підозрюваних/обвинувачених.

Якщо вказана проблема ще може бути виправдана навантаженням суддів та неможливістю призначати засідання частіше, то у справі Насірова були: систематичні неявки на засідання, багатогодинні промови, кількаразові відмови від захисників та їх заміни у найбільш критичні моменти тощо. Накладення грошових стягнень не діє: закриття провадження «за строками» є набагато більш цінним результатом, аніж втрата кількох тисяч гривень як стягнення.

Сфера проблематики не обмежується «білокомірцевими» злочинами. ЄСПЛ систематично визнає, що в загальних судах під час розгляду кримінальних справ строки розгляду перевищують «розумні» і визнає порушення там, де це є наслідком дій/бездіяльності саме державних органів, а не заявників (наприклад, див. справи «Нечай проти України» чи «Мещеряков проти України»).

Зважаючи на це, проєкт Закону не звужує своє застосування лише до зловживань з боку захисту. Пропоновані положення однаково застосовні і до сторони обвинувачення.

Водночас законопроєкт містить низку суттєвих недоліків, які слід додатково дослідити перед ухваленням Закону в цілому. Наприклад:

1) запровадження письмового провадження (без особистого залучення учасників) у невичерпному переліку випадків, тому що дозволяється в такому порядку «розглядати і вирішувати окремі процесуальні питання». Хоча чинне законодавство не містить ні визначення, ні переліку таких «окремих процесуальних питань»;

2) не залучення в обов'язковому порядку на підготовчому судовому засіданні потерпілого, цивільного позивача, відповідача, представника юридичної особи, до якої застосовуються кримінально-правові заходи. На цьому етапі вирішуються визначальні для провадження питання, і участь вказаних осіб може бути необхідною для справедливого вирішення справи;

3) можливість дослідження доказів за відсутності всіх учасників провадження. Це може розцінюватися як порушення принципу безпосередності дослідження показань, речей і документів, гарантованого статтею 23 КПК. Адже показання надаються суду лише усно, і суд в такому випадку не може покласти в основу вироку показання, які надавалися свідком, потерпілим, обвинуваченим, експертом за відсутності учасника судового засідання, який має право поставити питання, але не здійснив цього;

4) можливість слідчого, прокурора здійснювати заміну захисника підозрюваної особи, якщо він два і більше рази не прибув на проведення певної процесуальної дії. Сторона обвинувачення (слідчий, прокурор) може зловживати такими повноваженнями і виводити «незручного адвоката» з певного провадження;

5) встановлення судом регламентів (часових обмежень) для виступів, судових дебатів і останнього слова обвинуваченого може призводити на практиці до порушення права на захист від обвинувачення;

6) повернення судом без розгляду повторно поданих апеляційних, касаційний скарг і заяв про перегляд справ за нововиявленими або виключними обставинами. Однак таке є недоцільним, тому що повторне подання вказаних скарг, заяв можливе лише після спливу визначеного КПК строку і тому вони відхилятимуться на підставі пропуску строку. І це не потребує визначення в Кодексі окремої підстави для відхилення таких скарг.

Також варто вказати на невикористані проєктом Закону можливості, які ще можна надбати під час роботи над його текстом у Верховній Раді.

По-перше, доцільно було б розглянути питання обмеження кількості можливих захисників не лише на стадії судового розгляду, а і під час досудового розслідування. Питання арешту майна, запобіжного заходу чи скарги на бездіяльність слідчих цілком може бути успішно розглянуто без залучення п’яти адвокатів.

По-друге, на порядку денному мало б стояти питання грошових стягнень за зловживання процесуальними правами: (а) збільшення чинних значень за неприбуття на виклик за змістом ст. 139 КПК України; (б) стягнення за інші види зловживань – подання десятків необґрунтованих заяв про відвід судді чи віялових клопотань про зняття арешту з майна без обґрунтування передбачених законом нових обставин тощо; (в) забезпечення прогресивних значень у разі повторних випадків зловживання в одному кримінальному провадженні.

По-третє, продовжуючи тему санкцій та зважаючи на вищевказані проблеми поведінки сторони захисту, актуальним є запровадження дисциплінарної відповідальності прокурорів у разі зловживання наданими їм процесуальними правами. Репутаційних втрат перед клієнтами чи громадськістю прокурори не зазнають – радше страждає загальна оцінка прокуратури як інституції. Відтак, лише захід індивідуального впливу міг би бути дієвим у разі встановлення судом зловживання процесуальними правами з боку прокурора (наприклад, у окремій ухвалі з подальшим її направленням до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів).

По-четверте, проєкт Закону не надає можливості суду визначати зміст досліджуваних документів, розглядати їх у зв’язці чи обмежувати обсяг відтворення аудіо-, відеоматеріалів. Зачитування усього тексту статуту підприємства заради одного положення чи прослуховування годинної розмови заради однієї репліки непомірно витрачає ресурси суду. Водночас, варто зберегти можливість сторони провадження клопотати про дослідження усього обсягу матеріалів там, де контекст є визначальним.

По-п’яте, доцільно переглянути перелік справ, у яких розгляд відбувається колегіально, – як за приписом закону, так і за клопотанням захисту.

Отже, прийняття законодавчих механізмів проти зловживань процесуальними правами є актуальним та гостро необхідним, а проєкт Закону № 16152 після його суттєвого доопрацювання цілком може посприяти дотриманню засади «розумних строків» кримінального провадження. ***(https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyj-analiz-20-26-zhovtnya-2026-roku/). – 2026. – 27.10).***

Удосконалення організаційних засад діяльності органів прокуратури

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Урядовий проєкт Закону про прокуратуру лише частково реалізовує вимоги ЄС

Подія

Кабінет Міністрів України подав на розгляд парламенту проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення організаційних засад діяльності органів прокуратури, забезпечення інституційної незалежності органів прокурорського самоврядування та органу, що здійснює дисциплінарне провадження» (реєстр. № 16144 від 12.10.2026 року).

Законопроєкт, як зазначено в пояснювальній записці, підготовлений Урядом на виконання зобов'язань у межах Ukraine Facility Plan (заходи 3.12, 3.13), проміжних критеріїв (benchmarks) для вступу України до ЄС (23.1, 23.2, 23.3), стандартів Ради Європи, зокрема Групи держав проти корупції (GRECO).

Проєкт передбачає внесення суттєвих змін до Закону України «Про прокуратуру», а також законів «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про запобігання корупції», «Про державну службу» та Кодексу адміністративного судочинства.

Оцінка Центру політико-правових реформ

Очевидними позитивними положеннями проєкту Закону слід визнати:

– спрощення порядку призначення на посаду прокурора суддів, які мають не менше 5 років суддівського стажу. Це сприятиме більшій інтеграції прокуратури до системи правосуддя відповідно до вимог Конституції України;

– скасування безконкурсного порядку призначення прокурорів до обласних прокуратур та Офісу Генерального прокурора (пункт 5-4 Перехідних положень Закону), запровадженого скандальним законом від 31 липня 2025 року, який обмежив інституційну незалежність НАБУ і САП;

– утворення секретаріатів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП) і Ради прокурорів України (РПУ), що сприятиме забезпеченню самостійності цих органів прокурорського самоврядування;

– запровадження конкурсної процедури призначення прокурорів на адміністративні посади (керівників прокуратур, їх заступників, керівників структурних підрозділів прокуратури);

– утворення Ради етичних стандартів, яка перевірятиме професійну компетентність і доброчесність кандидатів на посади членів КДКП і РПУ;

– удосконалення дисциплінарної процедури щодо прокурорів відповідно до європейських стандартів.

Водночас законопроєкт містить низку суттєвих недоліків і положень, які не відповідають євроінтеграційним зобов'язанням України.

По-перше, Проєкт жодним чином не стосується порядку призначення Генерального прокурора з метою його вдосконалення в межах чинної Конституції України. Водночас проміжний критерій (benchmark) для вступу України до ЄС 23.2 передбачає необхідність «забезпечення більшої прозорості та об'єктивності процедури відбору та звільнення Генерального прокурора».

По-друге, конкурси на адміністративні посади в прокуратурі пропонується запровадити лише через рік після набрання чинності Законом. Це створює ризики невиконання вимог Ukraine Facility Plan і, як наслідок, неотримання відповідного фінансування від ЄС. Адже кінцевим строком ухвалення закону та практичного впровадження всіх його положень визначено І квартал 2027 року.

По-третє, викликає сумнів спроможність Ради етичних стандартів забезпечити незалежну та об'єктивну перевірку кандидатів. Адже до її складу входитимуть п'ятеро прокурорів – представників РПУ і КДКП, а також по одному представнику від з'їзду адвокатів і з'їзду представників юридичних закладів вищої освіти. Протягом перехідного періоду (тривалістю 2 роки) Рада етичних стандартів складатиметься з представників РПУ, Ради суддів, Академії правових наук і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

По-четверте, члени Ради прокурорів, які обрані 28 серпня цього року (за керівництва Р. Кравченка), зберігатимуть свої повноваження до завершення визначеного законом строку й не проходитимуть перевірку доброчесності. Водночас протягом перехідного періоду вони фактично керуватимуть роботою Ради етичних стандартів, а через рік отримають додаткові повноваження щодо проведення конкурсів на адміністративні посади. Такий підхід створює ризик інституційного конфлікту інтересів: особи, які самі не пройшли перевірки доброчесності, матимуть вплив на формування механізму перевірки інших кандидатів і надалі – на призначення прокурорів на керівні посади. Це ставить під сумнів послідовність і неупередженість запропонованого оновлення системи.

По-п'яте, передбачена Проєктом модель оцінювання роботи прокурорів ризикує перетворитися на інструмент незаконного контролю і впливу на прокурорів, результати роботи яких підлягатимуть повній перевірці за попередні 3 роки. Проведення цієї процедури також потребуватиме значних фінансових, часових і людських ресурсів. Крім того, запропонована модель відтворює підхід до оцінювання прокурорів під час присвоєння їм класних чинів, який існував до 2014 року. За цієї моделі конкурси на посади не проводилися, а просування по службі залежало від наявності відповідного класного чину, що присвоювався за результатами оцінювання роботи прокурора. Чинний Закон «Про прокуратуру» скасував класні чини та відповідну процедуру оцінювання, натомість запровадив конкурсні процедури добору на посади за прикладом судової системи. «Оцінка» роботи кожного прокурора за чинної моделі відбувається або під час конкурсу на певну посаду, або під час розгляду дисциплінарного провадження щодо цього прокурора.

Зразком для нової моделі оцінювання роботи прокурорів повинна стати процедура, яка проводиться щодо суддів.

По-шосте, розширення переліку дисциплінарних стягнень для прокурорів за рахунок «попередження» і «суворої догани» має переважно формальний характер і не може забезпечити належного застосування принципу індивідуалізації дисциплінарної відповідальності. На наш погляд, орієнтиром для подальших змін можуть стати впровадження заходів дисциплінарного впливу, які передбачені для суддів, зокрема догана і сувора догана з позбавленням доплат, тимчасове відсторонення від посади, переведення до суду нижчої інстанції.

По-сьоме, законопроєкт створює ризик підпорядкування органів прокурорського самоврядування керівництву прокуратури. Зокрема, пропонується скасувати заборону на призначення до складу РПУ і КДКП прокурорів, які обіймають адміністративні посади. З огляду на схильність української прокуратури до ієрархічного підпорядкування, це створює ризик перетворення органів прокурорського самоврядування на інституції, які відображатимуть позицію керівництва, а не представлятимуть бачення звичайних прокурорів, які не обіймають керівних посад.

По-восьме, Проєкт не врегульовує статус сотень осіб, яких було призначено на посади прокурорів поза конкурсом на підставі Закону від 31 липня 2025 року, який обмежував незалежність НАБУ і САП. Внаслідок цього в прокуратурі фактично зберігатимуться дві категорії прокурорів: призначені за результатами конкурсного добору відповідно до вимог Конституції та Закону, і призначені поза конкурсом.

По-дев'яте, перехідні положення Проєкту створюють ризик суттєвої юридичної невизначеності. Зокрема, на практиці може виникнути проблема з розглядом дисциплінарних скарг щодо прокурорів, поданих до набрання чинності новим Законом, але не вирішених на

момент введення його в дію. Це пов'язано із запропонованою зміною порядку розгляду таких скарг і відсутністю належного врегулювання переходу від чинної процедури до нової.

Наведені зауваження не охоплюють всіх недоліків законопроєкту, однак уже вони свідчать про необхідність його суттєвого доопрацювання. Важливо, щоб доопрацьована редакція не лише враховувала вимоги ЄС, а й забезпечувала належні гарантії незалежності прокуратури та органів прокурорського самоврядування. ***(https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyj-analiz-13-19-zhovtnya-2026-roku/). – 2026. – 19.10).***

Правовий аналіз законопроєкту щодо реформи прокуратури

Матеріал на сайті «Лабораторія законодавчих ініціатив»

Висновок Лабораторії законодавчих ініціатив за результатами аналізу проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення організаційних засад діяльності органів прокуратури, забезпечення інституційної незалежності органів прокурорського самоврядування та органу, що здійснює дисциплінарне провадження» (комплексний законопроєкт щодо реформи прокуратури) (Проєкт Закону № 16144 від 12.10.2026)

І. Контекст

Євроінтеграційні зобов'язання у сфері прокуратури як складової правосуддя охоплюють широкий спектр питань. В червні 2026 року Україна як кандидатка в члени Європейського Союзу (ЄС) отримала проміжні критері ї оцінювання (Interim Benchmarks – IBM) за Кластером 1 «Основи процесу вступу». Серед них – і проміжні критері ї за Розділом 23 «Правосуддя та фундаментальні права» acquis ЄС, що стосуються прокуратури.

Проєкт Закону № 16144 від 12 жовтня 2026 року[1] , внесений Кабінетом Міністрів України до Парламенту, спрямований на виконання більшості євроінтеграційних зобов'язань у сфері реформування прокуратури. Саме тому його можна назвати «комплексним законопроєктом щодо реформи прокуратури». А саме:

1) *скасування змін, внесених Законом № 4555-IX,* якими спрощено порядок добору прокурорів до обласних прокуратур і Офісу Генерального прокурора (ОГП) (без конкурсу, що проводить незалежний орган – Кваліфікаційнодисциплінарна комісія прокурорів (КДКП) – просто за заявою на ім'я керівника (передбачено IBM за Розділом 23);

2) з*апровадження прозорого та заснованого на заслугах відбору прокурорів на керівні (адміністративні) посади* в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах (передбачено: IBM за Розділом 23, План для Ukraine Facility[2] , Дорожня карта з верховенства права[3] – І квартал 2026 року);

3) *реформа Ради прокурорів України (РПУ) та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів України* – посилення інституційної спроможності, незалежності та ефективності Ради

[1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення організаційних засад діяльності органів прокуратури, забезпечення інституційної незалежності органів прокурорського самоврядування та органу, що здійснює дисциплінарне провадження : Проєкт Закону № 16144 від 12.10.2026.

[2] «Про схвалення Плану України». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р Київ. План для Ukraine Facility на 2024–2027 роки.

[3] «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 "Основи процесу вступу до ЄС"» Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475-р.

прокурорів України і Кваліфікаційнодисциплінарної комісії прокурорів; створення у структурах цих органів секретаріатів для виконання допоміжних функцій, відокремлених від Офісу Генерального прокурора, запровадження незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору всіх кандидатів до членів цих органів, що включає незалежну перевірку їх доброчесності (передбачено: ІВМ за Розділом 23, Дорожня карта з верховенства права – ІІІ квартал 2026 року (КДКП) і IV квартал 2026 року (РПУ) відповідно);

4) *зміни до законодавства на виконання більшості рекомендацій IV Раунду оцінювання GRECO (2017)*[4] : удосконалення дисциплінарних процедур, розширення переліку видів дисциплінарних стягнень, уточнення складів дисциплінарних проступків, збільшення строку давності у таких проступках шляхом уніфікації з дисциплінарною процедурою суддів, впровадження засад оцінювання якості роботи прокурорів тощо (передбачено: ІВМ за Розділом 23, Дорожня карта з верховенства права (IV квартал 2026 року).

Крім того, частина заходів перегукується із заходами інших документів у сфері державної політики – Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки (2023) та Плану заходів до нього (2024), Антикорупційної стратегі ї (2021) та Державної антикорупційної програми на 2023– 2025 роки (2023), Стратегі ї розвитку органів прокуратури на 2025–2028 роки (2025).

Проєкт Закону № 16144 розробляли тривалий час. Лабораторія законодавчих ініціатив (ЛЗІ) ще з грудня 2025 року долучалася до різних етапів його підготовки, узгодження із заінтересованими сторонами та внутрішнього обговорення, надаючи експертну підтримку й фахові рекомендації. У взаємодії з Офісом Генерального прокурора **експерти ЛЗІ мали змогу висловити свої зауваження та рекомендації,** які було враховано в остаточній редакції, зареєстрованій у Верховній Раді України. Окрім того, що проєкт Закону розробили національні органи влади, а уряд вніс його на розгляд Верховної Ради України, Дорожня карта з питань верховенства права передбачає також консультаці ї з **Венеційською комісією** Ради Європи. Наразі цей процес триває.

Водночас варто зауважити, що **Європейська комісія в робочому порядку схвалила проєкт Закону № 16144 як такий, що уможливлює виконання проміжних критеріїв оцінювання (ІВМ) за Розділом 23 acquis ЄС.** З огляду на це, подальші зауваження і пропозиції жодним чином не підважують відповідність проєкту Закону євроінтеграційним зобов'язанням України, а стосуються способів (шляхів) реалізації тих чи інших реформ в законодавстві. Тобто, спрямовані на покращення законодавчого регулювання та подальшого ефективного застосування положень Закону.

ІІ. Оцінка Лабораторії законодавчих ініціатив

2.1 Щодо скасування окремих змін, внесених Законом № 4555-IX

Проєктом Закону **скасовуються окремі зміни, внесені Законом № 4555-IX,** якими на час воєнного стану уможливлено прийняття на роботу прокурорів обласних прокуратур та Офісу Генерального прокурора за заявою на ім'я керівника цього органу за умови відповідності кваліфікаційним вимогам (вища юридична освіта та 3 або 5 років юридичного стажу залежно від посади). Такі положення скасували обов'язковий «вхідний» конкурс до органів прокуратури, а також меритократичний добір, який проводився незалежним органом (КДКП). Про необхідність скасування положень Закону № 4555-IX наголошується у Звіті Європейської комісії щодо прогресу України в межах Пакета розширення ЄС 2025 року[5] , у Спільній заяві Європейського

[4] Ідеться про більшість рекомендацій, що стосуються дисциплінарної відповідальності прокурорів та системи оцінювання ефективності діяльності прокурорів. Водночас запровадження випадкового розподілу справ між прокурорами та забезпечення можливості оскарження рішень про зміну прокурора в кримінальному провадженні, згідно з Дорожньою картою з питань верховенства права, має відбутися у IV кварталі 2027 року

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

комісара з питань розширення Марти Кос та віцепрем'єр-міністра України Тараса Качки[6] , ІВМ за Розділом 23.

Крім повернення обов'язкового конкурсу на всіх рівнях (тобто збереження моделі, згідно з якою призначення прокурором можливе лише через конкурс в окружну прокуратуру, а надалі – просування всередині системи в порядку переведення), **пропонується спростити добір до окружної прокуратури фахівців, які мають досвід у сфері правосуддя.** Так, для кандидатів, які мають стаж роботи адвокатом, прокурором або суддею не менше п'яти років, скасовується вимога проходження спеціальної підготовки після перемоги в конкурсі на посаду прокурора окружної прокуратури (ст. 32-2 Закону України «Про прокуратуру»). За загальним правилом, переможець конкурсу два місяці навчається в Тренінговому центрі прокурорів України (первинна підготовка), а потім шість місяців працює в статусі прокурорастажиста з обмеженням на заробітну плату, категорі ї справ, наставництвом з боку керівника тощо (стажування). Запропонований спрощений порядок усуває необхідність проходження всієї спеціальної підготовки, яка охоплює як первинну підготовку, так і стажування. Вважаємо, що первинна підготовка необхідна кожному прокурору, незалежно від правничого стажу. Адже до прокурора висувається низка процесуальних правил і вимог, які мають свою специфіку та стосуються як особливостей організації праці, так і реалізації ним процесуальних повноважень. **Так, варто відмовитися лише від стажування, а не від первинної підготовки (не всієї спеціальної підготовки, лише ї ї частини)».**

2.2 Щодо запровадження прозорого та заснованого на заслугах відбору прокурорів на керівні (адміністративні) посади в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах

Проєктом Закону пропонується:

– визначити загальні засади відбору та призначення прокурорів на адміністративні посади, формування комісій з оцінювання якості роботи прокурорів та відбору прокурорів на адміністративні посади, вимоги до кандидатів у члени комісії та критері ї відбору кандидатів на адміністративні посади.

Проєкт Закону встановлює трирівневу систему призначення на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури:

1) *для першого заступника, заступників Генерального прокурора* – зберігається чинний порядок, встановлений ч. 4, 5 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого Рада прокурорів України на власний розсуд оцінює професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи і надає рекомендацію Генеральному прокурору щодо призначення. Тобто конкурсні засади відбору не впроваджуються, однак за РПУ залишається право на власний розсуд встановити такий порядок врахування кваліфікаційних вимог, який максимально буде наближений до конкурсу;

2) для *керівників обласних прокуратур та їх заступників, керівників окружних прокуратур* – конкурсний відбір проводить Рада прокурорів України та надає рекомендацію Генеральному прокурору на призначення. При цьому РПУ має надати не менше двох кандидатів на вибір;

3) для *всіх інших керівних (адміністративних) посад (від керівників відділів окружних прокуратур до керівників департаментів Офісу Генерального прокурора)* – конкурсний відбір проводять відповідні комісії з оцінювання та відбору (або Офісу Генерального прокурора, або обласних прокуратур – див. нижче).

Сам відбір відбувається на конкурсних засадах, що передбачає оцінку професійності, доброчесності, співбесіду з конкурсною комісією тощо[7].

При цьому проєкт Закону не стосується порядку призначення Генерального прокурора (який також обіймає адміністративну посаду) з метою його вдосконалення в межах чинної Конституці

[6] Joint Statement between Commissioner Marta Kos and Deputy Prime Minister of Ukraine Taras Kachka.

ї України. Так само новий порядок відбору на керівні посади не поширюється на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) (чинний порядок зберігається).

Варто зауважити, що вимога професійності та доброчесності поширюється на всіх керівників прокуратури, а критері ї доброчесності визначені Законом (ч. 7–8 ст. 38-3 Закону України «Про прокуратуру»).

За результатами проведення конкурсного добору Рада прокурорів України та комісії з оцінювання та відбору формують **резерв** на відповідну посаду з кандидатів, яких було рекомендовано, але не призначено, строком на один рік.

Для проведення конкурсів на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури утворюються **Комісії з оцінювання та відбору** (ст. 38-2 Закону України «Про прокуратуру»). Мова йде про комісії двох типів – Комісію з оцінювання та відбору в Офісі Генерального прокурора (для посад Офісу Генерального прокурора) та комісі ї з оцінювання та відбору в обласних прокуратурах (для посад у відповідних обласних та окружних прокуратурах).

Комісі ї з оцінювання та відбору створюються у складі **семи членів:**

1) шість прокурорів, які обіймають адміністративні посади у відповідному органі прокуратури;

2) один член Ради прокурорів України. При цьому член Ради прокурорів України може одночасно входити не більше ніж у чотири комісі ї з оцінювання та відбору.

Членами комісій з оцінювання та відбору можуть бути прокурори, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, є доброчесними, а також мають не менше п’яти років досвіду роботи на посаді прокурора, зокрема на адміністративних посадах. А **склад комісії погоджує Рада прокурорів України.** У разі непогодження керівник відповідної прокуратури повторно делегує членів (нових), а у разі повторного непогодження – РПУ самостійно призначає членів від відповідної прокуратури до комісі ї з оцінювання та відбору.

Зазначена модель не позбавлена вад. З одного боку, вона забезпечує участь Ради прокурорів України в доборі прокурорів на керівні посади – шляхом погодження членів комісії та безпосередньої участі члена РПУ в діяльності кожної комісії. З іншого – **наявність понад 30 різних комісій потенційно призведе до різної практики оцінювання кандидатів на посади,** навіть за наявності єдиних критері їв доброчесності та методичних матеріалів щодо застосування всіх критері їв оцінювання. Уніфікація практики всіх комісій буде вкрай складним завданням для їхньої діяльності. Розробники Закону, імовірно, передбачали, що наявність керівної ролі Ради прокурорів України може збалансувати різнорідну практику, проте, повторимося, це складне завдання. Водночас запропонований підхід створює низку ризиків: 1) *зниження якості участі* у роботі кожної окремої комісії через фізичну неможливість належно опрацювати всі матеріали та бути відрядженим для участі у засіданні комісії в іншому обласному центрі України; 2) *формалізація ролі* представника Ради прокурорів України (номінальна присутність без реального впливу); 3) *послаблення інституційної спроможності самої РПУ,* особливо з урахуванням того, що після реформування ї ї члени здійснюватимуть повноваження на постійній основі та потенційний *підрив кворуму Ради прокурорів України* під час прийняття рішень з питань, безпосередньо віднесених до ї ї компетенці ї, особливо у випадках відряджень, тимчасової непрацездатності або іншої відсутності окремих членів.

Проте **під час підготовки законопроєкту обговорювалися різні моделі, як провести цей конкурс, і кращої не було знайдено.** Ключова проблема полягає в тому, що євроінтеграційні

[7] Етапи проведення конкурсного відбору: 1) оголошення про відбір на відповідну адміністративну посаду; 2) подання кандидатами документів; 3) проведення перевірки щодо відповідності кандидатів критеріям професійної компетентності та доброчесності; 4) проведення співбесід з кандидатами; 5) визначення результатів відбору та внесення Генеральному прокурору, керівнику обласної або окружної прокуратури рекомендацій про призначення на адміністративну посаду (ч. 2 ст. 38-3 Закону України «Про прокуратуру»).

зобов'язання передбачають запровадження конкурсного добору на **всі** керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури. Так, за нашими підрахунками, **в органах прокуратури наявні близько 1900 керівних посад** – від начальника відділу окружної прокуратури, який має в підпорядкуванні 1–2 прокурорів, до заступника Генерального прокурора, який курує напрям з сотнями прокурорів. Рада прокурорів України, до складу якої входять 15 членів, просто фізично неспроможна провести таку велику кількість конкурсних відборів, водночас виконуючи інші функції, покладені на неї Законом.

На наш погляд, навряд чи суспільний інтерес до кожної з цих керівних (адміністративних) посад має однакову вагу. Саме такою логікою керувалися розробники чинного Закону України «Про прокуратуру», які ще у 2014 році впровадили механізм рекомендування прокурорським самоврядуванням кандидатів на посади першого заступника, заступника Генерального прокурора, керівників обласних прокуратур та їх заступників, керівників окружних прокуратур (п. 2–3, 6–8, 11 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру»). Такий підхід обґрунтовувався економією ресурсів, які витрачатимуться на проведення узгоджувальних процедур з РПУ, водночас задовольняючи суспільний інтерес.

Окремо варто звернути увагу на посади першого заступника та заступника Генерального прокурора, до яких не планується застосовувати конкурсний відбір. Варто зауважити, що ці посади є такими самими адміністративними посадами, як і всі інші, а політичний порядок призначення, визначений Конституцією України, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та Законом України «Про прокуратуру», стосується лише Генерального прокурора. Його заступники не є патронатною чи іншою допоміжною службою, а мають статус прокурорів, які обіймають адміністративні посади, отже, на них має поширюватися загальний меритократичний порядок добору прокурорів на керівні (адміністративні) посади. Таким чином, **перешкод для впровадження виключно конкурсного порядку добору першого заступника, заступника Генерального прокурора (як і для всіх інших адміністративних посад), на наш погляд, немає.** Запропонована подвійна процедура ставить прокурорів у нерівне становище і зайвий раз створює декілька процедур (правил) оцінювання кандидатів на керівні посади в прокуратурі органом прокурорського самоврядування.

За аналогією із законодавством у сфері публічної служби, на нашу думку, можна додати до них «вищі керівні посади структурних підрозділів», до яких дійсно наявний суспільний інтерес – керівники департаментів Офісу Генерального прокурора, керівники управлінь ОГП та обласних прокуратур. **Таким чином, краще було б обмежити конкурсний відбір на посади першого заступника, заступника Генерального прокурора, керівника обласної прокуратури та його заступника, керівника окружної прокуратури, керівників департаментів та управлінь ОГП, керівників управлінь обласної прокуратури. У такий спосіб кількість конкурсних комісій може бути зменшена, а участь членів Ради прокурорів України в них – збільшена. Водночас зменшення кількості посад, які підлягатимуть конкурсному відбору, має бути узгоджене з Європейською комісією, адже воно відходить від текстуально висловлених євроінтеграційних зобов'язань щодо всіх керівних посад без винятку.**

Крім того, *Порядок* формування та роботи комісій з оцінювання якості роботи прокурорів і відбору прокурорів на адміністративні посади, а також склад таких комісій затверджує Генеральний прокурор за погодженням Ради прокурорів України (ст. 7-2 Закону України «Про прокуратуру»). Аналогічний Порядок для обласних та окружних прокуратур, а також склад комісій затверджує керівник відповідної обласної прокуратури (п. 7-1 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про прокуратуру»).

Такий крок обмежує самостійність Ради прокурорів України, яка цілком могла б самостійно затвердити такий порядок. Таким чином, **пропонується надати Раді прокурорів України повноваження самостійно затверджувати для прокуратур усіх рівнів Порядок формування**

комісій з оцінювання якості роботи прокурорів та відбору прокурорів на адміністративні посади, а також склад таких комісій.

В контексті *Порядку* варто ще зазначити, що проєкт Закону **не містить достатньо диференційованого підходу до визначення вимог до різних адміністративних посад в органах прокуратури,** обмежуючись загальними кваліфікаційними критеріями без їх конкретизації залежно від рівня управлінської відповідальності.

Наприклад, відсутнє нормативне розмежування вимог до керівника структурного підрозділу та керівника відділу чи управління у складі такого підрозділу, хоча за своєю природою ці посади передбачають різний обсяг повноважень, відповідальності та впливу прийнятих управлінських рішень на функціонування органів прокуратури як системи. У результаті однакові критерії та вимоги до кандидатів на такі посади, які об'єктивно суттєво відрізняються за функціональним навантаженням, не забезпечують належної пропорційності кадрових вимог і ускладнюють формування якісної системи добору управлінських кадрів у прокуратурі.

Такі критерії планується визначити у Порядку, однак частина з них, на наш погляд, найбільш важлива, могла б бути визначена безпосередньо у Законі. Отже, **доцільно передбачити диференційований підхід до кваліфікаційних вимог залежно від рівня адміністративної посади,** зокрема окремо визначити критерії для керівників прокуратур, керівників структурних підрозділів та керівників відділів (управлінь) у їх складі, що забезпечить пропорційність вимог для різних рівнів управлінської відповідальності та підвищить якість кадрового відбору.

2.3 Щодо реформи Ради прокурорів України та Кваліфікаційнодисциплінарної комісії прокурорів України

Проєктом Закону пропонується:

– переформувати Раду прокурорів України на незалежний орган прокурорського самоврядування з секретаріатом, створеним під її управлінням, та розширити її повноваження;

– забезпечити більшість прокурорів у складі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів шляхом збільшення кількості членів з 11 до 13 (кількість прокурорів збільшується з п'яти до семи, забезпечуючи прокурорську більшість);

– удосконалити організаційне забезпечення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, насамперед шляхом забезпечення прокурорської більшості в Комісії та створення власного Секретаріату;

– впровадити Раду етичних стандартів для сприяння органам, які призначають членів РПУ та КДКП, у встановленні відповідності кандидата критеріям професійної компетентності та доброчесності, до складу якої входитимуть сім осіб: три прокурори, делеговані РПУ; один член РПУ, делегований Радою прокурорів України; один член КДКП, делегований КДКП; одна особа (адвокат), делегована з'їздом адвокатів України; одна особа, делегована з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Строк повноважень членів Ради етичних стандартів становитиме чотири роки без права повторного обрання;

– при цьому на перехідний період (два роки з дня набрання чинності Законом) пропонується передбачити тимчасовий склад Ради етичних стандартів, що включатиме: три особи з числа прокурорів, визначених Радою прокурорів України; одну особу з числа суддів або суддів у відставці, визначену Радою суддів України; одну особу, визначену Президією Національної академії правових наук; одну особу, визначену Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Позитивним моментом є **виправлення концептуальної хиби** Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, яка розмежовувала статус Всеукраїнської конференції прокурорів та Ради прокурорів України як органів прокурорського самоврядування і КДКП як «органу, що забезпечує діяльність прокурорів». Тоді, з огляду на тогочасну недовіру до амбітної ідеї створення прокурорського самоврядування, у складі КДКП було передбачено участь меншості прокурорів (п'ять із одинадцяти членів). Проте кваліфікаційна і дисциплінарна функції, які виконує цей орган,

притаманні саме прокурорському самоврядуванню. Прокурорська меншість у чинному складі КДКП жодним чином не підважує таку роль цього органу, адже відповідно до Висновку КРЄП № 18 (2023)[8] органи прокурорського самоврядування можуть складатися лише з прокурорів, а також можуть мати змішаний характер – включати представників інших юридичних професій, науковців, громадськості тощо.

Тож слушною є зміна назви Розділу VIII Закону України «Про прокуратуру» з «Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури» на «Органи прокурорського самоврядування, Рада етичних стандартів, Тренінговий центр прокурорів України» та чітке зазначення, що КДКП є органом прокурорського самоврядування (ч. 1 ст. 73 Закону України «Про прокуратуру»).

Понад те, давно рекомендоване нами в Тіньових звітах (2024[9] , 2025[10]) розширення форм участі прокурорів у самоврядуванні знайшло підтримку у проєкті Закону – серед організаційних форм прокурорського самоврядування зазначені збори прокурорів Офісу Генерального прокурора, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обласних та окружних прокуратур (ч. 1 ст. 66 Закону України «Про прокуратуру»). Наразі їхньою функцією буде лише делегування своїх представників на Всеукраїнську конференцію прокурорів (яка і так існує на практиці), але потенціал для подальшого розширення функцій є.

Що ж стосується Всеукраїнської конференції прокурорів як найвищого органу прокурорського самоврядування, то позитивним кроком є розширення її повноважень шляхом надання їй права відкликати членів РПУ, КДКП за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків (п. 3-1 ч. 2 ст. 67 Закону України «Про прокуратуру»). При цьому, на наш погляд, в кореспондуючому положенні Закону щодо припинення повноважень члена РПУ (п. 4 ч. 1 ст. 71-1 Закону України «Про прокуратуру») **необхідно чітко вказати, що відкликання відбувається за вмотивованим рішенням, яке містить інформацію про невиконання або неналежне виконання службових обов'язків членом РПУ.** За відсутності такої вимоги це буде «резолюція недовіри» політичного характеру, яку піддають критиці Венеційська комісія Ради Європи та КРЄП[11]. А за недостатньо чітко сформульованої підстави може скластися враження, що спочатку член РПУ має бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності з боку КДКП, а вже потім відкликаний, що є надто складним порядком припинення повноважень у зв'язку з неефективною роботою в складі органу прокурорського самоврядування.

У частині інституційного посилення РПУ (ст. 71, 71-1, 71-2, 72, 72-1 Закону України «Про прокуратуру») та КДКП (ст. 73, 74, 74-1, 79 Закону України «Про прокуратуру» та ін.) всі пропозиції її проєкту Закону ми оцінюємо позитивно. Ключові з них полягають у:

– виключення двох науковців зі складу РПУ та заміну їх на прокурорів;

– забезпеченні членів РПУ постійним місцем роботи (за аналогією з КДКП зі збереженням за ними посад, які вони обіймали на момент відрядження до РПУ);

– встановленні вимоги щодо семи років загального юридичного стажу для членів РПУ;

– впровадження попередньої оцінки (відбору) осіб, які кандидують на членство в КДКП та РПУ;

– скасуванні заборони кандидувати в члени РПУ прокурорів, які перебувають на адміністративній посаді (така заборона втратила актуальність у зв'язку з постійним відрядженням

[8] Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance. CCPE.

[9] Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. С. 132.

[10] 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. С. 803. 11 Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance. CCPE. Par. 68.

[11] Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance. CCPE. Par. 68.

до РПУ, а раніше була спрямована не на неможливість суміщення керівної ролі у відповідній прокуратурі та одночасну роботу членом РПУ);

– створенні окремої юридичної особи для РПУ;

– створенні власного Секретаріату (окремо для РПУ, окремо для КДКП), який не є структурним підрозділом ОГП тощо.

При цьому РПУ отримує нові функції (поряд з ключовою функцією забезпечення незалежності прокурорів і реагування на звернення про загрозу незалежності), а саме:

1) бере участь в забезпеченні конкурсного відбору прокурорів на керівні (адміністративні) посади;

2) бере участь в оцінюванні ефективності діяльності прокурорів;

3) надає консультативні висновки щодо законопроєктів з питань організації та діяльності прокуратури, статусу прокурорів, узагальнює пропозиції органів прокуратури стосовно законодавства щодо функціонування прокуратури та статусу прокурорів;

4) призначає на посади та звільняє з посад керівника Секретаріату Ради прокурорів України, його заступника та працівників;

5) делегує представників до складу Етичної ради, утвореної відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (ці повноваження наразі вже визначені відповідним Законом, проте відтерміноване набрання чинності на 6 років у зв'язку з перехідним періодом, де участь в роботі Етичної ради при Вищій раді правосуддя (ВРП) беруть міжнародні експерти);

6) встановлення обов'язковості певних рішень для інших органів влади, а також право доступу до документів прокуратур усіх рівнів для здійснення своїх повноважень (ч. 11 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру»).

Водночас **незалежність РПУ та КДКП має врівноважувати процедура відбору кандидатів** (ст. 71-2 Закону України «Про прокуратуру»). Наразі Всеукраїнська конференція прокурорів призначає прокурорів, які набрали більшу кількість голосів, без жодних перевірок. Так само представники інших суб'єктів делегування до КДКП (дві особи від з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, одна особа (адвокат) від з'їзду адвокатів України, три особи від Уповноваженого ВРУ з прав людини за згодою Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури – наразі Комітет з питань правоохоронної діяльності). Натомість подальша робота в органах прокурорського самоврядування, функції яких зростають, потребує підтвердження професійності та доброчесності членів РПУ та КДКП, адже діяльність цих органів впливатиме на всю прокурорську спільноту, а їхні члени мають бути взірцями правничої професії.

Кандидати на посади членів Ради прокурорів України та КДКП повинні відповідати критерію **доброчесності,** зокрема бути незалежними, неупередженими, непідкупними, сумлінними, дотримуватися загальноприйнятих етичних норм і правил поведінки в професійній діяльності та особистому житті. Стосовно таких кандидатів не повинно бути сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня їхнього життя задекларованим доходам.

Відповідно до євроінтеграційних зобов'язань відбір кандидатів на посади члена РПУ та КДКП проводиться за критеріями професійної компетентності та доброчесності, який здійснює **Рада етичних стандартів** (ст. 66-1 Закону України «Про прокуратуру»). До її складу входять сім членів, а саме:

1) чотири прокурори, делеговані РПУ, один із яких є членом РПУ;

2) один член КДКП, делегований КДКП;

3) одна особа (адвокат), делегована з'їздом адвокатів України;

4) одна особа, делегована з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Членами Ради етичних стандартів можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, відповідають критеріям професійної

компетентності та доброчесності, мають **стаж роботи не менше десяти років на посадах прокурора, судді, адвоката або в науковій діяльності в галузі права.**

Члени Ради етичних стандартів повинні відповідати критеріям **доброчесності,** зокрема бути незалежними, неупередженими, непідкупними, сумлінними, дотримуватися загальноприйнятих етичних норм та правил поведінки в професійній діяльності та особистому житті. Стосовно таких кандидатів не повинно бути сумнівів щодо законності джерел походження майна. Члени Ради етичних стандартів повинні відповідати критерію професійної компетентності, зокрема володіти необхідними фаховими знаннями, демонструвати аналітичні здібності, комунікаційні навички (ч. 2 ст. 66-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Подібний підхід уже застосовується в роботі Етичної ради при Вищій раді правосуддя. У випадку ВРП до Етичної ради входять: 1) три особи з числа суддів або суддів у відставці, запропоновані Радою суддів України; 2) одна особа, запропонована Радою прокурорів України; 3) одна особа, запропонована Радою адвокатів України; 4) одна особа, запропонована Національною академією правових наук України в особі Президії (ч. 3 ст. 9-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»). Однак станом на сьогодні діє **перехідний період,** відповідно до якого до складу Етичної ради при ВРП входять три особи з числа суддів або суддів у відставці, запропоновані Радою суддів України, та три міжнародні експерти (перехідний період встановлювався на шість років і триває до листопада 2027 року).

При цьому **для Ради етичних стандартів також встановлюється перехідний період з відмінним складом, про що зазначено у Висновку нижче.**

Також подібно до ВРП так само застосовується правило, відповідно до якого списки кандидатів мають містити кількість кандидатів, яка щонайменше вдвічі перевищує кількість вакантних посад членів Ради прокурорів України (ч. 9 ст. 71-2 Закону України «Про прокуратуру») чи КДКП (ч. 8 ст. 74-1 Закону України «Про прокуратуру»). На наш погляд, **таке правило може зашкодити належному проведенню відбору на посади КДКП та РПУ.** Це положення проєкту Закону запозичене із Закону України «Про Вищу раду правосуддя» і неодноразово піддавалося критиці експертів ЛЗІ щодо судової влади[12]. Згідно з таким правилом вимагається, щоб на 15 вакантних посад членів РПУ подалося не менше 30 кандидатів. У разі ж, якщо кандидатів менше, наприклад, 28, то відбір не відбудеться, адже не дотримано правила «щонайменше вдвічі перевищують кількість вакантних посад». **Натомість варто замінити слова «щонайменше вдвічі перевищують» на «щонайменше два кандидати на кожну вакантну посаду», що уможливить добір частини членів РПУ чи КДКП за відсутності вдвічі більшої кількості кандидатів** (наприклад, у випадку подання 28 кандидатів – 14 посад членів РПУ будуть заповнені, а одна лишиться вакантною для нового добору).

2.4 Щодо змін до законодавства на виконання більшості рекомендацій IV Раунду оцінювання GRECO (2017)

Проєктом Закону пропонується:

– удосконалити порядок притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, зокрема дисциплінарну процедуру, надання визначення дисциплінарного проступку та уточнення підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності з метою усунення правової невизначеності у формулюваннях; визначення на законодавчому рівні змісту дисциплінарної скарги та уточнення підстав для відмови у відкритті дисциплінарного провадження; встановлення трирічного строку для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності з моменту вчинення проступку, а також передбачення додаткових обставин, які не зараховуватимуться до цього строку;

[12] Див. напр.: Тіньовий звіт. Оцінка прогресу України з виконання рекомендацій Європейської комісі ї в межах кластера «Основи процесу вступу». Розділи 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та 24 «Юстиція, свобода та безпека» (2026). С. 28.

– визначити загальні засади оцінювання якості роботи прокурорів.

Щодо дисциплінарної відповідальності

У чинному Законі України «Про прокуратуру» відсутнє визначення дисциплінарного проступку. Проєкт Закону пропонує визначити його як «протиправну, винну дію чи бездіяльність, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні прокурором своїх службових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яку до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення». На наш погляд, **це може дещо ускладнити доказування вини прокурора під час дисциплінарного провадження в КДКП, однак за належного вмотивування рішень Комісією це не створить проблем.** Надання визначення дисциплінарного проступку є рекомендацією GRECO[13], однак це непритаманно нашому законодавству про дисциплінарну відповідальність публічних службовців. Для порівняння – у ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» також не визначається, що є дисциплінарним проступком судді, а лише перераховуються підстави для притягнення до відповідальності. У науці існує широка дискусія щодо доцільності надання визначення саме в тексті Закону, проте залишимо це за дужками.

Така підстава для дисциплінарної відповідальності, як **«вчинення дій, що порочать звання прокурора** і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури» (п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру») **скасовується,** адже є складовою професійної етики прокурора (відповідальність за систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики встановлена п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру»). Саме тому її її критикувала GRECO за абстрактність і неконкретність змісту.

На наш погляд, більша частина підстав дисциплінарної відповідальності, зазначених у ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», стосується професійної етики прокурорів, отже, запропоновані зміни не вносять суттєвих змін. Це радше питання класифікації та законодавчої техніки, адже всі підстави дисциплінарної відповідальності можна звести до двох: 1) невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків; 2) порушення правил професійної етики. А можна встановити 9 чи 20, що спрощує подальше доказування в межах дисциплінарного провадження. Така кодифікація норм притаманна нашій системі права, а значне узагальнення – ні. Саме тому Рада Європи та її її органи роблять значний акцент на професійній етиці прокурора, адже саме ці дисциплінарні проступки цікавлять суспільство. У проєкті Закону чітко зазначено, що порушення правил етики не має абстрактного характеру, а полягає в порушенні положень Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів (2017), який ухвалюється всією прокурорською спільнотою через найвищий самоврядний орган – Всеукраїнську конференцію прокурорів.

Позитивним є збільшення строку притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності до трьох років (наразі – один рік), що уніфікує цей строк давності з тим, що встановлений для суддів. Крім того, зазначення у законі пом'якшувальних обставин (невичерпний перелік) та обтяжувальних обставин (вичерпний перелік) підвищує ефективність дисциплінарних стягнень.

Водночас закладена GRECO ідея розмежування дисциплінарних проступків на грубі та інші, а залежно від цього диференціація покарань **недостатньо добре імплементується в проєкті** Закону. Адже зараз за будь-який проступок можна призначити будь-яке стягнення з-поміж трьох (догана, заборона на строк до одного року на переведення в прокуратуру вищого рівня, звільнення). На практиці це означає, що за незначний проступок можна звільнити, а за грубий – призначити догану. Ідея ж GRECO в тому, щоб одразу розмежувати негрубі й грубі проступки,

[13] IV Раунд оцінювання України (Звіт за результатами оцінки, ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року).

щоб не можна було використовувати жорсткі стягнення за легкі проступки як спосіб тиску і, навпаки, за грубі проступки накладати легке стягнення.

Отже, рекомендація GRECO полягала в такому розмежуванні на грубі та інші проступки, а також у розширенні переліку дисциплінарних стягнень. Як наслідок, розширення переліку дисциплінарних стягнень для прокурорів за рахунок «попередження» і «суворої догани» (ч. 1 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру») має переважно формальний характер і не може забезпечити належного застосування принципу індивідуалізації дисциплінарної відповідальності. До прикладу, у суддів давно існує ширший перелік, зокрема догана і сувора догана з позбавленням доплат, тимчасове відсторонення від посади, переведення до суду нижчої інстанції.

Щодо системи оцінювання прокурорів

Недосконаліть системи контролю якості роботи та ухвалення управлінських рішень в органах прокуратури – один із недоліків, на які тривалий час вказували міжнародні експерти. На цьому ще наголошувалося у Спільному висновку Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини Ради Європи від 2013 року[14], у якому йдеться про потребу належного впровадження системи оцінювання якості роботи прокурорів, передбаченої законом. Після ухвалення Закону України «Про прокуратуру» (2014) створювалася не одна робоча група[15] з метою розроблення системи оцінювання прокурорів, проте успішного завершення такої роботи так і не відбулося.

Фактично ж за звичкою ефективність діяльності прокурорів оцінювалася за динамікою скерованих до суду обвинувальних актів і відсутністю «браку» під час їх розгляду (насамперед виправдувального вироку або «занадто м'якого» покарання)[16], а також за вартістю активів, повернутих до державного бюджету, якщо злочином було завдано шкоди державі.

Станом на сьогодні Закон України «Про прокуратуру» передбачає, що Генеральний прокурор «затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів» (п. 7-2 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру»). Ідеться про повноваження затверджувати тимчасову систему оцінювання[17], яку має замінити постійна. Перша діє з 2021 року з метою преміювання (щорічна оцінка), а друга впроваджувалася на рівні пілотних проєктів[18], але так і не була впроваджена. Більше це питання Законом не врегульовується.

Проєкт Закону **встановлює загальні засади оцінювання прокурорів.** Ним пропонується впровадити систему оцінювання якості роботи прокурорів, що здійснюватиметься **один раз на три роки** вже згаданими комісіями з оцінювання якості роботи прокурорів та відбору прокурорів на адміністративні посади (ст. 38-1 Закону України «Про прокуратуру»). Збільшення періоду

[14] CDL-AD(2013)025, Страсбург, 14 жовтня 2013 року, Спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини за 2013 рік щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру» та раніше опублікованих висновків Венеційської комісії щодо (проєктів) законодавчих актів, що регулюють діяльність прокуратури в Україні.

[15] Наприклад: Відбувся круглий стіл на тему впровадження системи оцінки якості роботи прокурора. Генеральна прокуратура України, 13.10.2016.

[16] Крапивін Є. О. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування) : науково-практичне видання. Київ : Софія-А, 2016. С. 65; Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує : Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стаді ї кримінального процесу» / Бєлоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В.; за заг. ред. Бєлоусова Ю. К. : СТ-Друк, 2017. С. 57

[17] Про затвердження Тимчасового положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів : Наказ Генерального прокурора від 30.10.2020 № 503.

[18] Дет. див.: 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. С. 209–211.

оцінювання з одного року до трьох зумовлене середньою тривалістю кримінального провадження, адже ключовими функціями прокуратури є процесуальне керівництво, організація досудового розслідування та публічне обвинувачення в суді. Тож оцінювання роботи прокурора неможливо здійснити в короткій перспективі одного року; необхідно оцінювати рішення та дії, наслідки яких проявляються протягом певного часу, що виходить за межі одного року (якість зібраних доказів, законність прийнятих рішень тощо).

Оцінювання якості роботи прокурорів здійснюється з метою сприяння їх професійному розвитку і кар'єрному зростанню та полягає у визначенні якості виконання прокурором його службових обов'язків, рівня його професійного розвитку, дотримання вимог професійної етики та поведінки, встановлених у Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів (ч. 1 ст. 38-1 Закону України «Про прокуратуру»).

За результатами оцінювання прокурор може бути визнаний таким, що успішно пройшов оцінювання або неуспішно. В другому випадку прокурор зобов'язаний підвищити свою кваліфікацію в Тренінговому центрі прокурорів України, а після цього не раніше ніж через 6 місяців, але не пізніше ніж через один рік з дня підвищення кваліфікації повторно проходить оцінювання якості роботи.

Таким чином, на відміну від чинної тимчасової системи оцінювання прокурорів, **мета такої системи буде не щорічне встановлення розміру премії, а оцінка кар'єрних можливостей.** Наприклад, результати оцінювання зможуть використовуватися під час переведення до прокуратури вищого рівня або претендування на керівну посаду. Такий крок зумовлений рекомендаціями Ради Європи, які полягають у тому, що оцінювання не має здійснюватися з метою преміювання (що сприймається як засіб фінансового тиску). Таке занепокоєння зрозуміле для правових систем зі змішаними суддівсько-прокурорськими органами самоврядування та статусом прокурора, максимально наближеним до судді, але менш виправдане у системах зі змішаним статусом прокурора, діяльність якого підлягає підзвітності та певним формам контролю. Тож, **вважаємо, що доцільно ще раз розглянути питання можливості поширення результатів оцінювання прокурорів на питання матеріального заохочення (преміювання) з урахуванням практики тимчасового оцінювання та національної моделі прокуратури.**

Порядок проведення та критері ї оцінювання якості роботи прокурорів визначаються *Положенням про оцінювання якості роботи прокурорів.*

При цьому порядок оцінювання прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначається заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (зміни до ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру»). Так, САП зберігає належний рівень автономі ї в питаннях оцінювання прокурорів.

Аналогічно до попередніх зауважень, вважаємо, що затвердження таких положень керівниками структурних підрозділів обмежує самостійність Ради прокурорів України. **Рекомендуємо надати Раді прокурорів України право затверджувати Положення про оцінювання якості роботи прокурорів (включно з САП) після консультацій з керівниками структурних підрозділів органів прокуратури.**

Оцінювання здійснюється відповідними комісіями з оцінювання та відбору прокурорів, які детально розглядалися в підрозділі щодо конкурсного відбору цього Висновку.

Прокурор може оскаржити результати оцінювання до суду в порядку, визначеному законом (ч. 5 ст. 38-1 Закону України «Про прокуратуру»). На наш погляд, судове оскарження результатів оцінювання видається надто складним для прокурорів, адже **перегляд результатів оцінювання могла б здійснювати Рада прокурорів України на загальному засіданні або окрема палата (колегія) в складі РПУ, яка утворюватиметься з метою перегляду результатів оцінювання.** Це відповідає європейським стандартам і підвищує можливості захисту прокурора своїх прав під час оцінювання.

2.5 Інші зміни, пов'язані з основним предметом регулювання Закону

Проєктом Закону також змінюється порядок подання таємних декларацій доброчесності прокурорів. Так, встановлюється обов'язок прокурора подавати декларацію доброчесності (п. 5 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру»), а прикметник «таємний» випадає з назви цього документа. Перевірку таких декларацій і надалі здійснює Генеральна інспекція, а для САП – підрозділ внутрішнього контролю САП. Такий крок вкрай важливий з огляду на нечітке регулювання обов'язку прокурора подавати таку декларацію, а також відповідальності за її неподання, у Законі України «Про прокуратуру». На ці проблеми нещодавно вказала Велика Палата Верховного Суду в Постанові у справі № 990/5/25 від 16.04.2026.

2.6 Щодо прикінцевих і перехідних положень Закону

Проєктом Закону пропонується:

– у зв'язку із запропонованими змінами до Закону України «Про прокуратуру» законопроєктом передбачається внести відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України та законів України «Про запобігання корупції», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і «Про державну службу»;

– впроваджуються різні перехідні періоди для набрання чинності тими чи іншими положеннями проєкту Закону.

Більшість вищезазначених положень проєкту Закону набирають чинності одразу, інші – через рік та два роки з дня опублікування закону, щоб забезпечити перехідний період, який передбачає розроблення та затвердження відповідних нормативно-правових актів, створення матеріально-технічних умов для належного функціонування органів прокурорського самоврядування тощо.

Через рік набирають чинності положення:

– щодо порядку відбору на керівні (адміністративні) посади (абзаци 32–55 підпункту 7 Розділу І проєкту Закону). Тобто конкурсний відбір на адміністративні посади в прокуратурі пропонують запровадити лише через рік після набрання чинності Законом. Такий строк виходить за межі Ukraine Facility Plan, який передбачає 14 місяців на довиконання заходів у разі їх несвоєчасного виконання, щоб отримати відповідний транш макрофінансової допомоги (до травня 2027 року). За загальним правилом зараховується не ухвалений Закон, а імплементований – тут може виникнути ризик різного трактування стану виконання євроінтеграційних зобов'язань;

– щодо частини положень про роботу Ради етичних стандартів (абзаци 12–37, 40 підпункту 19 Розділу І проєкту Закону) (при цьому стосовно неї застосовується ще один перехідний період – див. нижче);

– оновлені вимоги до формування складу Ради прокурорів, умов оплати праці її членів на постійній основі, а також норми щодо її взаємодії з Радою етичних стандартів (окремі абзаци підпункту 21 Розділу І проєкту Закону);

– щодо утворення, фінансування, визначення штатної чисельності та функцій Секретаріату РПУ та КДКП (підпункти 23, 24, 27, 30 Розділу І проєкту Закону). До дня початку роботи Секретаріату РПУ та/або КДКП матеріальне та організаційно-технічне забезпечення Ради прокурорів України забезпечує Офіс Генерального прокурора.

Через два роки після набрання чинності Законом буде сформована **Рада етичних стандартів (постійна).** До цього моменту діятиме **тимчасовий склад Ради етичних стандартів**, до якого входять шість осіб: 1) три особи з числа прокурорів, визначені Радою прокурорів України; 2) одна особа з числа суддів або суддів у відставці, визначена Радою суддів України; 3) одна особа, делегована Президією Національної академії правових наук України; 4) одна особа, визначена Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Направду великої різниці з постійним складом тут немає, але строк формування набагато стисліший, адже проведення з'їзду науковців займає час, а з'їзд адвокатів взагалі не відбувався

з 2022 року. Водночас позитивним положенням перехідних положень Закону є те, що протягом перехідного періоду відбору за запитом Рада етичних стандартів зможе залучати для підтримки своєї діяльності та роботи її її членів **додаткових експертів, зокрема фахівців міжнародних організацій, за кошти цих організацій** (п. 10–12 Розділу XIII «Перехідні положення» проєкту Закону).

На наш погляд, такий підхід потребує розширення – **на перехідний період до складу Ради етичних стандартів мали б увійти міжнародні експерти, що делегуються проєктами міжнародно-технічної допомоги у сфері прокуратури та іншими міжнародними партнерами України.** Іншими словами – **запозичено досвід перехідного періоду Етичної ради при Вищій раді правосуддя.** При цьому **перехідний період має діяти до формування складу Ради прокурорів України за новими правилами** (не через два роки незалежно від того, якою буде РПУ).

Врешті, **члени РПУ та КДКП, призначені до дня набрання чинності Законом, продовжують здійснювати свої повноваження до дня закінчення строку їхнього призначення.** У разі дострокового припинення повноважень члена Ради прокурорів України або члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відбір нових членів до цих органів здійснюється за новими правилами (п. 10-3 Розділу XIII «Перехідні положення» проєкту Закону). Тобто повноваження чинних складів РПУ (сформованої у серпні 2026 року на п'ять років) та КДКП (сформованої у серпні 2024 року на три роки) не припинятимуться. Нові склади (або добір членів у разі завершення строку раніше або дострокового припинення повноважень) цих органів формуватимуться вже за новою процедурою.

На наш погляд, способів достроково припинити їхні повноваження – немає. Конституційний Суд України двічі у Рішенні № 4-р(II)/2021[19] та у Рішенні № 1– р(II)/2023[20] підкреслював, що Верховна Рада кадровими повноваженнями в таких випадках не наділена. Тобто, перехідними положеннями Закону не уповноважено звільняти осіб з посади всупереч наявним законним підставам для звільнення, не передбаченим чинним законодавством.

Тож є ще **третій, неочевидний перехідний період – до формування нової РПУ.** В цей період чинний склад РПУ може займатися розробкою документів, підготовкою технічних рішень, розбудовою Секретаріату тощо. Але цілком можливо, що за 1–2 роки члени РПУ, усвідомлюючи відповідальність перед прокурорською спільнотою, добровільно складуть повноваження і відкриють дорогу новій Раді за повністю новими процедурами[21].

Перехідні положення проєкту Закону **не враховують питання тривалості дисциплінарних проваджень.** В процесуальних кодексах, наприклад, ст. 5 КПК України діє чітке правило, відповідно до якого процесуальна дія здійснюється, а процесуальне рішення приймається згідно з положеннями цього Кодексу, чинними на момент початку виконання такої дії або прийняття такого рішення. У випадку ж Закону України «Про прокуратуру» темпоральні правила стосовно дисциплінарних проваджень не врегульовані, отже, з моменту набрання чинності Законом виникне питання юридичної визначеності підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядку такого притягнення. Тобто, може виникнути проблема з розглядом дисциплінарних скарг щодо прокурорів, поданих до набрання чинності новим Законом, але не вирішених станом на момент набрання ним чинності. **Питання темпоральної дії нового порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності та її підстав мають бути чітко врегульовані Перехідними положеннями проєкту Закону.**

[19] Рішення Конституційного Суду України (КСУ) № 4-р(II)/2021 від 21.07.2021 (щодо атестації поліцейських).

[20] Рішення КСУ № 1-р(II)/2023 від 01.03.2023 (щодо атестації прокурорів).

[21] Крапивін Є. Ліквідація «імперії Кравченка». Що змінює реформа прокуратури, на якій наполягає Брюссель. Європейська правда, 23.10.2026.

III. Загальний висновок

Проєкт Закону № 16144 загалом успішно імплементує євроінтеграційні зобов'язання України щодо реформування органів прокуратури. Він передбачає повернення до обов'язкових конкурсних процедур при доборі прокурорів, скасовуючи спрощені механізми періоду воєнного стану. Крім того, він закладає основу для прозорого, меритократичного призначення на адміністративні посади та суттєво посилює інституційну спроможність і незалежність Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів через створення секретаріатів і запровадження незалежної перевірки кандидатів на доброчесність Радою етичних стандартів.

Наскрізною ідеєю проєкту Закону є посилення інституційної спроможності прокурорського самоврядування захищати незалежність прокурорів, зокрема через керівну роль у питаннях меритократичного добору на посади прокурорів, зокрема керівних, а також через систему оцінювання прокурорів і притягнення до дисциплінарної відповідальності. Саме ця логіка на рівні державної політики поступово імплементувалася з 2014 року в межах ґрунтування розвитку прокуратури на стандартах Ради Європи, які є складовою acquis ЄС.

Попри системний підхід, Лабораторія законодавчих ініціатив вказує на низку організаційних ризиків, насамперед щодо архітектури відбору на керівні посади. Залучення РПУ до десятків комісій для проведення конкурсів на майже 1900 адміністративних посад загрожує перевантаженням органу та формалізацією його ролі; ймовірно, кращим шляхом є звуження обов'язкового конкурсного відбору до вищих керівних посад і чіткіше диференціювання кваліфікаційних вимог до них. Також існують застереження щодо жорсткої квоти при формуванні органів прокурорського самоврядування (вимога наявності вдвічі більшої кількості кандидатів, ніж кількість вакансій), що може штучно блокувати проведення відбіркових процедур.

Значним кроком уперед є вдосконалення дисциплінарних процедур із подовженням строків давності до трьох років та запровадженням регулярного оцінювання якості роботи прокурорів, орієнтованого на кар'єрне зростання. Водночас перехідні положення законопроєкту потребують доопрацювання: відтермінування на один рік конкурсів на керівні посади створює ризики для макрофінансової допомоги за Ukraine Facility Plan, а відсутність чітких темпоральних правил щодо незавершених дисциплінарних проваджень здатна спровокувати правову невизначеність під час зміни законодавчих норм.

Водночас проєкт Закону № 16144 вже погоджений з Європейською комісією та відповідає євроінтеграційним зобов'язанням України. Зазначені зауваження і рекомендації спрямовані на заповнення прогалин, удосконалення окремих положень, а не на суттєву зміну змісту законодавчої ініціативи, розробленої Офісом Генерального прокурора спільно зі стейкхолдерами та внесеної на розгляд Верховної Ради України Урядом.

IV. Узагальнені рекомендації

4.1 Щодо конкурсного відбору на керівні (адміністративні) посади в органах прокуратури

– у частині спрощених процедур для прокурорів, які мають належний правничий досвід, – варто відмовитися лише від стажування, а не первинної підготовки (не всієї спеціальної підготовки, лише її частини);

– обмежити конкурсний відбір на посади першого заступника, заступника Генерального прокурора, керівника обласної прокуратури та його заступника, керівника окружної прокуратури, керівників департаментів та управлінь ОГП, керівників управлінь обласної прокуратури. Таким чином, кількість конкурсних комісій може бути зменшена, а участь членів Ради прокурорів України в них – збільшена;

– поширити конкурсні засади відбору на посади першого заступника, заступника Генерального прокурора;

– надати Раді прокурорів України повноваження самостійно затверджувати для прокуратур усіх рівнів Порядок формування комісій з оцінювання якості роботи прокурорів та відбору прокурорів на адміністративні посади, а також склад таких комісій;

– передбачити в Законі України «Про прокуратуру» диференційований підхід до кваліфікаційних вимог залежно від рівня адміністративної посади;

– на перехідний період до складу Ради етичних стандартів могли б увійти міжнародні експерти, що делегуються проєктами міжнародно-технічної допомоги у сфері прокуратури та іншими міжнародними партнерами України. Перехідний період має діяти до формування складу Ради прокурорів України за новими правилами.

4.2 Щодо реформи Ради прокурорів України та Кваліфікаційнодисциплінарної комісії прокурорів

– чітко вказати, що відкликання Всеукраїнською конференцією прокурорів члена РПУ відбувається за вмотивованим рішенням, що містить інформацію про невиконання або неналежне виконання службових обов'язків членом Ради;

– замінити слова «щонайменше вдвічі перевищують» на «щонайменше два кандидати на кожну вакантну посаду», що уможливить добір частини членів РПУ чи КДКП за відсутності вдвічі більшої кількості кандидатів.

4.3 Щодо змін до законодавства на виконання більшості рекомендацій IV Раунду оцінювання GRECO (2017)

– чіткіше врегулювати поняття грубого та іншого дисциплінарного проступку, розширити перелік дисциплінарних стягнень шляхом уніфікації з суддівськими та чіткіше врегулювати диференціацію стягнень і проступків в проєкті Закону;

– надати Раді прокурорів України право затверджувати Положення про оцінювання якості роботи прокурорів (включно з САП) після консультацій з керівниками структурних підрозділів органів прокуратури;

– ще раз розглянути можливість поширення результатів оцінювання прокурорів на матеріальне заохочення (преміювання) прокурорів;

– покласти функцію перегляду результатів оцінювання прокурорів на Раду прокурорів України, яку вона могла б реалізовувати на загальному засіданні або створити в її її складі окрему палату (колегію), яка утворюватиметься з метою перегляду результатів оцінювання;

– чітко врегулювати в Перехідних положеннях проєкту Закону питання темпоральної ді ї нового порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності та її її підстав (чітке зазначення положень Закону, які будуть застосовуватися до дисциплінарних проваджень, що триватимуть на момент набрання чинності відповідними положеннями Закону щодо дисциплінарних питань). ***(https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2026/10/ali_assessment_draft_law_no.16144_in_ukr_.pdf). – 2026. – 27.10).***

Відповідальність за самовільне залишення військової частини

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Юлія Мокрянська, адвоката АО «HADZHUK & PARTNERS»

Повернення із СЗЧ: аналіз змін, передбачених законопроєктом № 16074

Питання самовільного залишення частини (СЗЧ, ст. 407 КК України) та дезертирства (ст. 408 КК України) під час дії правового режиму воєнного стану давно вийшло за межі суто юридичних дискусій. Це комплексний виклик, у якому перетинаються питання обороноздатності держави, бойової готовності підрозділів, морально-психологічного стану військовослужбовців та дотримання принципів верховенства права й справедливості.

Коли законодавство надало можливість особам, які вперше вчинили СЗЧ чи дезертирство, повернутися до виконання обов'язків через звільнення від кримінальної відповідальності (ч. 5 ст. 401 КК України), це сприймалося як сильний засіб для збереження людського ресурсу. Водночас практика застосування чинного механізму засвідчила наявність певних проблем.

Зареєстрований у Верховній Раді України законопроєкт № 16074 від 15.09.2026 пропонує змінити процесуальний механізм урегулювання випадків СЗЧ.

Документ ще не ухвалений, у статті розглянуто, що саме він змінює та які проблеми вирішує.

І. Проблеми застосування чинного механізму

Щоб зрозуміти логіку законопроєкту № 16074, слід оцінити, як сьогодні працює ч. 5 ст. 401 КК України та пов'язані з нею норми Кримінального процесуального кодексу України (ст. 286–288 КПК України).

За чинною процедурою якщо військовослужбовець вперше вчинив СЗЧ чи дезертирство під час воєнного стану, він може бути звільнений від кримінальної відповідальності за сукупності таких умов:

- добровільної заяви про намір повернутися на службу;
- отримання попередньої письмової згоди командира військової частини на продовження військовослужбовцем проходження служби;
- подання прокурором клопотання до суду про звільнення від кримінальної відповідальності;
- постановлення судом ухвали про звільнення особи від кримінальної відповідальності та закриття провадження.

Де виникають юридичні та системні перешкоди?

Фактор командирської згоди

На практиці попереднє письмове погодження від командира перетворилося на суб'єктивний важіль впливу. Якщо командир з огляду на власне бачення або конфлікт відмовляється надавати письмову згоду, механізм ч. 5 ст. 401 КК України повністю блокується, навіть якщо військовослужбовець щиро прагне повернутися до виконання своїх обов'язків.

Процесуальні затримки та їхні наслідки

Шлях від моменту декларування наміру повернутися до моменту винесення ухвали судом і набрання нею законної сили часто займає доволі тривалий час. У цей період військовослужбовець перебуває у процесуальному «підвішеному» стані: він ще не поновлений на службі, грошове та речове забезпечення йому не виплачуються, але він уже перебуває під процесуальним контролем.

Фіктивні повернення

На практиці траплялися випадки, коли суд виносив ухвалу про звільнення від кримінальної відповідальності на підставі наміру особи та згоди командира, зобов'язуючи з'явитися до частини протягом 72 годин. Проте, отримавши ухвалу суду, деякі військовослужбовці так і не прибували до місця служби. Судове рішення винесене, справа закрита, а особа до виконання обов'язків не поверталася.

ІІ. Основні зміни, передбачені законопроєктом № 16074

Законопроєкт № 16074 виключає ч. 5 ст. 401 КК України і замість звільнення від кримінальної відповідальності запроваджує закриття провадження за новою підставою, передбаченою п. 11 ч. 1 ст. 284 КПК України.

Ключові новації документа:

1) **повернення за фактом, а не за «наміром»** (вирішальне значення для закриття справи має вже не заявлений намір, а реальне, фактичне добровільне повернення військовослужбовця до виконання обов'язків військової служби);

2) **скасування обов'язкової письмової згоди командира** про можливість продовження проходження військової служби (військовослужбовець отримує право повернутися як до своєї військової частини, у якій проходив військову службу, так і до іншої. Попередня згода командира

у вигляді окремого процесуального документа більше не вимагається. Натомість факт прибуття бійця створює для командира юридичний обов'язок діяти в чітких часових межах);

3) **72-годинний строк реагування для командира**

Протягом 72 годин з моменту прибуття військовослужбовця до військової частини командир зобов'язаний:

- видати наказ про поновлення військовослужбовця на службі та продовження проходження ним військової служби;
- поновити грошове, продовольче, речове та інші види забезпечення, а також пільги і соціальні гарантії;
- день продовження військової служби письмово повідомити орган досудового розслідування, органи прокуратури та управління ВСП про факт повернення бійця та виданий наказ.

4) **перенесення повноважень закриття справи на прокурора.**

Це ключова процесуальна новація законопроєкту.

Якщо справа перебуває на стадії досудового розслідування, отримавши повідомлення від командира про повернення бійця та наказ про поновлення на службі, прокурор виносить постанову про закриття кримінального провадження.

Судовий розгляд потрібен лише тоді, коли справа вже була передана до суду та перебуває на стадії судового розгляду – у такому разі закриття здійснює суд.

III. Фінансово-соціальний спектр: виплати, вислуга та відшкодування

Що пропонує законопроєкт № 16074:

1. **період самовільного залишення частини:** час перебування в СЗЧ не зараховувати до вислуги років, необхідної для призначення пенсій та присвоєння чергових військових звань. Грошове та інші види забезпечення за час самовільної відсутності не нараховувати та не виплачувати;

2. **відновлення забезпечення:** з моменту видання командиром наказу про продовження служби військовослужбовцю в повному обсязі поновлюються всі види забезпечення (грошове, речове, продовольче) та соціальні пільги;

3. **питання компенсацій:** грошове забезпечення за період фактичної відсутності бійця на військовій службі не відшкодовується та виплаті за минулий час не підлягає. Це справедливий баланс: держава не виплачує кошти за час відсутності, але негайно відновлює утримання з дня повернення у стрій.

IV. Переваги та особливості застосування

Запропоновані зміни спрямовані на підвищення ефективності кримінального провадження в умовах воєнного стану, водночас потребуючи належного врегулювання окремих аспектів правозастосування.

Переваги запропонованих змін для військовослужбовців та їхнього захисту:

- *оперативність процедури:* військовослужбовцю не доведеться тривалий час очікувати судового розгляду в умовах невизначеності свого процесуального статусу. Закриття кримінального провадження здійснюватиметься постановою прокурора за наявності передбачених законом підстав;
- *правова визначеність:* дозволяє завершити кримінальне провадження на стадії досудового розслідування без ухвалення обвинувального вироку суду;
- *розвантаження судової системи,* запропонований механізм може зменшити навантаження на місцеві та районні суди завдяки скороченню кількості однотипних проваджень щодо випадків першого СЗЧ.

Висновки

Законопроєкт № 16074 виключає ч. 5 ст. 401 КК України і замінює звільнення від кримінальної відповідальності закриттям провадження за п. 11 ч. 1 ст. 284 КПК України. На досудовому етапі рішення ухвалює прокурор, на судовому – суд, а умовою є фактичне добровільне повернення

військовослужбовця, який вчинив СЗЧ чи дезертирство вперше. Командир зобов'язаний протягом 72 годин з моменту прибуття видати наказ про продовження служби, поновити забезпечення та повідомити орган досудового розслідування, прокуратуру й ВСП.

Водночас до остаточного ухвалення законопроєкту варто врегулювати відповідальність за бездіяльність командира та електронний обмін даними між військовими частинами й прокуратурою. Повернення до лав Збройних Сил має відбуватися в межах чіткої процедури, без невиправданих затримок і з дотриманням гарантій прав людини. ***(https://yur-gazeta.com/publications/sferi-praktiki/viyskove-pravo/povernennya-iz-szch-analiz-zmin-peredbachenih-zakonoproektom--16074.html). – 2026. – 30.10).***

Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»
Про автора: Дмитро Дубцов, юрист АО «Asters»

Докази, розшук і екстрадиція: нові правила міжнародного співробітництва за законопроєктом № 16092

Коли докази перебувають в одній країні, підозрюваний – в іншій, а майно, здобуте злочинним шляхом, – у третій, жодна національна правоохоронна система не може ефективно діяти самостійно. Саме тому міжнародне співробітництво перестало бути допоміжним інструментом кримінального провадження, а все частіше визначає, чи буде злочин розслідувано, чи буде особу притягнуто до відповідальності та чи вдасться повернути активи.

Водночас чинні процедури не завжди відповідають темпу сучасної злочинності. Паперові запити, тривалі узгодження та обмежені механізми взаємодії здатні уповільнити провадження, а в окремих випадках зробити отримання доказів або екстрадицію практично неможливими. Тому реформа цієї сфери має не суто технічне, а безпосередньо практичне значення для слідчих, прокурорів, захисників і судів.

Відповіддю на ці потреби має стати проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо міжнародного співробітництва під час кримінального провадження» (Законопроєкт № 16092). Він пропонує комплексно оновити правила взаємодії з іноземними компетентними органами: від електронного обміну запитами та отримання процесуальних матеріалів з-за кордону до актуальних питань міжнародного розшуку, екстрадиції, передачі засуджених осіб і забезпечення виконання рішень про конфіскацію майна за межами України.

У цій статті розглянемо ключові положення Законопроєкту № 16092, зіставимо запропоновані зміни з чинним регулюванням і проаналізуємо, які практичні наслідки вони можуть мати для сторони обвинувачення, захисту чи суду.

Міжнародний розшук: момент оголошення та процесуальні наслідки

Юристи, які супроводжують кримінальні провадження з міжнародним елементом, на практиці стикаються із невизначеністю не лише поняття міжнародного розшуку, а й правових підстав та механізму такого розшуку.

Законопроєкт № 16092 пропонує частково врегулювати ці аспекти. Зокрема, зміни до статті 281 КПК України визначають, що особа вважається оголошеною в розшук або міжнародний розшук із моменту винесення відповідної постанови слідчим чи прокурором. Таким чином, пропонується прямо визначити момент набуття особою статусу оголошеної в розшук, не пов'язуючи його з

подальшим фактичним здійсненням розшукових заходів та залучення до вказаних заходів, зокрема Інтерполу.

Нова редакція ч. 1 ст. 281 КПК України звучить наступним чином: *«...якщо під час досудового розслідування місцезнаходження підозрюваного невідоме або він виїхав та/або перебуває на тимчасово окупованій території України та не з'являється без поважних причин на виклик слідчого, прокурора за умови його належного повідомлення про такий виклик, слідчий, прокурор оголошує розшук, такого підозрюваного. Якщо існують достатні підстави вважати, що така особа виїхала та/або перебуває за межами України, слідчий, прокурор оголошує такого підозрюваного в міжнародний розшукі».*

Таким чином, законодавець фактично пропонує надати можливість правоохоронцям оголошувати в міжнародний розшук підозрюваних осіб у разі достатніх підстав вважати, що людина виїхала або перебуває за межами України. Зважаючи на практичний аспект роботи правоохоронців, такого роду зміни можуть мати досить неоднозначні наслідки, адже якщо неправильно трактувати цю норму, в міжнародний розшук можуть потрапити особи без належних на те правових підстав. Водночас запропонована редакція не містить достатньо чітких критеріїв оцінки підстав для такого рішення та може створювати ризик формального застосування процедури міжнародного розшуку.

В цьому контексті особливої уваги заслуговує частина 7 статті 135 КПК України, яка встановлює порядок «належного» повідомлення особи, що проживає за кордоном не лише про виклик, а й про складання відносно неї повідомлення про підозру (виходячи із положень ч. 1 ст. 278 КПК України, що передбачає можливість вручення повідомлення про підозру у спосіб, передбачений КПК України для вручення повідомлень).

Відповідно до ч. 7 ст. 135 КПК України повістка про виклик особи, яка проживає за кордоном, вручається згідно з міжнародним договором про правову допомогу, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, а за відсутності такого договору – за допомогою дипломатичного (консульського) представництва.

Ця норма має принципове значення для оцінки належності повідомлення особи, яка проживає за межами України як про виклик до правоохоронного органу, так і про вже складене щодо неї повідомлення про підозру. Якщо особа фактично мешкає в іншій державі, саме лише направлення повісток чи повідомлень за адресою її реєстрації в Україні не повинно автоматично розцінюватися як підтвердження того, що вона була належним чином повідомлена про них (як це, на жаль, практикується). Тому перед ухваленням рішення про міжнародний розшук необхідно оцінювати не лише факт неявки, а й дотримання встановленого законом порядку виклику та наявність підстав вважати, що особа свідомо не з'являється до органу досудового розслідування.

Попри важливість цього питання, Законопроєкт № 16092 не пропонує окремого уточнення статті 281 КПК України щодо врахування вимог ч. 7 ст. 135 КПК України під час розв'язання питання про міжнародний розшук. Тому ризик неоднакового застосування цих положень залишається актуальним.

Не менш важливим фактором, який повинен враховуватися при розв'язанні питання щодо «ухилення від слідства чи суду» є момент виїзду особи за кордон та обставини такого виїзду. Для прикладу, якщо особа переїхала на постійне місце проживання до іншої держави задовго до початку кримінального провадження, сам факт її перебування за кордоном не свідчить про намір уникнути слідства чи суду. У такому випадку необхідно з'ясувати, чи знала особа про кримінальне провадження, чи була належним чином повідомлена про процесуальні виклики та чи вчиняла дії, які об'єктивно можуть свідчити про ухилення.

Інакше виникає ризик, що міжнародний розшук використовуватиметься як формальний процесуальний інструмент без належної оцінки поведінки особи та причин її перебування за кордоном. Це питання особливо чутливе з огляду на можливі наслідки такого міжнародного

розшуку для особи, зокрема, її затримання в іноземній державі та здійснення щодо неї подальших міжнародних процесуальних процедур.

На жаль, «технічне» (без фактичного вручення) повідомлення особи про виклик чи «технічне» оголошення особі про підозру (шляхом направлення такого повідомлення про виклик чи підозру за місцем реєстрації в Україні) нерідко застосовується на практиці та законопроєкт не містить запобіжників до таких можливих зловживань з боку сторони обвинувачення.

Також Законопроєкт № 16092 пропонує зміни до статей 282 та 335 КПК України. Зокрема, уточнено порядок відновлення досудового розслідування після отримання підтвердження про виконання заходів міжнародного співробітництва, а статтю 335 пропонується доповнити можливістю зупинення судового провадження на період здійснення таких заходів. Водночас на відміну від інших підстав для зупинення, зупиняти чи не зупиняти судове провадження до моменту виконання заходів міжнародного співробітництва визначено правом суду, а не обов'язком.

Отже, запропоновані зміни стосуються не лише моменту оголошення міжнародного розшуку, а й ширшого питання впливу міжнародного співробітництва на подальший рух кримінального провадження.

Таким чином Законопроєкт № 16092 пропонує визначити момент оголошення особи в міжнародний розшук, однак не дає вичерпної відповіді на питання, які саме обставини мають підтверджувати достатність підстав для такого рішення. Належне законодавче регулювання може забезпечити баланс між інтересами кримінального провадження та правами особи, яка перебуває за кордоном. Для цього важливо враховувати не лише факт її перебування поза межами України, а й причини такого перебування, дотримуватися встановленого порядку її виклику та зважати на наявність чи відсутність конкретних обставин, що можуть свідчити про свідоме ухилення від участі у провадженні. Без такого підходу визначення формального моменту оголошення міжнародного розшуку саме по собі не усуне ризику необґрунтованого застосування цього процесуального механізму.

Використання електронної комунікації

Законодавець пропонує внести зміни до статті 548 КПК України, передбачивши можливість надсилати запитів про міжнародне співробітництво виключно за допомогою електронних комунікацій (або із їхнім дублюванням в паперовому вигляді на вимогу однієї зі сторін). Відповідні доповнення також стосуються інших положень КПК України, зокрема ст. 99 КПК України в частині віднесення до документів також матеріалів, які були отримані внаслідок такої електронної комунікації.

Такі зміни однозначно є прогресивними, і час для їхнього запровадження давно настав. Вони мають сприяти оперативнішому отриманню інформації, необхідної для повного та всебічного розслідування чи судового розгляду, а також виконанню процесуальних дій на території інших держав без зайвих затримок, пов'язаних із пересиланням паперових документів. Ба більше електронна комунікація може зменшити ризик затягування кримінального провадження через очікування на паперові примірники запитів та відповідей на них.

Свідки та потерпілі за кордоном: нові можливості для допиту

Окремої уваги заслуговують запропоновані зміни до статті 567 КПК України, які стосуються допиту осіб, що перебувають за межами України. На практиці перебування свідка або потерпілого за кордоном може істотно ускладнювати судовий розгляд: організація допиту потребує додаткового часу, а проведення процесуальної дії нерідко залежить від процедур міжнародного співробітництва та можливостей держави перебування.

В умовах повномасштабної війни та виїзду значної кількості українців за межі України, виклик та допит свідків і потерпілих, які мешкають за кордоном є особливо чутливою проблемою для учасників судового процесу.

Прогресивні судді нерідко залучають свідків, які знаходяться за кордоном, до судових засідань шляхом їхньої участі в режимі відеоконференції, зокрема подекуди за допомогою програм, таких

як Skype, які не можуть гарантувати ідентифікацію особи відповідно до документів. Виходячи з актуального нормативного регулювання, такого роду допити повинні відбуватися на виконання направлених у встановленому законодавством порядку запитів про міжнародну правову допомогу та у разі недотримання такого порядку, існує висока ймовірність визнання отриманих показань недопустимими.

Законопроєкт 16092 пропонує розширити можливості допиту таких осіб шляхом відео– або телефонної конференції. Зокрема, статтю 567 КПК України передбачається доповнити положеннями, які дозволять у виключних випадках, в умовах воєнного або надзвичайного стану на території України та за наявності технічної можливості, допитувати свідка або потерпілого, який перебуває за кордоном, без необхідності його особистої присутності в Україні.

Перший запропонований механізм передбачає можливість проведення судового допиту осіб, що перебувають за кордоном у режимі відеоконференції з використанням особою власних технічних засобів та кваліфікованого електронного підпису. Такий допит має здійснюватися відповідно до правил функціонування Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи та в порядку, передбаченому статтею 336 КПК України. Водночас його проведення можливе за умови, що держава, на території якої перебуває свідок або потерпілий, не заперечує проти цього.

Другий механізм передбачає можливість їх допиту з приміщення посольства України або консульської установи України.

Обидва механізми спрямовані на розв'язання однієї практичної проблеми – забезпечити можливість отримати показання особи, яка фізично перебуває за межами України, без необхідності щоразу організовувати її прибуття до українського суду.

Запропоновані положення не означають, що допит будь-якої особи за кордоном автоматично можна буде провести дистанційно. Законопроєкт № 16092 встановлює низку обмежень: винятковий характер випадку, наявність технічної можливості, особливий правовий режим в Україні та відсутність заперечень з боку держави перебування. Крім того, можливість допиту з приміщення української дипломатичної або консульської установи прямо передбачена для свідка чи потерпілого, який є громадянином України.

Водночас дистанційний формат не повинен нівелювати процесуальні гарантії учасників провадження. Під час його практичного застосування важливо забезпечити належну ідентифікацію особи, можливість перевірки достовірності її показань, дотримання прав сторін та реальну можливість поставити свідку чи потерпілому запитання.

Також запропоновані законодавцем нові частини 7 та 8 ст. 567 КПК України недостатньо чітко визначають конкретний порядок, який повинен застосовуватися судами при виклику та допиті свідків та потерпілих – звернення із запитом в порядку міжнародної правової допомоги чи достатнім є дотримання порядку, встановленого ст. 336 КПК України, адже із запропонованих змін чітка відповідь не випливає.

Таким чином, Законопроєкт № 16092 пропонує додаткові інструменти для участі свідків і потерпілих у кримінальному провадженні незалежно від їхнього фізичного місцезнаходження. І запропоновані зміни в законодавство слід оцінювати позитивно. Проте ефективність цих механізмів буде залежати не лише від технічної можливості провести відеоконференцію, а й від узгодженості відповідних процедур із вимогами міжнародного співробітництва та практики їх застосування.

В той же час, такі прогресивні кроки законодавця мають супроводжуватися переглядом підходів до забезпечення участі в судовому розгляді й самих обвинувачених, які перебувають за кордоном. На практиці трапляються непоодинокі випадки, коли обвинувачені, зокрема особи, щодо яких здійснюється спеціальне судове провадження, перебувають за межами України та не мають реальної можливості взяти участь у судовому засіданні дистанційно через відсутність кваліфікованого електронного підпису або неможливість ідентифікувати себе іншим доступним

способом. І це не питання особистого бажання, а одна з гарантій реалізації закріпленого у Конституції України права на захист.

Визнання та виконання судових рішень щодо конфіскації майна й інших активів за кордоном

У запропонованій редакції статті 535 КПК України законодавець пропонує змістити акцент із формального звернення до іноземної держави на забезпечення реального виконання обвинувального вироку в частині конфіскації майна та інших активів, які перебувають за межами України. Для цього Законопроєкт № 16092 передбачає доповнення статті 535 КПК України новою частиною 7, яка покладатиме на суд конкретний обов'язок із підготовки та направлення відповідного клопотання.

Статтю 535 КПК України пропонується доповнити частиною 7, відповідно до якої:

- У разі коли обвинувальний вирок передбачає спеціальну конфіскацію або конфіскацію майна чи інших активів, розташованих за кордоном, на які було накладено арешт, суд, який ухвалив вирок, а під час колегіального розгляду – суддя-доповідач у п'ятнадцятиденний строк з дня набрання обвинувальним вироком законної сили складає клопотання про визнання та виконання обвинувального вироку суду України в іноземній державі та надсилає його Міністерству юстиції України.
- Якщо під час виконання обвинувального вироку в частині спеціальної конфіскації або конфіскації майна чи інших активів орган, який виконує такий вирок, повідомив, що майно або його частина перебуває за межами України, суд, який ухвалив вирок, під час колегіального розгляду – суддя-доповідач, а у разі неможливості – інший суддя в п'ятнадцятиденний строк з дня отримання повідомлення від органу, який виконує такий вирок, складає клопотання про визнання і виконання обвинувального вироку суду України в іноземній державі та надсилає його Міністерству юстиції України.

Таке регулювання покликане забезпечити послідовність дій після набрання вироком законної сили та не допустити ситуації, коли питання виконання вироку в частині конфіскації активів за кордоном залишається поза належною увагою через відсутність чітко визначеного процесуального обов'язку. Встановлення конкретного строку та визначення відповідального суб'єкта мають зробити процедуру більш передбачуваною й зменшити ризик затримок у направленні необхідних документів.

Запропонований механізм може мати ключове практичне значення у справах, у яких майно або активи, що підлягають спеціальній конфіскації чи конфіскації, перебувають за межами України, адже самого факту ухвалення обвинувального вироку та накладення арешту на такі активи недостатньо для забезпечення його виконання на території іншої держави.

Законопроєкт № 16092 також пропонує доповнити КПК України статтею 604-1, яка регулюватиме розгляд запитів іноземних держав про розподіл конфіскованого майна та інших активів, а у випадках, передбачених міжнародним договором України, – про їх повернення. Такі запити розглядатиме суд, який ухвалив рішення про конфіскацію, після їх надходження через Міністерство юстиції України.

Під час розгляду такого запиту суд пропонується зобов'язати враховувати вартість конфіскованого майна, розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, місце проживання або місцезнаходження потерпілих, а також обсяг міжнародної правової допомоги, наданої іноземною державою під час розслідування.

Висновки

Законопроєкт № 16092 пропонує комплексно оновити окремі механізми міжнародного співробітництва у кримінальних провадженнях – від отримання доказів та проведення процесуальних дій за кордоном до міжнародного розшуку, екстрадиції та виконання судових рішень щодо конфіскації майна.

Запропоновані зміни спрямовані на забезпечення дієвості та дотримання розумності строків кримінального провадження.

Проте, важливим є те, щоб міжнародне співробітництво не лише забезпечувало потреби кримінального провадження, а й не створювало при цьому необґрунтованих обмежень процесуальних прав учасників провадження. Саме тому окремі положення Законопроєкту № 16092 потребують особливо уважного підходу. Зокрема:

- визначення моменту оголошення особи в міжнародний розшук має супроводжуватися належним врахуванням обставин її перебування за кордоном і дотримання встановленого порядку виклику
- розширення можливостей дистанційного допиту свідків і потерпілих, що перебувають за кордоном, варто розглядати разом із питанням забезпечення реальної участі обвинувачених у судовому розгляді.
- цифровізація міжнародної правової допомоги має спрощувати комунікацію між компетентними органами, забезпечуючи дотримання розумних строків кримінального провадження.

Отже, Законопроєкт № 16092 порушує низку важливих для практики питань і пропонує інструменти для вдосконалення міжнародного співробітництва у кримінальних провадженнях. Однак остаточну оцінку цих змін визначатиме не кількість нових процедур, а те, наскільки узгоджено вони працюватимуть із чинними положеннями КПК України, міжнародними договорами та гарантіями справедливого судового розгляду. Ефективність міжнародного співробітництва має вимірюватися не лише швидкістю процесуальних дій, а й законністю їх проведення та дотриманням прав усіх учасників кримінального провадження. ***(https://yur-gazeta.com/publications/practice/kriminalne-pravo-ta-proces/dokazi-rozshuk-i-ekstradiciya-novi-pravila-mizhnarodnogo-spivrobitnictva-za-zakonoproektom-16092.html). – 2026. – 29.10).***

Захист професії адвоката

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

НААУ застерегла від звуження гарантій адвокатів під час імплементації Конвенції

У Національній асоціації адвокатів України підтримали прийняття за основу законопроєктів, покликаних узгодити національне законодавство з Конвенцією Ради Європи про захист професії адвоката, а також звернули увагу на необхідність їх доопрацювання під час підготовки до другого читання.

Відповідні пропозиції профільні комітети НААУ підготували стосовно зареєстрованих у Верховній Раді проєктів законів:

- № 16105 від 28.09.2026 «Про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та інших законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про захист професії адвоката» (експертний висновок направлено до Комітету ВР з питань правової політики);
- № 16106 від 28.09.2026 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про Національну поліцію» у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про захист професії адвоката» (зауваження надіслано Комітету ВР з питань правоохоронної діяльності).

Профільний закон

Адвокати підтримали мету законопроєкту № 16105 та його основні новели: запровадження терміна «потенційний клієнт», обов'язок держави консультуватися з адвокатурою щодо змін у

законодавстві, поширення адвокатської таємниці на інформацію про потенційного клієнта та інформацію в цифровому середовищі, присутність представників НААУ у судових засіданнях у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві.

Проте нова редакція ч. 2 ст. 20 Закону поширює всі професійні права адвоката на особу, право якої на заняття адвокатською діяльністю зупинено чи припинено, у тому числі за дисциплінарне правопорушення чи за вироком суду. Тим часом Конвенція охоплює лише неправомірні зупинення чи припинення і лише в обсязі професійних прав, свободи вираження поглядів та заходів захисту професійної асоціації.

Пропонована норма суперечить ст. ст. 31, 32 Закону та нівелює суть дисциплінарного стягнення. Особа без статусу адвоката отримала б, зокрема, право звертатися з адвокатськими запитами, збирати відомості й опитувати осіб. НААУ пропонує виключити цю норму, а в ст. 23 (Гарантії адвокатської діяльності) Закону поширити на таких осіб гарантії адвокатської таємниці, заборони ототожнення з клієнтом, свободи вираження поглядів і захисту від нападів.

З подібних підстав НААУ запропонувала виключити норми, які наділяють помічників, стажистів і працівників адвоката правом інформувати громадськість про справи клієнтів. Конвенція цього не вимагає, а пропонована норма суперечить ст. 22 Закону, за якою ці особи є носіями адвокатської таємниці. Адже публічні заяви щодо справи клієнта може робити адвокат за згодою клієнта.

Крім того, у законопроєкті бракує реалізації низки зобов'язань за Конвенцією, на які посилається пояснювальна записка. Так, щодо заборони ототожнення адвоката з клієнтом НААУ пропонує закріпити, що адвокат не може зазнавати несприятливих наслідків, у тому числі притягнення до відповідальності, обмеження професійних прав, дискредитації чи публічного осуду, у зв'язку з тим, яких осіб він захищає чи представляє або які справи веде. Також відсутнє право затриманого адвоката на побачення з представником ради адвокатів регіону чи НААУ та обов'язок держави забезпечувати невідкладне й ефективне розслідування нападів на адвокатів.

Адвокати звернули увагу, що ст. 397–400 Кримінального кодексу, які встановлюють відповідальність за втручання в діяльність, погрози, насильство, пошкодження майна та посягання на життя, охороняють лише захисника чи представника особи. НААУ пропонує поширити їх на адвоката незалежно від виду адвокатської діяльності, а також на осіб, які працюють з адвокатом.

Норма проєкту про консультації з адвокатурою не відтворює вимог Конвенції щодо їх своєчасності та ефективності і не встановлює жодного механізму, а отже, залишиться декларацією. Пропонується надсилати НААУ проєкти актів, які безпосередньо впливають на професійну діяльність адвокатури, до їх схвалення чи внесення, давати на висновок щонайменше 30 днів і розглядати цей висновок під час опрацювання проєкту.

КПК

Законопроєкт 16106 має закріпити в Кримінальному процесуальному кодексі гарантії незалежної адвокатської діяльності, передбачені Конвенцією. Для цього пропонується доповнити КПК новою ст. 482-3 про особливості кримінального провадження стосовно адвоката, віднести адвокатську таємницю до охоронюваної законом таємниці, допустити представників НААУ до судового розгляду у провадженнях щодо адвокатів і зобов'язати поліцію інформувати про напади на адвокатів.

Але, наголосили в НААУ, ця стаття відтворює положення про професійні гарантії, закріплені у ст. 23 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» неповно. При цьому в низці позицій пропонована редакція слабша за чинну норму. Зважаючи на те, що під час кримінального провадження не застосовується закон, який суперечить Кодексу, слабша редакція КПК фактично замінить сильнішу норму Закону. Такий наслідок меті імплементації Конвенції не відповідає.

Ключове застереження стосується повідомлення ради адвокатів регіону про обшук та інші процесуальні дії щодо адвоката. Чинний Закон вимагає повідомляти раду «завчасно», а у

законопроєкті це слово вилучено. За такої редакції повідомлення, надіслане в момент початку обшуку, формально відповідатиме Кодексу, а присутність представника ради стане неможливою.

Адвокати пропонують не лише зберегти вимогу завчасності, а й визначити її мінімальний строк, адже саме невизначеність слова «завчасно» є сьогодні основною причиною спорів на практиці. НААУ пропонує повідомляти раду не пізніше ніж за п'ять годин до початку процесуальної дії у спосіб, що забезпечує підтвердження отримання, причому час з 21-ї до 7-ї години до цього строку не зараховується. Якщо представник ради не з'явився, речі, документи і носії інформації, які можуть містити адвокатську таємницю, мають вилучатися без ознайомлення з їх змістом, опечатуватися і протягом 24 годин передаватися слідчому судді. Докази, отримані без повідомлення ради, пропонується визнавати недопустимими.

Також в НААУ звернули увагу на проникнення до житла чи іншого володіння адвоката до постановлення ухвали слідчого судді, яке допускає ч. 3 ст. 233 КПК. Ні законопроєкт, ні профільний Закон цього не регулюють, хоча на практиці саме цей механізм із посиланням на запобігання знищенню документів застосовується для обшуку в адвоката без завчасного повідомлення ради. Тим часом ЄСПЛ у рішенні у справі «Корнієць та інші проти України» від 10.07.2025 виснував, що відшукання речей чи доказів саме по собі не є невідкладним випадком у розумінні ч. 3 ст. 233 КПК.

Тому НААУ пропонує доповнити ст. 482-3 спеціальним правилом. Проникнення до володіння адвоката без ухвали має допускатися лише з метою врятування життя людей чи майна або безпосереднього переслідування підозрюваних і не може здійснюватися з метою відшукання чи вилучення речей і документів. Обшук у такому разі розпочинається не раніше ніж через дві години після повідомлення ради, а вилучене опечатується і до постановлення ухвали слідчого судді не досліджується.

В частині повідомлення ради адвокатів регіону про затримання адвоката у НААУ застерегли, що формула «негайно, але не пізніше 24 годин» стане на практиці звичайним строком виконання обов'язку. За цей час затриманий адвокат уже може бути допитаний і доставлений до слідчого судді. Крім того, з норми випало повідомлення про застосування запобіжного заходу. Адвокати пропонують установити строк не пізніше однієї години.

Ще одне застереження стосується процедури отримання дозволів на проведення оперативно-розшукових заходів і слідчих дій (затримання, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, обшук, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції) стосовно адвоката. НААУ заперечує проти заміни подання клопотання Генеральним прокурором, його заступником або керівником обласної прокуратури його погодженням: це дозволить звертатися до слідчого судді прокурору нижчого рівня, а участь керівника зводить до візи. ***(https://unba.org.ua/news/12504-naau-zasteregla-vid-zvuzhennya-garantij-advokativ-pid-chas-implementacii-konvencii.html). – 2026. – 09.11).***

Удосконалення інститутів проведення обшуку у невідкладних випадках

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Невідкладний обшук не може бути способом обійти гарантії адвокатської діяльності – НААУ

Обшук без ухвали слідчого судді допустимий лише тоді, коли після нього настає швидкий і ефективний судовий контроль. Інакше невідкладний випадок стає способом обійти гарантії недоторканності житла та адвокатської таємниці.

На це звернули увагу у Національній асоціації адвокатів України за підсумками аналізу проєкту Закону № 15488-3 від 24.08.2026 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення інститутів проведення обшуку у невідкладних випадках, а також реєстрації заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення», який Верховна Рада прийняла за основу.

Законопроєкт поєднує два різні за предметом блоки змін. Перший блок стосується невідкладного проникнення до житла чи іншого володіння особи без ухвали слідчого судді, наступного судового контролю за ним і долі вилученого майна. Пропонується залучити до розгляду клопотання заінтересованих осіб, запровадити апеляційне оскарження ухвал і граничні строки: звернутися до суду треба не пізніше ніж за 72 години, розглянути клопотання – не пізніше ніж за три дні. Другий блок пов'язує обов'язок внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань лише із заявами, які містять «достатні дані про обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення».

НААУ підтримала мету першого блоку. Ці зміни спрямовані на виконання рішення ЄСПЛ у справі «Корнієць та інші проти України». У ній суд констатував порушення ст. 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) Конвенції, бо наступний судовий контроль за невідкладними обшуками ініціювався лише стороною обвинувачення, здійснювався без участі особи і не підлягав оскарженню. Водночас, на думку адвокатів, у редакції, прийнятій за основу, новели не забезпечують ефективного контролю. Проникнення може залишатися без судової оцінки до шести діб (до 72 годин на звернення і до трьох днів на розгляд). Коло учасників обмежено власниками, без урахування юридичних осіб і фактичних володільців (користувачів), а їхні процесуальні права, предмет і стандарт судової перевірки не визначено.

У НААУ звернули увагу, що законопроєкт розрахований переважно на обшук житла. Проте Конституція і ч. 3 ст. 233 (недоторканність житла чи іншого володіння особи) КПК встановлюють єдиний режим і для іншого володіння особи: офісів, складських і виробничих приміщень, транспортних засобів. Практика, узагальнена НААУ, свідчить про поширеність невідкладного проникнення саме до службових і виробничих приміщень, переважно з підстави «врятування майна» (запобігання знищенню документів і даних).

Ключове застереження стосується гарантій адвокатської діяльності. Законопроєкт не містить жодних положень щодо невідкладного проникнення до житла чи іншого володіння адвоката, приміщень адвокатського бюро чи об'єднання, обшуку самого адвоката і його пристроїв. Гарантії ст. 23 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» побудовані на наявності попередньої ухвали слідчого судді. Це судове рішення з переліком речей і документів, завчасне повідомлення ради адвокатів регіону та присутність її представника. Режим невідкладного проникнення не передбачає ні ухвали, ні повідомлення, тож de facto дозволяє обійти кожну з цих гарантій, наголошують у НААУ. Наступний судовий контроль цього не компенсує, бо до нього вилучені документи і носії вже можуть бути досліджені.

Тому НААУ наполягає на доповненні законопроєкту положеннями щодо житла та іншого володіння адвоката, приміщень, у яких здійснюється адвокатська діяльність, а також транспортних засобів і пристроїв адвоката. Згідно з ними:

- проникнення з метою запобігання знищенню речей і документів не допускається, а з підстави врятування майна – лише для усунення загрози внаслідок надзвичайної ситуації без проведення обшуку;
- рада адвокатів регіону повідомляється невідкладно до початку обшуку (огляду);
- документи, носії та пристрої вилучаються лише в опечатаному вигляді без дослідження, після цього до слідчого судді подається клопотання, яке розглядається за участі адвоката та представника ради адвокатів регіону. До постановлення ухвали дослідження вилученого не допускається;

• відомості, що становлять адвокатську таємницю, є недопустимими доказами незалежно від результатів розгляду.

Ці гарантії є складовою імплементації Конвенції Ради Європи про захист професії адвоката (CETS № 226), підходи імплементації якої узгоджено Міністерством юстиції та НААУ. Ухвалення закону без них створює нову невідповідність національного законодавства Конвенції напередодні її ратифікації, переконані в НААУ.

Зміни до ст. 214 (початок досудового розслідування) і ст. 303 (рішення, дії чи бездіяльність слідчого, дізнавача, прокурора, які можуть бути оскаржені під час досудового розслідування, та право на оскарження) КПК не пов'язані з метою законопроєкту і не можуть бути підтримані, зазначають у НААУ. Запровадження критерію «достатніх даних» для внесення відомостей до ЄРДР відтворює дослідчу перевірку КПК 1960 року без притаманних навіть їй гарантій. Крім того, для реєстрації заяви встановлюється поріг, вищий за стандарт, якого КПК вимагає для дозволу на обшук житла.

Зважаючи на викладене, під час доопрацювання проєкту Закону №15488-3 до другого читання НААУ запропонувала, зокрема, встановити строк звернення до слідчого судді «невідкладно, але не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту завершення обшуку (огляду)», а строк розгляду – «не пізніше сорока восьми годин» і визначити наслідки їх пропуску. Також пропонується запровадити обов'язкову письмову фіксацію підстав невідкладності та аудіо– і відеофіксацію обшуку без ухвали. Підставу «врятування майна» НААУ пропонує обмежити порятунком майна від надзвичайних ситуацій, а зміни до ст. 214 і 303 КПК – виключити.

Крім того, НААУ вважає за необхідне поширити гарантії на обшук і огляд іншого володіння особи, урегулювати огляд місця події, добровільну згоду на проникнення, огляд транспортних засобів, вилучення електронних інформаційних систем і документів суб'єктів господарювання. Також зауваження стосуються правового режиму вилученого майна та врахування рішення КС від 21.07.2026 № 8-р(II)/2026.

НААУ готова взяти участь у засіданнях Комітету і робочої групи та надати узагальнення практики адвокатів щодо невідкладних обшуків.

Ці та інші пропозиції, а також відповідний експертний висновок готували Комітет НААУ з питань кримінального права та процесу та Комітет захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності. Усі матеріали голова НААУ, РАУ **Лідія Ізовітова** направила до Комітету ВР з питань правоохоронної діяльності, який здійснює підготовку законопроєкту № 15488-3 до другого читання. ***(https://unba.org.ua/news/12500-nevidkladnij-obshuk-ne-mozhe-buti-sposobom-obijti-garantii-advokats-koi-diyal-nosti-naau.html). – 2026. – 09.11).***

Врегулювання правовідносин зі здійснення сек'юритизації та емісії облігацій з покриттям

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

НААУ застерегла від поширення норм про сек'юритизацію на всі непідприємницькі товариства

Зміни до Цивільного кодексу, пов'язані із запуском сек'юритизації, зачеплять не лише спеціалізовані платформи фінансування, а й усі непідприємницькі товариства: громадські об'єднання, благодійні організації, професійні та творчі спілки. При цьому нового правового механізму вони не створюють.

На це звернув увагу Комітет НААУ з питань цивільного права та процесу за підсумками аналізу проєкту Закону № 15175 від 13.04.2026 «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо

врегулювання правовідносин зі здійснення сек'юритизації та емісії облігацій з покриттям», прийнятого Верховною Радою за основу.

Законопроєкт супроводжує Закон №4985-IX від 16.09.2026 «Про сек'юритизацію та облігації з покриттям» (ухвалений на базі проєкту №15172). Автори пов'язують необхідність змін з потребою узгодити ЦК з новими правилами сек'юритизації та випуску облігацій з покриттям. Правила запроваджуються на виконання зобов'язань щодо адаптації законодавства до права ЄС.

Сам законопроєкт фактично стосується однієї норми. Частину другу ст. 85 (Непідприємницькі товариства) ЦК пропонується доповнити згадкою про обов'язки посадових осіб непідприємницьких товариств, які визначатимуться в їхніх установчих документах. Крім того, передбачається доповнити цю частину нормою про те, що особливості відповідальності посадових осіб непідприємницького товариства за збитки та шкоду, завдані порушенням їх обов'язків відповідному товариству та/або його кредиторам встановлюються законом.

У НААУ звернули увагу, що запропонована норма виходить за межі заявленої мети. Вона мала б стосуватися спеціалізованих платформ фінансування (СПФ), тобто нових учасників ринку сек'юритизації. Проте ст. 85 ЦК регулює діяльність непідприємницьких товариств загалом, а застереження, яке обмежувало б дію змін СПФ, у проєкті немає. Отже, нові положення поширюватимуться й на інші організаційно-правові форми непідприємницьких товариств: громадські об'єднання, благодійні організації, професійні та творчі спілки. Такий широкий наслідок, на думку адвокатів, не обґрунтовано предметом законопроєкту.

Ще одне застереження стосується дублювання. Частина друга ст. 85 ЦК уже відсилає до установчих документів товариства та актів цивільного законодавства в питаннях корпоративного управління. Ст. 99-1 ЦК встановлює обов'язки посадових осіб перед товариством і передбачає їхню відповідальність за завдані йому збитки. Тому, зазначають у НААУ, згадка про обов'язки посадових осіб не створює окремого механізму для СПФ і дублює чинне правове регулювання.

Адвокати також наголосили, що потребує чіткого визначення поняття кредиторів. Формула «кредитори непідприємницького товариства» не пояснює, про яких саме осіб ідеться, за яких порушень вони можуть вимагати відшкодування та як їхні вимоги співвідносяться з відповідальністю посадової особи перед товариством. У сфері сек'юритизації необхідно розрізняти кредиторів СПФ і власників сек'юритизаційних цінних паперів або облігацій з покриттям. До того ж ст. 9 Закону №4985-IX уже встановлює обов'язки та відповідальність посадових осіб СПФ. Її частина друга прямо передбачає відповідальність перед СПФ і власниками відповідних цінних паперів або облігацій з покриттям. Отже, загальне посилання на всіх кредиторів у ст. 85 ЦК є ширшим за спеціальне регулювання.

Оскільки пропоновані зміни не формують нових правових механізмів, їхнє прийняття в НААУ вважають недоцільним. Водночас, якщо буде вирішено доповнити ст. 85 ЦК, НААУ пропонує викласти абз. 3 ч. 2 цієї статті в іншій редакції. Вона обмежує дію норми лише посадовими особами СПФ і приводить термінологію у відповідність до ст. 9 Закону №4985-IX: «Особливості відповідальності посадових осіб спеціалізованої платформи фінансування за збитки та шкоду, завдані такій платформі та власникам відповідних сек'юритизаційних цінних паперів або облігацій з покриттям їхніми винними рішеннями, діями або бездіяльністю, визначаються законом».

Зауваження і пропозиції НААУ направлені Комітету ВР з питань правової політики. ***(https://unba.org.ua/news/12414-naau-zasteregla-vid-poshirennya-norm-pro-sekyuritizaciyu-na-vsi-nepidpriemnic-ki-tovaristva.html). – 2026. – 21.10).***

Прозорість та публічність угод про визнання винуватості

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Пропозиції та зауваження НААУ до проєкту Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про доступ до судових рішень» щодо прозорості та публічності угод про визнання винуватості (реєстр. № 15563 від 27.08.2026)

НААУ опрацювала проєкт Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про доступ до судових рішень» щодо прозорості та публічності угод про визнання винуватості (реєстр. № 15563 від 27.08.2026) та зазначає таке.

1. Необхідність коригування кримінально-процесуального інституту угод про визнання винуватості назріла давно. В цій царині законопроєкт № 15563 є актуальним, своєчасним, спрямованим на вирішення важливих поточних проблем правозастосування, отже, підлягає прийняттю з включенням до чинної системи права України.

2. Разом з тим, законопроєкт містить окремі недоліки, які потенційно спроможні нівелювати очікуваний ефект в разі прийняття законопроєкту № 15563 в запропонованій редакції.

3. Другий абзац частини восьмої статті 27 КПК проєкту № 15563 сформульовано в такій редакції:

...Інформація про розмір, підставу, спосіб та одержувача будь-яких платежів, передбачених угодою про визнання винуватості або вироком, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, що становлять державну таємницю відповідно до закону, та інформації, що містить персональні дані…

Якщо в прийнятому Верховною Радою України законі буде збережено фразу *«...крім відомостей, що становлять державну таємницю відповідно до закону, та інформації, що містить персональні дані...»,* – одне це положення знівелює ідею і результат впровадження даного законопроєкту.

Керівник будь-якого органу досудового розслідування, приміром, керівник підрозділу НАБУ, відповідно до положень КПК України має процесуальні повноваження прийняти постанову, якою застосувати до особи, що уклала угоду з прокурором, заходи безпеки у вигляді заборони оприлюднення даних про особу. Це – його дискреційне право.

Зазначена постанова автоматично надасть відомостям про особу і про умови угоди з прокурором статусу державної таємниці з закриттям доступу до неї з боку широкого загалу.

За принципом ланцюгової реакції суд буде змушений ухвалити рішення про забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства у спосіб проведення закритого судового провадження з подальшим обмеженням доступу до вироку в Єдиному Державному реєстрі судових рішень.

4. В третьому абзаці частини восьмої (8) статті 27 КПК законопроєкту передбачається обмеження для суду, що він не має права постановити рішення про закрите судове засідання, обмежити доступ до вироку в частині відомостей про майнові зобов'язання сторони угоди, розмір коштів, що підлягають сплаті, їх правову підставу та одержувача.

Однак, абзац другий частини восьмої (8) проєкту містить виключення, про яке йшлося вище, що надає суду право застосовувати виключення до всіх ситуацій, які будуть предметом судового засідання щодо затвердження угоди.

Тобто, в разі прийняття законопроєкту «Про доступ до судових рішень» щодо прозорості та публічності угод про визнання винуватості» в запропонованій редакції та надання йому статусу Закону України, ситуація залишиться в тому самому стані, що і на момент прийняття законопроєкту № 15563.

5. Абзац четвертий частини восьмої (8) статті 27 КПК законопроєкт № 15563 передбачає положення:

«Угода про визнання винуватості, затверджена судом, та вирок, яким затверджено таку угоду, підлягають оприлюдненню в Єдиному державному реєстрі судових рішень не пізніше п'яти днів з дня затвердження угоди судом».

Дана новела виглядає дещо дискусійною, оскільки КПК передбачає механізм, згідно з яким за результатами затвердження угоди про визнання винуватості ухвалюється обвинувальний вирок, який надалі вноситься до ЄДРСР. Частина перша статті 474 КПК України прямо передбачає: якщо угоди досягнуто, до суду з підписаною сторонами угодою надсилається обвинувальний акт.

Іншими словами, фіналізація угоди реалізується у спосіб викладення її положень в обвинувальному вироку. Текст угоди не публікується в ЄДРСР. Лише вирок.

До речі, пропозиція згідно законопроєкту обмежити право суду в доступі до угоди чи відкласти оприлюднення угоди – це питання того самого порядку, що й зазначалося вище – угода про визнання винуватості не публікується в Єдиному Державному реєстрі судових рішень.

6. На теперішній час в Єдиному Державному реєстрі судових рішень персональні дані учасників кримінального провадження анонімізовані, прізвище, ім'я, по батькові замінюється позначенням «ОСОБА 1, ОСОБА 2, ОСОБА 3 і т.д.».

Отже, складно визнати обґрунтованим відкриття персональних даних учасників угоди про визнання винуватості за одночасного закриття персональних даних учасників інших категорій судових кримінальних справ, рішення щодо яких містяться в ЄДРСР.

7. Законопроєкт № 15563 пропонується доповнити статтю 476 КПК України частиною шостою такого змісту:

«6. У разі невиконання або часткового невиконання у строк, встановлений угодою та вироком майнового зобов'язання щодо сплати коштів, що підлягають зарахуванню до Державного бюджету України, прокурор зобов'язаний вжити заходів, передбачених цим Кодексом, для встановлення факту невиконання або часткового невиконання такого майнового зобов'язання та вирішення питання про наслідки такого невиконання...».

Як видається, зазначену новелу **доцільно доповнити положенням щодо конкретного строку, впродовж якого прокурор зобов'язаний вжити заходів** для встановлення факту невиконання або часткового невиконання такого майнового зобов'язання та вирішення питання про наслідки такого невиконання...».

8. Аналогічно видається доречним передбачити в розгляданій частині шостій статті 476 КПК України конкретного строку, коли прокурор має подати до суду клопотання про скасування вироку, якщо з боку особи відбулося невиконання або часткове невиконання майнового зобов'язання по угоді.

9. В п. ІІ. Прикінцеві та перехідні положення включено пропозицію внести до статті 3 Закону України «Про доступ до судових рішень» після частини шостої нову частину сьому такого змісту:

«7. До Реєстру включаються також угоди про визнання винуватості, затверджені судом, як документи, що є невід'ємною частиною судового рішення, яким затверджено відповідну угоду. Угода про визнання винуватості вноситься до Реєстру одночасно із судовим рішенням, яким її затверджено, та оприлюднюється разом із таким судовим рішенням».

Пропозиція вносити до ЄДРСР тексти угод – спірне рішення. Як видається, можна обмежитися внесенням до Реєстру повного тексту вироку за угодою про визнання винуватості, в якому міститься уся інформація про умови укладеної сторонами й затвердженої судом в обвинувальному вироку угоди. ***(https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_15563.pdf). – 2026. – 20.10).***

Удосконалення порядку звільнення від кримінальної відповідальності за самовільне залишенням військової частини

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Провадження щодо військових після СЗЧ потребують чітких строків – НААУ

Повернення військового на службу після СЗЧ ще не означає завершення кримінального провадження. Щоб воно не залишалося на стадії досудового розслідування, потрібен чіткий порядок дій слідчого і прокурора.

На це звернули увагу в Комітеті НААУ з питань захисту постраждалих від збройної агресії проти України, компенсаційних механізмів та євроінтеграційного правового забезпечення відновлення. У відповідь на запит Комітету ВР з питань правоохоронної діяльності адвокати опрацювали проєкт Закону № 16074 від 15.09.2026 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо удосконалення порядку звільнення від кримінальної відповідальності за скоєння військових кримінальних правопорушень, пов'язаних із самовільним залишенням військової частини або місця служби в умовах воєнного стану та з інших питань».

Документ пропонує замінити звільнення від кримінальної відповідальності за ч. 5 ст. 401 КК новою підставою для закриття провадження у ст. 284 КПК. Вона стосується військових, які під час воєнного стану вперше вчинили правопорушення за ст. 407 (Самовільне залишення військової частини або місця служби) чи ст. 408 (Дезертирство) КК, добровільно повернулися і продовжили службу. Командир у день продовження служби письмово інформує про це прокуратуру, орган досудового розслідування та Військову службу правопорядку.

На думку адвокатів, механізм потребує додаткового нормативного врегулювання в частині подальшої долі кримінального провадження. На практиці відсутність чіткої процедури взаємодії між військовою частиною, органом досудового розслідування та прокурором призводить до того, що військовослужбовцю вже поновлено всі належні види забезпечення, а провадження продовжує перебувати на стадії досудового розслідування. Це створює правову невизначеність і для військового, і для командування.

Тому НААУ пропонує доповнити ч. 4 ст. 284 КПК наступним порядком. Слідчий, отримавши письмове підтвердження командира, протягом двох місяців проводить у повному обсязі досудове розслідування і за наявності підстав для повідомлення про підозру направляє матеріали прокурору. Останній протягом 72 годин з моменту повідомлення про підозру приймає рішення про закриття провадження або мотивовану постанову про відмову в його закритті. Підставою для закриття є вчинення правопорушення вперше та підтвердження командира про дату повернення, номер і дату наказу про продовження служби.

Закриття провадження без повідомлення про підозру адвокати вважають недопустимим: саме статус підозрюваного дає змогу оцінити, чи вчинено правопорушення вперше. Чіткі строки мають виключити безпідставне затягування розслідування і забезпечити оперативне поновлення військового у правовому статусі.

Такий порядок, переконані в НААУ, відповідатиме самій меті законопроєкту – створенню дієвого механізму повернення військовослужбовців до служби та врегулюванню правових наслідків їхнього повернення.

Повний текст зауважень і пропозицій можна переглянути за посиланням. ***(https://unba.org.ua/news/12407-provadzhennya-shodo-vijs-kovih-pislya-szch-potrebuyut-chitkih-strokiv-naau.html). – 2026. – 16.10).***

Відповідальність за керування транспортними засобами із перевищенням допустимого рівня шуму

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Пропозиції щодо проєкту Закону України № 15358 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів щодо встановлення відповідальності за керування транспортними засобами із перевищенням допустимого рівня шуму»

За результатами аналізу проєкту Закону України № 15358, пояснювальної записки до нього, висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, а також чинного законодавства у сфері дорожнього руху, технічної експлуатації колісних транспортних засобів, метрології та санітарного регулювання вважаємо за необхідне звернути увагу на такі питання.

1. Загальна оцінка законопроєкту

Законопроєкт № 15358 зареєстровано 26 червня 2026 року. 16 вересня 2026 року Верховна Рада України прийняла його за основу з доопрацюванням відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України. Станом на дату цього висновку проєкт готується до другого читання.

Мета законопроєкту – запровадити окрему адміністративну відповідальність за керування транспортним засобом із перевищенням допустимого рівня шуму. Така мета є зрозумілою і в цілому виправданою, насамперед у частині протидії експлуатації транспортних засобів із навмисно модифікованими або несправними системами випуску відпрацьованих газів. В умовах воєнного стану автори законопроєкту додатково пов'язують проблему надмірного шуму з акустичними ефектами, які можуть сприйматися як звуки повітряних загроз.

Разом з тим запропонована конструкція відповідальності потребує доопрацювання. Для правопорушення такого характеру визначальним є не саме суб'єктивне сприйняття транспортного засобу як «гучного», а можливість достовірно встановити перевищення конкретного нормативу за єдиною процедурою та належним засобом вимірювальної техніки. Саме на цю обставину доцільно орієнтувати подальше доопрацювання законопроєкту.

2. Чинне нормативне регулювання

У чинному законодавстві питання шуму регулюється у двох різних правових площинах, які не слід змішувати.

По-перше, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 22.02.2019 № 463 затверджено Державні санітарні норми допустимих рівнів шуму в приміщеннях житлових та громадських будинків і на території житлової забудови. Їх призначенням є оцінка шумового впливу на людину та середовище її проживання. Такі норми враховують місце, час доби та характер шуму.

По-друге, Правила експлуатації колісних транспортних засобів, затверджені наказом Міністерства інфраструктури України від 26.07.2013 № 550, а також ДСТУ 3649:2010 регулюють питання технічного стану колісних транспортних засобів та методів його контролювання. Саме цей блок регулювання є ближчим за своєю природою до встановлення допустимого рівня зовнішнього шуму конкретного транспортного засобу.

Отже, санітарний норматив шуму на території житлової забудови не може автоматично використовуватися як критерій технічної справності конкретного автомобіля. Законопроєкт повинен чітко визначити, який саме норматив є юридичним критерієм для притягнення особи до відповідальності за новою статтею КУпАП.

3. Правова визначеність та доказування правопорушення

Формулювання «перевищення допустимого рівня шуму, встановленого законодавством» саме по собі є недостатнім, якщо з нормативного масиву неможливо однозначно встановити граничний

показник для конкретного транспортного засобу. На такий показник можуть впливати категорія транспортного засобу, тип і характеристики двигуна, конструкція штатної випускної системи, сертифікований тип транспортного засобу та значення, установлене виробником.

Тому орган, який притягає особу до адміністративної відповідальності, повинен довести не тільки фактичний рівень шуму, а й норматив, який застосовується саме до цього транспортного засобу. Перекладати обов'язок пошуку технічної документації виробника або інших вихідних даних на водія було б неправильно.

Окремою проблемою є методика дорожнього вимірювання. За відсутності єдиної обов'язкової методики однаковий технічний стан транспортного засобу може оцінюватися по-різному залежно від місця зупинки, фонового шуму, положення вимірювального приладу, режиму роботи двигуна та інших зовнішніх умов. Для застосування адміністративної санкції така невизначеність є неприйнятною.

Методика повинна встановлювати вимоги до типу і класу точності приладу, його повірки, розташування мікрофона, режиму роботи двигуна, кількості та тривалості вимірювань, визначення фонового шуму, допустимих погодних умов, а також порядку фіксації результатів. Окремо має бути врегульований порядок врахування метрологічної похибки.

Якщо, наприклад, норматив становить 90 дБА, показання приладу – 91 дБА, а допустима похибка становить ±2 дБА, такого результату недостатньо для достовірного висновку про перевищення. У таких випадках похибка повинна враховуватися на користь особи, яка притягається до відповідальності.

Не менш важливим є фоновий шум. У дорожніх умовах на результат вимірювання можуть впливати інші транспортні засоби, громадський транспорт, будівельна техніка, генератори та інші джерела. Саме показання шумоміра не доводить, що весь зафіксований рівень створений транспортним засобом особи, щодо якої розглядається справа. Тому методика має передбачати умови, за яких сторонній шум робить результат непридатним для доказування.

Потребує врегулювання і зв'язок між фактом керування та вимірюванням, яке фактично проводитиметься вже після зупинки автомобіля. Законодавство повинно прямо визначити доказове значення належно проведеного після зупинки контрольного вимірювання для встановлення технічного стану транспортного засобу під час руху.

З огляду на розмір санкцій, процедура має супроводжуватися безперервною відеофіксацією. Водій повинен мати доступ до результатів кожного вимірювання, даних про прилад та його повірку, застосованого нормативу, відомостей про похибку, а у разі заперечення – право на повторне або контрольне вимірювання. Такі гарантії однаково важливі як для захисту прав водія, так і для стійкості постанови поліції під час судового контролю.

4. Співвідношення з чинними складами КУпАП та питання вини

Перевищення рівня шуму може бути наслідком різних обставин: навмисного переобладнання системи випуску, демонтажу її елементів, тривалої технічної несправності або раптового пошкодження, що виникло вже під час руху. З погляду вини та характеру поведінки водія ці ситуації не є тотожними.

У зв'язку з цим новий склад необхідно узгодити зі статтею 121 КУпАП, яка вже передбачає відповідальність за окремі випадки експлуатації технічно несправних або переобладнаних транспортних засобів. Без такого узгодження можливі конкуренція норм і різна правова оцінка однакових фактичних обставин.

5. Співмірність запропонованих санкцій

Підтримки заслуговує застереження, висловлене під час юридичної оцінки законопроєкту, щодо необхідності співставлення запропонованого стягнення із санкціями за інші адміністративні правопорушення та ступенем суспільної шкідливості відповідних діянь.

Законодавець має дискрецію у визначенні виду і розміру адміністративного стягнення, однак така дискреція не є необмеженою. Санкція має відповідати принципам пропорційності, справедливості

та індивідуалізації юридичної відповідальності. Саме по собі перевищення допустимого рівня шуму, якщо воно не призвело до аварійної ситуації, шкоди життю чи здоров'ю людей або інших небезпечних наслідків, об'єктивно відрізняється від порушень правил дорожнього руху, які безпосередньо створюють загрозу життю та здоров'ю учасників дорожнього руху.

Тому до другого читання доцільно порівняти запропоновані штрафи та додаткове стягнення у виді позбавлення права керування із санкціями за інші правопорушення у сфері дорожнього руху. Окремого обґрунтування потребує автоматичне підвищення відповідальності лише у зв'язку з дією правового режиму воєнного стану незалежно від місця, часу, характеру порушення та його фактичних наслідків. Більш зваженим виглядає підхід, за якого підвищена відповідальність пов'язується з додатковими обставинами, що реально підвищують суспільну шкідливість конкретного діяння.

6. Тимчасове затримання транспортного засобу

Якщо остаточна редакція законопроєкту передбачатиме можливість тимчасового затримання транспортного засобу, підстави для застосування такого заходу повинні бути визначені окремо і максимально чітко. Затримання не повинно ґрунтуватися лише на суб'єктивній оцінці працівника поліції або одиничному показанні приладу. Воно може бути виправданим лише за наявності належно підтвердженого технічного стану, який відповідно до законодавства виключає подальшу експлуатацію транспортного засобу.

Для автобусів, вантажних автомобілів та іншого комерційного транспорту слід додатково враховувати наслідки для пасажирів, вантажовласників, перевізника та виконання договірних зобов'язань.

7. Автоматизована фіксація та поетапний підхід

Окремої уваги потребує можливість автоматизованої фіксації перевищення допустимого рівня шуму. У низці європейських держав застосовуються або тестуються автоматизовані комплекси контролю (так звані «шумові радари»), які поєднують акустичні датчики, засоби фото– та відеофіксації та технології ідентифікації транспортного засобу. Такий підхід дозволяє мінімізувати безпосередній контакт водія з представниками правоохоронних органів, зменшити вплив людського фактора та потенційні корупційні ризики, а також формувати цифровий комплекс доказів.

Водночас в умовах воєнного стану та обмежених бюджетних ресурсів масове встановлення дороговартісних стаціонарних автоматизованих комплексів контролю шуму найближчим часом може бути складним для практичної реалізації. Тому закріплення автоматизованої фіксації як єдиного або обов'язкового механізму контролю створювало б ризик того, що відповідні норми фактично не запрацюють.

З огляду на це доцільним є поетапний підхід. На першому етапі необхідно забезпечити можливість контролю із застосуванням сертифікованих переносних або мобільних засобів вимірювання за єдиною детально врегульованою методикою. Така методика повинна визначати вимоги до приладів, їх повірки та похибки, місця і відстані вимірювання, режиму роботи двигуна, фонового шуму, погодних і дорожніх умов, кількості вимірювань, ідентифікації конкретного транспортного засобу як джерела шуму та обов'язкової фото– або відеофіксації процедури.

Водночас уже на законодавчому рівні доцільно передбачити можливість подальшого застосування автоматизованих систем контролю рівня шуму після створення відповідних технічних та фінансових умов. Отже, автоматизований контроль доцільно розглядати як перспективний напрям, а чітко врегульовану процедуру ручного або мобільного вимірювання – як необхідну умову практичного застосування відповідальності вже на першому етапі.

8. Пропозиції до другого читання

1. Уточнити диспозицію нової статті КУпАП таким чином, щоб із неї однозначно випливало, який норматив зовнішнього шуму є критерієм відповідальності та за якими правилами визначається норматив для конкретної категорії або типу транспортного засобу.

2. Розмежувати технічні нормативи шуму транспортного засобу і санітарні нормативи шумового впливу на населення.

3. Передбачити, що адміністративна відповідальність фактично застосовується лише після затвердження єдиної методики дорожнього вимірювання рівня зовнішнього шуму транспортних засобів.

4. Встановити обов'язкові метрологічні вимоги до засобів вимірювальної техніки, порядок їх ідентифікації у матеріалах справи та правило врахування допустимої похибки на користь особи.

5. Передбачити обов'язкове визначення фонового шуму, проведення серії послідовних вимірювань та безперервну відеофіксацію процедури.

6. Забезпечити водію право отримати відомості про застосований норматив, усі результати вимірювання, дані приладу, документи щодо його повірки та відеозапис; у разі заперечення – право на повторне або контрольне вимірювання.

7. Узгодити новий склад зі статтею 121 КУпАП та відмежувати випадки навмисного переобладнання від раптової технічної несправності.

8. Переглянути розмір і градацію санкцій з урахуванням співмірності з іншими правопорушеннями у сфері дорожнього руху та окремо обґрунтувати підвищення відповідальності під час воєнного стану.

9. Визначити вичерпні підстави для тимчасового затримання транспортного засобу та врахувати специфіку комерційних пасажирських і вантажних перевезень.

10. Передбачити законодавчу можливість подальшого застосування автоматизованих комплексів контролю рівня шуму, одночасно визначивши на першому етапі пріоритет сертифікованих переносних або мобільних приладів за умови застосування єдиної методики вимірювання.

11. Передбачити перехідний період до моменту затвердження нормативів, методики, вимог до приладів та фактичного забезпечення органів контролю необхідними технічними засобами.

9. Висновок

Загальна мета законопроєкту № 15358 може бути підтримана. Водночас у редакції першого читання запропонований механізм відповідальності не є завершеним з погляду правової визначеності та доказування. Для його належного застосування необхідно чітко визначити норматив, який підлягає контролю, затвердити єдину методику вимірювання, врегулювати метрологічні вимоги та процесуальні гарантії особи, а також узгодити новий склад із чинними нормами КУпАП.

Окремо доцільно підтримати застереження щодо співмірності запропонованого покарання. Значний розмір штрафу, його підвищення в умовах воєнного стану та можливість позбавлення права керування потребують системного порівняння із санкціями за інші адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху та належного обґрунтування з позицій пропорційності й індивідуалізації відповідальності.

Практично реалістичним на першому етапі є застосування сертифікованих переносних або мобільних засобів вимірювання за чіткою методикою, тоді як автоматизовані «шумові радари» доцільно передбачити як перспективний механізм, який може бути впроваджений після створення необхідних технічних і фінансових умов.

За таких умов доцільною видається позиція про підтримку законодавчої мети проєкту № 15358 за умови його суттєвого доопрацювання до другого читання з урахуванням наведених зауважень. ***(https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_15358.pdf). – 2026. – 15.10).***

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Обіг товарів, пов'язаних зі знелісненням та/або деградацією лісів

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Правовий висновок до проєкту Закону України «Про обіг товарів, пов'язаних зі знелісненням та/або деградацією лісів» (реєстр. № 15352 від 25.06.2026)

Анотація

У статті здійснено комплексний аналіз проєкту Закону №15352 «Про обіг товарів, пов'язаних зі знелісненням та/або деградацією лісів». Виявлено ключові невідповідності між положеннями проєкту Закону та вимогами Регламенту (ЄС) 2023/1115, а також нормами національного законодавства. Запропоновано конкретні шляхи їх усунення, що сприятиме ефективній інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС.

Вступ

Сучасні виклики екологічної політики України зумовлюють необхідність гармонізації національного законодавства із правом Європейського Союзу. Проєкт Закону № 15352, спрямований на регулювання обігу товарів, пов'язаних зі знелісненням та деградацією лісів, є важливим кроком у цьому напрямі. Його мета – запровадити механізми належної перевірки, простежуваності та відповідальності, що відповідають міжнародним стандартам. Водночас детальний аналіз показує низку правових вад, які потребують усунення. 6 вересня 2026 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні («за основу») проєкт Закону «Про обіг товарів, пов'язаних зі знелісненням та/або деградацією лісів» (реєстр. № 15352). Цей проєкт Закону покликаний транспонувати у національне законодавство Регламент (ЄС) 2023/1115 (EUDR), від виконання якого залежать збереження лісів від знелісення, деградації та незаконних вирубок, а також доступ української продукції до ринку ЄС. За допомогою Регламенту EUDR Європейський Союз має на меті заборонити ввезення товарів, заради яких знищують або псують ліси. А оскільки Україна вже на шляху євроінтеграції, то це однією з обов'язкових умов, зокрема і фінансової програми Ukraine Facility на суму 50 мільярдів євро.

Теоретико-правові засади

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу.

Проєкт Закону № 15352 покликаний забезпечити контроль за імпортом, експортом та реалізацією товарів, виробництво яких може бути пов'язане зі знелісненням. Проєкт закону № 15352 гармонізує українське законодавство з Регламентом ЄС 2023/1115 (EUDR) і запроваджує:

- національну систему простежуваності товарів з геолокацією місць заготівлі;
- обов'язкову належну перевірку для операторів, трейдерів та експортерів;
- електронний механізм підтвердження походження продукції на базі державних інформаційних систем;
- розширення електронного обліку деревини та сертифікатів походження. Проте аналіз його положень свідчить про низку суперечностей, що потребують усунення.

Проте аналіз його положень свідчить про низку суперечностей, що потребують усунення.

1. Звужене товарне охоплення

Першою проблемою є обмеження переліку товарних груп у ст. 1–2 проєкту Закону лише кодами 01–44 УКТ ЗЕД. Це суперечить ст. 2 та Додатку І Регламенту (ЄС) 2023/1115, де прямо зазначено групи 47 (деревна маса), 48 (папір і картон) та 94 (меблі). Відсутність цих груп створює ризик митного ембарго для української целюлознопаперової та меблевої продукції.

Пропозиція: доповнити ст. 2 проєкту Закону кодами груп 47, 48, 94, забезпечивши повне охоплення товарів.

2. Недостатні повноваження контролюючих органів

У ст. 5–9 проєкту Закону не передбачено обов'язку державних органів надавати підтримку малим і середнім підприємствам та здійснювати моніторинг схем обходу. Це суперечить ст. 15–16 Регламенту (ЄС) 2023/1115, які прямо вимагають технічної допомоги МСП та ризикорієнтованого контролю. Пропозиція: внести зміни до ст. 5–6, закріпивши обов'язок консультаційної підтримки МСП, а до ст. 9 – вимогу ризикорієнтованого планування перевірок із визначенням мінімального відсотка охоплення.

3. Викривлення процедур інформування

Ст. 10 проєкту Закону встановлює триденний строк повідомлення про «факт невідповідності». Це суперечить ст. 4–5 Регламенту (ЄС) 2023/1115, які вимагають негайного інформування про ризик невідповідності та повідомлення всіх учасників ланцюга постачання. Пропозиція: замінити «3 дні» на «негайно» та поширити обов'язок інформування на весь ланцюг постачання, прив'язавши його до ризику, а не лише підтвердженого факту.

4. Плутанина у спрощених режимах перевірки

У ст. 12, 17–19 проєкту Закону змішано процедури разової спрощеної декларації для мікровиробників та спрощеної перевірки для країн низького ризику. Крім того, ст. 15 вводить три рівні ризику («відсутній», «низький», «високий»), що суперечить концепції «незначного ризику» (negligible risk) у ст. 10 Регламенту (ЄС) 2023/1115. Пропозиція: розділити режими відповідно до ст. 4а та ст. 13 Регламенту ЄС; у ст. 15 замінити градацію ризиків на оцінку «незначного ризику».

5. Слабка система санкцій

Ст. 25 проєкту Закону передбачає лише фіксовані адміністративні штрафи (6–40 МЗП). Це суперечить ст. 25 Регламенту (ЄС) 2023/1115, який вимагає ефективних, пропорційних та стримуючих санкцій: конфіскації продукції та доходів, заборони участі у публічних закупівлях, штрафів не менше 4% річного обороту. Пропозиція: розширити ст. 25, додавши конфіскацію товарів і доходів, тимчасову заборону експорту, позбавлення права на участь у публічних закупівлях; штрафи прив'язати до % від обороту.

6. Експортні обмеження та сертифікація деревини

Зміни до Закону «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання…» вводять електронний сертифікат походження деревини, який підтверджує лише законність заготівлі. Це не відповідає ст. 9 Регламенту (ЄС) 2023/1115, що вимагає підтвердження відсутності знелісснення після 31.12.2020. Пропозиція: доповнити сертифікат походження вимогою підтвердження критерію «відсутності знелісснення»; синхронізувати його із заявою про належну перевірку.

7. Відтермінування набрання чинності

Розділ VI, п. 1 проєкту Закону встановлює, що статті 17–25 набирають чинності лише з 1 січня 2030 року. Це суперечить Національній програмі адаптації та переговорній позиції України за Кластером 4, які передбачають негайне впровадження систем простежуваності. Пропозиція: змінити дату набрання чинності на 2027 рік або погодити відтермінування з Єврокомісією.

Окремо слід врахувати технічні моменти впровадження законодавчих змін у фокусі припинення обігу незаконно заготовленої деревини та інших «лісових питаннях» проєкту Закону. Основні напрями такої роботи були озвучені під час круглого столу 1 вересня цього року, організованого Міністерством аграрної політики та продовольства України і Комітетом Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування Серед них:

- Запровадити механізм звернення про обґрунтоване занепокоєння (за аналогією зі статтями 31–32 Регламенту) – з чіткою процедурою розгляду контролюючим органом, строком відповіді заявнику та підставою для позапланової перевірки.

● Забезпечити технічну та інституційну сумісність електронного кабінету експортера з інформаційною системою ЄС (стаття 33 Регламенту), включно з визнанням формату обміну даними компетентними органами Європейського Союзу.

● Уточнити статус сертифіката походження лісоматеріалів: він підтверджує походження партії в межах поданих документів і не звільняє оператора від обов'язку оцінки ризику невідповідності товару.

● Привести шкалу оцінки ризику невідповідності товару (стаття 15) у більшу відповідність до логіки Регламенту та перейти від дискреційного до ризик-орієнтованого планування державного контролю.

● Синхронізувати набрання чинності контрольних положень (статті 17–25) з реальною технічною готовністю Єдиної державної системи електронного обліку деревини, узгодженою з Європейською Комісією.

● Продовжити експертний аналіз доцільності поширення закону на суміжну продукцію (целюлозно-паперову продукцію, окремі вироби з деревини) та пропорційності фінансової відповідальності бізнесу з урахуванням економічних реалій воєнного часу.

Висновок

Таким чином, проєкт Закону № 15352, попри його важливу екологічну мету, у чинній редакції містить низку правових вад. Вони стосуються як сфери товарного охоплення, так і процедур контролю, інформування, санкцій та строків імплементації. Усунення цих недоліків шляхом внесення запропонованих змін забезпечить відповідність європейським стандартам, захистить український експорт та сприятиме позитивній оцінці України у процесі переговорів про вступ до ЄС. ***(https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_15352.pdf). – 2026. – 16.10).***

Повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Правовий висновок до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій здійснення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (реєстраційний номер 14282 від 08.12.2025)

Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій здійснення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» був зареєстрований народними депутатами, як суб'єктом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України 08 грудня 2025 року (реєстраційний номер 14282).

Уважно вивчивши положення цього законопроєкту та здійснивши їх правовий аналіз, Національна асоціація адвокатів України зазначає про наступне.

Законопроєкт під гаслом незалежності виводить регулятора енергетики з-під Кабінету Міністрів України, з-під державної служби і з-під бюджетної дисципліни одночасно. Тим самим він відтворює модель органу «поза гілками влади», яку Конституційний Суд України вже визнав такою, що не відповідає Конституції України.

8 грудня 2025 року в Апараті Верховної Ради України зареєстровано порівняльну таблицю до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій здійснення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

Законопроєкт вносить зміни до десяти законів, ключовим з яких є Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 № 1540-VIII (надалі також – «Закон про Регулятора»), що визначає статус НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ (надалі також – «НКРЕКП», «Регулятор»).

Мета посилення незалежності Регулятора відповідає зобов'язанням України за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства та вимогам Директиви (ЄС) 2019/944 (надалі також – «Директива 2019/944»). Однак обраний Законопроєктом спосіб досягнення цієї мети не узгоджується з Конституцією України, послаблює гарантії учасників ринку і створює колізію з бюджетним законодавством.

Проаналізувавши положення Законопроєкту, НААУ зазначає про наступне.

1. Головні зміни

Законопроєкт змінює правове становище *Регулятора* за сімома напрямами.

Напрям	Чинна редакція	Законопроєкт
Відносини з Кабінетом Міністрів України (надалі також – «КМУ»)	Діяльність ЦОВВ спрямовується і координується КМУ (ст. 21, 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»)	КМУ не спрямовує і не координує НКРЕКП, не може скасовувати її рішення; Голова НКРЕКП сам представляє питання в КМУ
Вказівки	Незаконним впливом є вказівки, що обмежують повноваження	Прямо заборонено запитувати і виконувати вказівки Президента України, Прем'єр-міністра України, членів КМУ
Конкурсна комісія	3 особи від комітету ВРУ, 1 від Міненерго, 1 від Мінрегіону	2 від комітету ВРУ, 1 від Міненерго, 3 за спільною пропозицією Європейської Комісії та Секретаріату Енергетичного Співтовариства з фактичним правом вето
Персонал	Працівники мають статус державних службовців (ч. 5 ст. 8 Закону про Регулятора)	Закон України «Про державну службу» не застосовується; Голова і члени є «посадовими особами юридичної особи публічного права»

Структура і оплата праці	Обмеження КМУ щодо структури і чисельності; оплата праці за Законом України «Про державну службу»	Структуру, штат, умови оплати праці визначає сам Регулятор; оклади від прожиткового мінімуму «без урахування будь-яких обмежень»; премії до 100% річного фонду окладу
Бюджет і внески на регулювання	Мінфін погоджує зміни до кошторису	Мінфін не має права змінювати кошторис; Регулятор «самостійно розпоряджається» внесками на регулювання
Процедура	Погодження з АМКУ правил ринку; Закон України «Про адміністративну процедуру» застосовується	Погодження з АМКУ скасовано; дія Закону України «Про адміністративну процедуру» виключена на час воєнного стану і рік після нього

Окрім цього, Законопроєкт подовжує строки перевірок (планових до 40 робочих днів, позапланових до 25 робочих днів), запроваджує 30-денний строк для рішення за результатами розслідування на оптовому енергетичному ринку, замінює «анулювання» ліцензії на «припинення дії» та переводить опублікування нормативно-правових актів Регулятора виключно на його вебсайт.

2. Щодо належності НКРЕКП до системи органів виконавчої влади

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється **на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.** Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Статтею 116 Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів України **спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.** Органи державної влади, що не належать до жодної з трьох гілок, Конституція України визначає вичерпно: Національний банк України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Центральна виборча комісія. НКРЕКП серед них відсутня.

Рішенням Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019 (надалі також – «Рішення КСУ № 5-р/2019») встановлено, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності та повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, **але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не**

узгоджується з Конституцією України. Конституційний Суд України також зазначив, що такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України із законодавчим визначенням його організації і діяльності Верховною Радою України.

Законопроєкт формально залишає НКРЕКП у ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» серед органів зі спеціальним статусом. Водночас він одночасно вилучає всі ознаки належності Регулятора до виконавчої влади: спрямування і координацію (ч. 4 ст. 21, п. 2 ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), право КМУ скасовувати акти (ч. 6 ст. 21 того ж Закону, нова норма ч. 6 ст. 14 Закону про Регулятора), бюджетний контроль (ст. 11 Закону про Регулятора) і статус персоналу (ч. 5 ст. 8 Закону про Регулятора).

Формула нової редакції ч. 5 ст. 8 Закону про Регулятора, за якою Голова та члени Регулятора є «посадовими особами юридичної особи публічного права», остаточно розкриває задум. Юридична особа публічного права є конструкцією цивільного права (ст. 81 Цивільного кодексу України) і сама по собі не є органом державної влади. Тоді як Регулятор видає ліцензії, встановлює тарифи, проводить розслідування на оптовому енергетичному ринку та накладає штрафи, тобто фактично здійснює владні повноваження.

До порівняння, Директива 2019/944 не вимагає виведення регулятора за межі державного апарату. Пункт 4 ст. 57 Директиви 2019/944 вимагає, щоб регулятор **не запитував і не отримував прямих вказівок від уряду в питаннях виконання регуляторних функцій,** та прямо допускає загальні політичні орієнтири уряду, не пов'язані з регуляторними повноваженнями. Після рішення Суду ЄС у справі C-718/18 Комісія проти Німеччини федеральний регулятор Bundesnetzagentur залишився федеральним органом державної влади з державними службовцями. Незалежність у праві ЄС є функціональною, а не інституційною.

Таким чином, Законопроєкт відтворює модель органу, який має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України, тобто саме ту модель, яку Рішенням КСУ № 5-р/2019 визнано такою, що не відповідає Конституції України. Гарантії незалежності Регулятора мають бути вбудовані всередину системи органів виконавчої влади (заборона вказівок у регуляторних питаннях, захищений бюджет, захищені строки повноважень), а не досягатися виведенням Регулятора за її межі.

Відтак, у разі прийняття Законопроєкту в чинній редакції кожен учасник ринку, на якого Регулятор наклав штраф, отримає самостійну підставу оспорювати конституційність повноважень Регулятора, а сам Регулятор знову опиниться під ризиком, який реалізувався у 2019 році.

3. Щодо статусу службовців Регулятора

Законопроєкт доповнює п. 9 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» (надалі також – «Закон про держслужбу») НКРЕКП поряд з Національним банком України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Нова ст. 9^1 Закону про Регулятора поділяє працівників на «службовців» і «обслуговуючий персонал», а класифікацію посад, порядок прийняття, звільнення і розгляду трудових спорів визначає положення, яке затверджує сам Регулятор.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону про держслужбу, державна служба є **публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю із практичного виконання завдань і функцій держави,** зокрема щодо аналізу державної політики, забезпечення її реалізації та здійснення державного контролю. Згідно з п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України, **засади державної служби визначаються виключно законами України.**

Службовці Регулятора здійснюють саме функції держави: ліцензування, тарифне регулювання, перевірки, розслідування зловживань на оптовому енергетичному ринку, підготовку рішень про санкції. Нова ст. 9^1 Закону про Регулятора сама визначає службовців як працівників, які «здійснюють функції та повноваження Регулятора, визначені Законом».

Виведення службовців з-під Закону про держслужбу не посилює, а послаблює їхню незалежність. Втрачаються конкурс за єдиними правилами, категорії посад, дисциплінарні

гарантії і захист від безпідставного звільнення. Натомість застосовується положення, яке ухвалює і змінює керівництво того самого органу. Від зовнішнього тиску службовці формально захищені краще, а від внутрішнього тиску гірше.

Законопроєкт при цьому внутрішньо суперечливий. З одного боку, він знімає статус державного службовця. З іншого боку, він відносить усіх службовців Регулятора, а не лише його членів, до осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (примітки до ст. 51^3 і ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції»), та переносить до нової ст. 10 Закону про НКРЕКП обмеження, дослівно запозичені із Закону про держслужбу (політична неупередженість, заборона страйків, заборона суміщення з мандатом депутата місцевої ради).

До порівняння, посилання на модель Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку не є переконливим: конституційність такої моделі Конституційним Судом України не перевірялася, а Національний банк України має окремий конституційний статус (ст. 99, 100 Конституції України), якого НКРЕКП не має.

Таким чином, службовці Регулятора здійснюють функції держави і за змістом своєї діяльності є державними службовцями. Належним способом урахування особливостей їхньої роботи є встановлення спеціальних норм щодо оплати праці і відбору в межах Закону про держслужбу, а не виключення з нього.

4. Щодо внесків на регулювання

Нова редакція ч. 2 ст. 11 Закону про Регулятора передбачає, що Регулятор **«має право самостійно розпоряджатися коштами від надходжень внесків на регулювання до спеціального фонду Державного бюджету України»,** а у цих питаннях на нього не поширюються обмеження законодавства щодо використання коштів спеціального фонду. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (надалі також – «Мінфін»), може надати висновок щодо проєкту кошторису, але не має права змінювати його і зобов'язаний погоджувати зміни до кошторису «без змін та необґрунтованої затримки».

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Бюджетного кодексу України, **якщо іншими нормативноправовими актами бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у Бюджетному кодексі України,** застосовуються відповідні норми Бюджетного кодексу України. Законопроєкт змін до Бюджетного кодексу України не містить.

Тобто, норма про «самостійне розпорядження» внесками у запропонованому вигляді або не буде застосовуватися органами Державної казначейської служби України, або породить постійні спори між Регулятором і Мінфіном. В обох випадках декларованої фінансової незалежності вона не забезпечить.

Для суб'єктів господарювання, які сплачують внески, Законопроєкт створює три самостійні ризики.

1. *Відсутність зв'язку між розміром внеску і потребами Регулятора.* Ставки внесків у ст. 13 Закону про Регулятора не змінюються, а механізму повернення надлишку чи зменшення ставок у разі перевищення надходжень над кошторисом Законопроєкт не передбачає. Залишки коштів спеціального фонду переходять на наступний рік і залишаються в розпорядженні Регулятора.

2. *Фінансування оплати праці без верхньої межі.* Нова ст. 12 Закону про Регулятора встановлює оклади від 15 до 75 прожиткових мінімумів «без урахування будь-яких обмежень», надбавку за інтенсивність до 100% окладу, премії до 100% річного фонду окладу і дві матеріальні допомоги. Джерелом цих виплат фактично стають внески ліцензіатів, а для регульованих суб'єктів ці витрати в кінцевому підсумку переходять у тарифи і ціни для споживачів.

3. *Відсутність посиленого зовнішнього контролю.* Обмежуючи повноваження Мінфіну, Законопроєкт не встановлює натомість жодного механізму незалежного аудиту використання внесків, звітування перед платниками чи оприлюднення кошторису з деталізацією витрат на оплату праці.

До порівняння, ч. 5 ст. 57 Директиви 2019/944 вимагає, щоб регулятор мав **окремі щорічні бюджетні асигнування та автономію у виконанні виділеного бюджету.** Директива 2019/944 не вимагає звільнення регулятора від бюджетних правил держави, а вимагає захищеного від втручання бюджету в межах цих правил.

Крім того, Законопроєкт містить внутрішню суперечність. Якщо внески на регулювання є доходами спеціального фонду Державного бюджету України, то Регулятор розпоряджається публічними коштами як орган державної влади і підлягає бюджетному контролю. Якщо ж Регулятор є «юридичною особою публічного права» поза системою органів виконавчої влади, то незрозуміло, на якій конституційній підставі він отримує доходи Державного бюджету України і розпоряджається ними поза бюджетною процедурою.

Враховуючи вищезазначене, положення Законопроєкту щодо внесків на регулювання суперечать ч. 2 ст. 4 Бюджетного кодексу України і не можуть застосовуватися без змін до Бюджетного кодексу України. Захищений бюджет Регулятора має бути забезпечений через окремий рядок у законі про Державний бюджет України, прив'язку ставок внесків до затвердженого кошторису, механізм зарахування надлишку в рахунок майбутніх внесків та обов'язковий щорічний зовнішній аудит з оприлюдненням звіту.

5. Щодо виключення дії Закону про адміністративну процедуру

Законопроєкт доповнює п. 1 розділу IX Закону України «Про адміністративну процедуру» (надалі також – «Закон про адмінпроцедуру») положенням, згідно з яким **на час дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.**

Відповідно до ст. 4 Закону про адмінпроцедуру, адміністративна процедура ґрунтується, зокрема, на принципах обґрунтованості, безсторонності, пропорційності, відкритості та гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Саме ці гарантії забезпечують суб'єкту господарювання право бути заслуханим до ухвалення несприятливого рішення, ознайомитися з матеріалами справи та отримати вмотивоване рішення.

Найбільш несприятливі для учасників ринку рішення Регулятора ухвалюються саме у сфері державного регулювання: штрафи за результатами перевірок, рішення за результатами розслідувань зловживань на оптовому енергетичному ринку, зупинення і припинення дії ліцензій. Законопроєкт одночасно розширює повноваження Регулятора у цих провадженнях (подовжені строки перевірок, нові підстави позапланових перевірок, штраф за невиконання рішення у спорі) і вилучає процедурні гарантії осіб, щодо яких ці повноваження застосовуються.

З огляду на тривалість воєнного стану, виключення «тимчасового» характеру фактично є безстроковим.

Положення суперечить і меті самого Законопроєкту, проголошеній у новій редакції ч. 2 ст. 5 Закону про Регулятора, за якою Регулятор діє «неупереджено та прозоро».

Таким чином, виключення дії Закону про адмінпроцедуру щодо державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг послаблює гарантії учасників ринку без жодного зв'язку з незалежністю Регулятора і має бути вилучене із Законопроєкту.

6. Щодо техніко-юридичних дефектів

Порівняльна таблиця до Законопроєкту містить помилки, які в разі прийняття змінять зміст норм:

• п. 13 ч. 2 ст. 7 Закону про Регулятора викладено як «має громадянство держави» замість «має громадянство іноземної держави». Буквально норма унеможливлює призначення будь-якого громадянина України членом Регулятора;

• нова редакція ч. 3 ст. 8 Закону про Регулятора відсилає до «пунктів 11, 13-15» ч. 2 ст. 7, тоді як Законопроєкт передбачає лише п. 14, а п. 15 відсутній;

• у ч. 8 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» вжито «відносин Кабінету Міністрів України з Національної комісії», що порушує узгодження відмінків;

• нова ч. 7 ст. 8 Закону про Регулятора нумерує підстави як «2» і «2^1» з однаковим змістом після вилучення попереднього п. 2, що потребує перенумерації.

Окремо Законопроєкт запроваджує граничний вік 70 років для службовців Регулятора (п. 8 ч. 1 ст. 10 Закону про Регулятора), що не має аналогу в Законі про держслужбу.

Тобто, текст Законопроєкту потребує техніко-юридичного доопрацювання до розгляду в першому читанні.

7. Висновки

1. **Незалежність Регулятора має забезпечуватися всередині системи органів виконавчої влади.** Модель органу, що має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується КМУ, вже визнана Рішенням КСУ № 5-р/2019 такою, що не відповідає Конституції України. Директива 2019/944 вимагає функціональної незалежності, а не виведення регулятора за межі держави.

2. **Службовці Регулятора здійснюють функції держави і мають залишатися державними службовцями** зі спеціальними нормами щодо відбору та оплати праці у Законі про держслужбу.

3. **Положення про самостійне розпорядження внесками на регулювання суперечать ч. 2 ст. 4 Бюджетного кодексу України.** Захищений бюджет має поєднуватися з прив'язкою ставок внесків до кошторису, зарахуванням надлишку в рахунок майбутніх внесків і щорічним незалежним аудитом.

4. **Виключення дії Закону про адмінпроцедуру має бути вилучене із Законопроєкту** як таке, що послаблює гарантії учасників ринку без зв'язку з незалежністю Регулятора.

Позитивні положення Законопроєкту (заборона вказівок у регуляторних питаннях, конкурсний відбір з критерієм доброчесності, обов'язок КМУ призначити кандидата з найвищим рейтингом, захист від дострокового звільнення без рішення суду, 30-денний строк рішення за результатами розслідування) **можуть бути збережені без виведення Регулятора з системи органів виконавчої влади.**

Зважаючи на викладений вище правовий аналіз, НААУ вважає, що проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій здійснення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» має бути відхилений Верховною Радою України. ***(https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_14282.pdf). – 2026. – 12.10).***

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ

ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 10 (жовтень 2026)

Укладачі:
Н. Іванова (відповідальна за випуск),
О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.
Адреса редакції: НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна.