

# Огляд демократичних інститутів України під час війни

Річний звіт 2025



ВЕРХОВНИЙ

УКРАЇНИ

Ця публікація підготовлена Democracy Reporting International (DRI) у партнерстві з Центром політико-правових реформ (ЦППР) та Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ (Коаліція РПР) у межах проекту «Демократична інтеграція, стійкість та залучення» (Ukraine-DARE), який реалізується DRI за фінансової підтримки Федерального міністерства закордонних справ Німеччини.

Погляди і думки, висловлені у звіті, не обов'язково відображають позицію Федерального міністерства закордонних справ Німеччини. Погляди і думки експертів не обов'язково відображають позицію організацій, згаданих у звіті.

### **Автори:**

**Юлія Кириченко**, членкиня правління ЦППР, керівниця проектів з конституційного права, співголова Ради Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ (Коаліція РПР);

**Анна Ісічко**, заступниця директорки, керівниця напряму громадянського суспільства Центру демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ);

**Андрій Магера**, член Центральної виборчої комісії України (ЦВК) (2004 – 2007), заступник голови ЦВК (2007 – 2018), експерт з конституційного права, ЦППР, заслужений юрист України;

**Вікторія Мельник**, PhD, координаторка напряму «Європейська інтеграція», ЦППР;

**Тетяна Печончик**, голова правління Центру з прав людини «Зміна»;

**Ігор Розкладай**, заступник директора ЦЕДЕМ;

**Олександр Саєнко**, кандидат юридичних наук, координатор відділу державного управління, ЦППР;

**Роман Смалюк**, координатор судового відділу, ЦППР;

**Олена Овчаренко**, докторка юридичних наук, професорка, доцентка кафедри цивільної юстиції та адвокатури Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого, експертка із судівництва ЦППР;

**Ірина Шостак**, експертка з конституційного права, ЦППР;

**Мар'яна Захарченко**, членкиня правління ЦППР, експертка у сферах місцевого самоврядування, прозорості, відкритості і підзвітності державного управління.

### **Рецензенти:**

**Д-р Марцін Валецький**, запрошений науковець, Оксфордський університет;

**Д-р Річард Янгс**, старший науковий співробітник, Carnegie Europe;

**Міхаель Мейер-Резенде**, виконавчий директор, Democracy Reporting International;

**Пол Зубков**, керівник глобальних програм і знань, DRI;

**Станіслав Лячинський**, директор представництва DRI в Україні;

**Олександр Якименко**, координатор програми в Україні та Молдові, DRI;

**Ольга Лимар**, виконавча директорка Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ;

**Юрій Микитюк**, керівник регіональних програм, заступник керівника відділу адвокації та міжнародних відносин Коаліція РПР

**Редакторка звіту:** Олеся Мигаль

Травень 2026 року

# ЗМІСТ

<b>РЕЗЮМЕ</b>	<b>4</b>
<b>ОСНОВНІ ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ І ДИНАМІКА</b>	<b>16</b>
<b>I. ПАРЛАМЕНТ</b>	<b>22</b>
<b>II. ПРЕЗИДЕНТ</b>	<b>34</b>
<b>III. ВИБОРИ</b>	<b>42</b>
<b>IV. ВИКОНАВЧА ВЛАДА</b>	<b>56</b>
<b>V. СУДОВА ВЛАДА</b>	<b>63</b>
<b>VI. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>73</b>
<b>VII. МЕДІА</b>	<b>88</b>
<b>VIII. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО</b>	<b>105</b>
<b>IX. ПРАВА ЛЮДИНИ</b>	<b>115</b>
<b>ВИСНОВКИ: ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СИСТЕМА</b>	<b>126</b>

# РЕЗЮМЕ

Поки п'ятий рік триває повномасштабна збройна агресія Росії проти України, демократичні інституції країни продовжують функціонувати в умовах затяжного воєнного стану. Попри значні безпекові виклики та обмежені ресурси, вони зберігали спроможність і далі впроваджують реформи, пов'язані з процесом набуття членства в Європейському Союзі, значною мірою завдяки підтримці міжнародних партнерів. Водночас тривала війна створює дедалі більші ризики для функціонування інституцій, політичного плюралізму, системи стримувань і противаг і стабільності демократичних процесів. У цьому контексті головною передумовою збереження демократії в Україні залишається здатність держави ефективно протистояти збройній агресії Росії.

Цей звіт оцінює демократичне врядування в умовах війни крізь призму інституційної стійкості та якості демократії. У ньому розмежовуються легітимна адаптація до умов воєнного часу — тобто заходи, які є тимчасовими, пропорційними та ґрунтуються на законі, — і практики врядування, що можуть призводити до закріплення надмірної централізації, послаблення системи стримувань і противаг або зниження інституційної підзвітності. Відтак центральне аналітичне питання полягає в тому, коли необхідне надзвичайне врядування починає підривати основоположні демократичні принципи, зокрема верховенство права, плюралізм, прозорість, права людини та нагляд.

Українська демократична система продемонструвала значний рівень стійкості, яка, однак, супроводжувалася зростанням структурних викликів, що впливали на систему стримувань і противаг, ефективність інституцій та передбачуваність державної політики. Кілька наскрізних тенденцій які формували демократичне врядування з 2023 року, залишалися помітними, а в окремих сферах стали більш вираженими.

Воєнне врядування продовжувало сприяти централізації ухвалення рішень, зокрема через концентрацію координаційних функцій навколо Президента та Офісу Президента. Хоча інституції формально зберігали свої мандати, однак їхня здатність виступати ефективними контрбалансами залишалася нерівномірною. Події середини 2025 року навколо антикорупційних органів засвідчили як вразливість інституційних гарантій, так і важливість суспільного контролю<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Протести прямої дії у липні 2025 року і заяви громадських організацій, зокрема Коаліції РПР [про ветування закону](#), що загрожує незалежності антикорупційних органів, та [про відновлення інституційної незалежності](#) антикорупційних органів, змусили владу відновити незалежність антикорупційної інфраструктури, яка будувалась останні 10 років.

Громадянське суспільство, незалежні медіа та правозахисні організації залишалися важливими для демократичної підзвітності, громадського контролю та мобілізації суспільної уваги. Водночас на їхню стійкість дедалі більше впливали безпекові ризики, скорочення фінансування, кібератаки, донорська залежність і зростання тягара потреб, пов'язаних із війною.

Порядок денний європейської інтеграції залишався центральним рушієм інституційних реформ і важливим зовнішнім якорем демократичних стандартів, хоча їх темпи та послідовність залежали від внутрішньополітичної динаміки, інституційної спроможності та готовності органів державної влади впроваджувати реформи змістовно, а не лише формально. На початку 2025 року Уряд розробив і затвердив низку стратегічних документів, необхідних для відкриття переговорів у межах Кластера 1 «Основи», зокрема щодо дорожніх карт у сферах верховенства права, реформи державного управління та функціонування демократичних інституцій, а також план дій щодо національних меншин.

Загалом 2025 рік характеризувався подвійною динамікою: подальша стійкість демократичних інституцій поєднувалася зі зростанням ризиків, пов'язаних із концентрацією влади, нерівномірністю реформ, а також нормалізацією окремих обмежень в умовах затяжного воєнного стану. Цю динаміку також формували ширші виклики воєнного часу, зокрема безпекові обмеження, обмеженість ресурсів, атаки на цивільну та енергетичну інфраструктуру, тиск на медіа й громадянське суспільство, а також зміна відносин між державою та суспільством.

Цей звіт охоплює основні події 2025 року, а також містить посилання на події січня 2026 року — у тих випадках, коли це було необхідно для забезпечення повноти аналізу. Він базується на відкритих джерелах, зокрема офіційних даних і законопроектах, урядових документах, Європейської Комісії, аналітичних публікаціях тощо.

Для забезпечення аналітичної точності використано багатоетапний процес перевірки, що охоплював дев'ять експертних консультацій за участі представників судової та виконавчої влади, медіа, громадянського суспільства і правозахисного сектору. Це дало змогу посилити як емпіричну основу, так і аналітичну точність висновків звіту.

# НАСКРІЗНІ ТЕНДЕНЦІЇ

**Демократичні інституції України залишалися дієвими, однак їхня стійкість дедалі більше була реактивною, а не превентивною.** Низка запобіжників залежала від суспільної мобілізації, адвокації громадянського суспільства, контролю з боку медіа та міжнародного тиску. Криза навколо НАБУ/САПО показала, що ризики для демократичних гарантій можуть швидко матеріалізуватися, коли превентивні інституційні стримування є слабкими, тоді як коригувальні дії часто залежать від мобілізації поза формальними структурами ухвалення рішень.

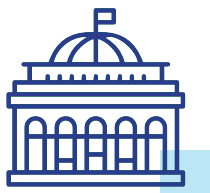
**Управління в умовах війни сприяло централізації ухвалення рішень.** Президент та Офіс Президента залишалися домінантним координаційним центром у ключових сферах врядування. Хоча це частково відображає потреби воєнного часу, розширення неформальних механізмів ухвалення рішень послаблювало прозорість, розмивало інституційну відповідальність і впливало на баланс між президентською владою, Урядом, Парламентом, місцевим самоврядуванням.

**Вступ до ЄС залишався головним зовнішнім рушієм реформ, однак їх імплементація була нерівномірною.** Україна продовжувала просувати реформи, пов'язані з процесом вступу, особливо в межах кластера «Основи». Водночас затримки з ухваленням або впровадженням ключових заходів, формалістичне виконання окремих зобов'язань і політичний опір чутливим реформам обмежували прогрес. Довіра до процесу вступу дедалі більше залежить від імплементації, а не лише від ухвалення стратегічних документів чи законодавства.

**Громадянське суспільство та незалежні медіа залишалися важливими демократичними запобіжниками, однак їхня стійкість зазнавала дедалі більшого тиску.** Організації громадянського суспільства, журналісти та правозахисники продовжували здійснювати моніторинг інституцій, підтримувати реформи, документувати порушення та мобілізувати суспільну увагу. Водночас вони зіштовхувались з безпековими загрозами, скороченням фінансування, кібератаками, донорською залежністю та зростанням гуманітарних обов'язків.

# ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

## ПАРЛАМЕНТ



Попри зовнішні та внутрішні виклики Верховна Рада та її органи продовжували працювати в умовах воєнного стану у 2025 році. Верховна Рада (ВРУ) [ухвалила](#) 195 законів<sup>2</sup> і 368 постанов, а комітети забезпечували попередній розгляд законопроектів, проводили слухання, працювали тимчасові комісії, відбувалися «години запитань до Уряду» тощо. Парламент працював під значним навантаженням, ухвалюючи рішення для забезпечення функціонування держави в умовах війни, зокрема у сфері оборони, соціального захисту, відбудови та європейської інтеграції. Також було здійснено кроки для підвищення відкритості та прозорості, — відновлено трансляції пленарних засідань, розширено доступу до діяльності комітетів і публікацію порядків денних пленарних засідань після їх проведення.

Водночас рекордно тривалий строк роботи ВРУ IX скликання<sup>3</sup>, брак необхідних ресурсів і недостатнє технічне забезпечення як Парламенту, так і Апарату ВРУ, мали негативні наслідки. Зокрема, це призвело до зниження темпів упровадження парламентських реформ, нестачі альтернативних варіантів, здатних гарантувати ефективну роботу Парламенту під час відключення світла, води чи опалення через масовані атаки Росії. До того ж минулого року Парламент зіштовхнувся з тимчасовими кризовими явищами, що виникли внаслідок ухвалення ним закону щодо обмеження повноважень САП і НАБУ, корупційного скандалу в енергетичній сфері. Ці кризові явища були достатньо швидко подолані шляхом політичних домовленостей, однак разом із фактами політичної корупції народних обранців, які, на жаль, мали місце, не сприяли підвищенню довіри населення до Парламенту<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Серед них 36 — у сфері безпеки та оборони, 12 — пов'язані з європейською інтеграцією, 23 — ратифікації та 1 — денонсація міжнародних договорів.

<sup>3</sup> Верховна Рада України IX скликання функціонує вже сьомий рік, попри конституційно встановлений п'ятирічний строк повноважень. 3 лютого 2026 року розпочалася п'ятнадцята сесія Верховної Ради України IX скликання.

<sup>4</sup> 76% респондентів висловлюють недовіру Верховній Раді України — за даними [соціологічного опитування](#), проведеного Центром Разумкова в листопаді 2025 року.

Спостерігалися затримки з ухваленням законів, необхідних у межах Ukraine Facility та процесу вступу до ЄС. Попри амбітні цілі євроінтеграції, пришвидшену процедуру розгляду таких законопроектів не було запроваджено, а окремі ініціативи, формально відповідаючи вимогам, нівелювали зміст реформ. Тому попри окремі досягнення, більшість проблем, зафіксованих у 2024 році, залишилися нерозв'язаними, а деякі посилюються у 2025 році.

## ПРЕЗИДЕНТ



Президент України залишався центральною політичною фігурою у системі державної влади в умовах воєнного стану, відіграючи провідну роль у координації рішень у сфері безпеки, зовнішньої політики та європейської інтеграції. Роль Президента також була важливою для міжнародної підтримки України та просування порядку денного європейської інтеграції.

Водночас спостерігалася тенденція до концентрації ухвалення рішень і посилення впливу на інші гілки влади, зокрема через політичну конфігурацію Парламенту та практики взаємодії з Урядом. Функціонування інституту Президента та пов'язаних із ним структур, зокрема Офісу Президента, супроводжувалося розширенням неформальних механізмів координації, що викликало занепокоєння щодо прозорості, інституційної підзвітності та балансу влад. Такі практики створюють ризик послаблення ролі Парламенту, Кабінету Міністрів, органів суддівського врядування та місцевого самоврядування, а також можуть сприяти поступовому переходу до більш президентської моделі врядування поза чітко визначеними конституційними процедурами.

Зміна керівника Офісу Президента стала однією з найбільш помітних політичних подій 2025 року, оскільки вона потенційно впливає не лише на внутрішню організацію президентської вертикалі, а й на баланс між ключовими центрами ухвалення рішень у системі влади. Звільнення Андрія Єрмака і призначення Кирила Буданова на посаду Керівника Офісу Президента може свідчити про спроби оновлення моделі президентського врядування та вплинути на баланс між ключовими центрами ухвалення рішень.

## ВИБОРИ



В Україні зберігався широкий політичний і суспільний консенсус щодо того, що вибори не можна провести, доки безпекові умови не дозволятимуть забезпечити демократичний, інклюзивний і безпечний виборчий процес. Водночас активно опрацьовуються питання підготовка до повоєнних виборів. Українські інституції, зокрема, Центральна виборча комісія, продовжувала працювати над удосконаленням виборчого законодавства, відновленням і захистом Державного реєстру виборців та розробленням інституційних механізмів для організації майбутніх виборів, після того, як безпекові умови дозволятимуть їх провести. На початку 2026 року у Верховній Раді України було створено спеціальну робочу групу з підготовки законодавчих пропозицій щодо перших повоєнних виборів, до якої увійшли народні депутати, представники ЦВК, експерти та громадськість.

Водночас низка важливих викликів залишається нерозв'язаною. Серед них — необхідність оновлення виборчого законодавства, створення безпечних умов для голосування, відновлення виборчої інфраструктури, визначення чітких безпекових критеріїв, забезпечення участі внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців, громадян за кордоном, осіб з інвалідністю та виборців на постраждалих від війни територіях, а також забезпечення належних фінансових й адміністративних ресурсів. Зовнішній політичний тиск і російська пропаганда продовжують використовувати відтермінування виборів у спробах підірвати демократичну легітимність України. Ці ризики роблять завчасну підготовку до достовірних повоєнних виборів необхідною, навіть попри те, що самі вибори залишаються неможливими за нинішніх умов, зокрема через конституційні заборони.

## ВИКОНАВЧА ВЛАДА



Виконавча влада була головною силою, що забезпечувала функціонування держави в умовах війни та координувала проведення реформ, пов'язаних зі вступом України до ЄС. Уряд готував і впроваджував основні стратегічні документи у сфері європейської інтеграції, зокрема Дорожню карту з реформи державного управління, а також інші рамкові документи реформ у межах Плану України в рамках інструменту Ukraine Facility.

Функціонування виконавчої влади, однак, виявило глибші структурні проблеми в моделі врядування України. Ухвалення рішень дедалі більше концентрувалося навколо Президента, тоді як роль Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади у формуванні та координації державної політики залишалася недостатньою.

Складні умови війни, політичні процеси та інституційні зміни сповільнили реформу публічного управління й вплинули на послідовність державної політики. Зміна складу Уряду в другій половині року також позначилася на темпах реформ і євроінтеграції (враховуючи перезапуск переговорної команди). Водночас забезпечення ефективної координації між Президентом України, Урядом, ВРУ та іншими державними інституціями, а також залучення професійних і доброчесних державних службовців залишаються основними викликами для збереження реформ та виконання євроінтеграційних зобов'язань України.

## СУДОВА СИСТЕМА



Судова система України продовжувала функціонувала в умовах воєнного часу попри значні інституційні та операційні навантаження. Також було вжито низку заходів для подолання кадрового дефіциту в судовій системі, зміцнення інституційної спроможності органів суддівського врядування, підтримки авторитету правосуддя та покращення фінансового забезпечення працівників судів. Суди та органи суддівського врядування продовжували виконувати свої функції у складному безпековому та ресурсному середовищі, демонструючи певний рівень інституційної стійкості.

Водночас темпи судової реформи сповільнилися у 2025 році, а частину зобов'язань і рекомендацій Європейської Комісії не було виконано. Затримки з призначеннями та значне навантаження на органи суддівського врядування створювали ризики для стабільного функціонування системи. Фінансове й технічне забезпечення судів також потребує подальшої уваги. Основними пріоритетами залишаються ухвалення та впровадження чіткої стратегії судової реформи, своєчасні призначення на основі заслуг, зміцнення інституційної спроможності органів суддівського врядування, покращення матеріального забезпечення судів та ефективні механізми підзвітності всередині судової системи.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУ- ВАННЯ



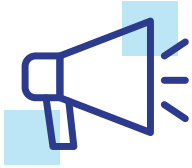
У частині становлення, функціонування і розвитку місцевого самоврядування в Україні 2025 рік можна назвати, з одного боку, роком певних досягнень у виконанні євроінтеграційних вимог (зокрема індикаторів Плану для Ukraine Facility), а з іншого, – роком незначного прогресу в подальшому просуванні реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади (реформи децентралізації). Це, зокрема, пояснюється викликами воєнного стану та необхідністю розв'язувати передусім поточні нагальні проблеми громад, аніж вирішувати питання становлення й розвитку місцевого самоврядування як інституту.

У звіті в межах [Пакета розширення ЄС 2025](#) Європейська Комісія визнала, що багаторівневе врядування (multi-level governance) в Україні далі ефективно функціонує, попри виклики воєнного часу. Місцева влада залишалася важливою для надання послуг, забезпечення стійкості громад, гуманітарного реагування та задоволення нагальних потреб громад, постраждалих від російської агресії.

Водночас реформа децентралізації суттєво не просунулася. Пріоритети воєнного часу, безпекові обмеження та нагальні потреби громад обмежували увагу до довгострокового розвитку місцевого самоврядування як інституту. Правова рамка, що регулює взаємодію між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, залишалася недостатньо чіткою, створюючи ризики для місцевої автономії.

Окремі зобов'язання, пов'язані з ЄС, були виконані лише формально, зокрема щодо законодавства про нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування, яке не повністю розв'язало проблеми, для вирішення яких воно було призначене. Подальша реформа має зміцнювати фіскальну та інституційну спроможність громад і забезпечити узгодженість зі стандартами Європейської хартії місцевого самоврядування.

## МЕДІА



Для медійного сектору України 2025 рік був позначений системними викликами та призупиненням законодавчого поступу. Припинення фінансової підтримки USAID на початку року виявило залежність багатьох медіа від донорського фінансування та призвело до скорочення або закриття частини проєктів. Попри це, медіа продемонстрували здатність до адаптації, продовжуючи роботу через диверсифікацію каналів і форматів.

Медіа залишалися активними учасниками суспільно-політичних процесів, висвітлюючи, зокрема, протести навколо діяльності НАБУ і САП та процедуру переобрання керівництва Суспільного мовника. Водночас стійкість сектору залишалася нерівномірною: регіональні медіа, особливо у прифронтових регіонах, стикалися з більшими фінансовими та безпековими ризиками.

Російські війська продовжували прицільні атаки на журналістів, зокрема на транспортні засоби з маркуванням «преса», що призвело до ситуацій цілеспрямованого «сафарі» на журналістів — системної практики прицільних атак на представників медіа, у тому числі з летальними наслідками. Додатковим викликом стало посилення обстрілів енергетичної інфраструктури, що змушувало редакції інвестувати в автономні джерела живлення або адаптовуватися до реалій. Паралельно зберігалася висока інтенсивність кібератак на акаунти медіа та журналістів, зокрема злам телеграм-каналів, що через обмежені механізми реагування платформи призводило до репутаційних втрат.

У контексті європейської інтеграції Україна завершила етапи скринінгу у 2025 році, однак заплановані законодавчі ініціативи у сфері медіа не були ухвалені. Європейська Комісія повторно наголосила на тимчасовому характері телемарафону та необхідності його врегулювання після війни, що вказує на розрив між зовнішніми зобов'язаннями та внутрішньополітичними реаліями.

## ГРОМА- ДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО



Громадянське суспільство залишалося однією з найсильніших опор демократичної стійкості України. Організації громадянського суспільства продовжували здійснювати моніторинг реформ, надавати експертну підтримку, сприяти європейській інтеграції, забезпечувати гуманітарну допомогу, адвокатувати демократичні стандарти та здійснювати громадський контроль. «Картонні протести» у липні 2025 року проти обмеження незалежності НАБУ та САП продемонстрували здатність громадянського суспільства, правозахисників, медіа та бізнесу швидко мобілізуватися на захист демократичних

інституцій. Подальше відновлення гарантій незалежності антикорупційних органів засвідчило прямий вплив громадського тиску на законодавчі рішення.

Водночас середовище діяльності громадянського суспільства стало складнішим. Війна збільшила гуманітарне навантаження, зокрема у сферах евакуації, підтримки внутрішньо переміщених осіб та допомоги прифронтовим і постраждалим від війни громадам. Скорочення міжнародного донорського фінансування виявило структурні вразливості фінансової стійкості сектору, особливо для регіональних організацій та груп, які працюють у сферах прав людини, антикорупції, гендерної рівності, прав ЛГБТІК+ та підтримки постраждалих громад. Подальша ефективність громадянського суспільства залежатиме від більш передбачуваного фінансування, посилення діалогу між державою та громадянським суспільством, кращої імплементації механізмів публічних консультацій, а також захищеного правового середовища для адвокації, волонтерської та гуманітарної діяльності.

## ПРАВА ЛЮДИНИ



У 2025 році демократичні інституції в Україні продовжувати функціонувати у режимі тривалого воєнного стану. На відміну від перших років повномасштабної війни, коли більшість обмежень прав людини розглядалися як тимчасові та надзвичайні, у наступні роки вони дедалі більше набувають рис “нормалізованих практик”, що підвищує значущість інституційних запобіжників і механізмів контролю.

Розвиток ситуації у сфері прав людини відбувався на перетині трьох ключових процесів. З одного боку, безпекова ситуація продовжувала погіршуватися, зокрема через посилення ракетних і дронівих атак, удари по енергетичній інфраструктурі та зростання кількості цивільних жертв унаслідок агресії Росії. З іншого боку, Україна просувалася у процесі вступу до ЄС, у межах якого дотримання прав людини та верховенства права є складовою кластеру «Основи», що має ключове значення для відповідності критеріям членства в ЄС. По-третє, відбулась внутрішня трансформація ролі громадянського суспільства, включно з правозахисною спільнотою, яка в умовах війни виконує не лише функції моніторингу та адвокації, але й часто компенсує інституційну слабкість державних механізмів захисту прав людини тексту

Водночас відбулися і деякі позитивні інституційні зрушення. Зокрема, призначення Ольги Решетилової на посаду військової омбудсманки стало важливим кроком, зважаючи на її значний досвід у сфері захисту.

## СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ

- 1. Забезпечення демократичної легітимності в умовах війни.**  
**#Верховній Раді України, Уряду та Центральній виборчій комісії:**  
Підтримувати безперервність демократичного врядування, водночас готуючи інституційну та правову основу для проведення повоєнних виборів із забезпеченням участі внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців, громадян України за кордоном та осіб з інвалідністю.
- 2. Посилення незалежність і прозорість Парламенту**  
**#Верховній Раді України:**  
Забезпечити своєчасне оприлюднення порядку денного пленарних засідань, відновити ширший доступ медіа й ухвалити комплексний Кодекс етики народних депутатів.
- 3. Посилення системи стримувань і противаг**  
**#Президентові України, Кабінетові Міністрів України та Верховній Раді України:**  
Посилити роль Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади у формуванні та координації державної політики, у законодавчому процесі й у формуванні кадрового складу системи державної служби.
- 4. Пришвидщення судової реформи та посилення суддівського врядування**  
**#Президентові України, Верховній Раді України та органам суддівського врядування:**  
Усунути затримки у призначенні суддів, покращити функціонування органів суддівського врядування і забезпечити їх безперервну роботу. Також запровадити прозорі та засновані на заслугах процедури добору суддів і членів органів суддівського врядування для зміцнення незалежності й ефективності судової системи.
- 5. Посилення децентралізації та місцевого врядування.**  
**#Уряду та Верховній Раді України:**  
Уточнити правові рамки взаємодії між органами місцевого самоврядування і військовими адміністраціями, зміцнити фінансову спроможність громад; продовжити реформу місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні відповідно до європейських стандартів.
- 6. Посилення стійкості і плюралізму медіа.**  
**#Уряду та міжнародним партнерам:**  
Підтримати фінансову сталість незалежних медіа, подолати структурні вразливості, спричинені скороченням донорського фінансування, та відновити плюралістичне медійне середовище напередодні майбутніх виборів.

**7. Забезпечення сталості громадянського суспільства**

**#Уряду, Парламенту та міжнародним партнерам:**

Усунути структурні прогалини у фінансуванні та проблеми з доступом до банківських послуг, посилити механізми співпраці між державою та громадянським суспільством і захистити правове середовище для волонтерства, гуманітарної допомоги і громадянської участі.

**8. Посилення гарантій прав людини в умовах тривалого воєнного стану**

**#Уряду, Парламенту, та Президентіві України:**

Забезпечити, щоб надзвичайні заходи залишалися пропорційними й тимчасовими, посилити інституційні механізми нагляду та узгодити політику у сфері прав людини із зобов'язаннями України у межах процесу вступу до ЄС.

# ОСНОВНІ ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ І ПОЛІТИЧНА ДИНАМІКА

## Процес переговорів щодо вступу до ЄС: динаміка та основні перешкоди

У 2025 році процес європейської інтеграції та переговорів щодо вступу характеризувався нерівномірною динамікою, зумовленою як внутрішніми, так і зовнішніми політичними чинниками. Після рішення, ухваленого наприкінці 2024 року, про відкриття переговорів про вступ України до Європейського Союзу наступним очікуваним кроком мало стати відкриття першого переговорного кластера. Однак через необґрунтоване, політично вмотивоване блокування цього рішення Угорщиною траєкторія процесу змінилася.

У першій половині року уряд зосередився на отриманні першого звіту за результатами скринінгу в межах Кластера 1 «Основи» і перегляді на основі його висновків трьох дорожніх карт у сферах верховенства права, реформи державного управління та функціонування демократичних інституцій, а також плану дій щодо національних меншин. Водночас Уряд України намагався досягти порозуміння з Угорщиною, щоби припинити блокування відкриття переговорів у межах першого кластера. Втім політична позиція Угорщини залишалася незмінною.

У травні 2025 року Уряд ухвалив зазначені переговорні документи й подав їх до Європейської Комісії для оцінки. Таким чином, Україна проактивно виконала вимоги Переговорної рамки ЄС на цьому етапі. Подальша динаміка переговорного процесу ускладнилася після ухвалення в Україні законів, які поставили під сумнів стабільність антикорупційної інфраструктури, що зі свого боку вплинуло на загальну атмосферу переговорів, зокрема на довіру європейських партнерів щодо сталості реформ.

У вересні 2025 року відбулося перше звітування щодо виконання дорожніх карт. Уряд підготував і подав відповідний звіт до Європейської Комісії та провів засідання робочих переговорних груп для обговорення його змісту. Водночас Центр політико-правових реформ провів незалежну [оцінку](#) стану виконання дорожніх карт на основі відкритих джерел, яка виявила певні затримки у виконанні окремих зобов'язань у встановлені терміни.

у наближенні законодавства до права ЄС (acquis), водночас окреслено першорядні проблемні питання й наголошено на необхідності забезпечення сталості реформ. Оскільки це був перший звіт після завершення скринінгового процесу, його висновки відображали більш глибоку та системну оцінку ЄС. У цьому контексті збереження позитивної динаміки вимагатиме від України пришвидшення реформ і більшої послідовності у наближенні законодавства до права ЄС з огляду на необхідність зберігати статус однієї із провідних країн-кандидатів.

У грудні 2025 року під час неформальної зустрічі міністрів ЄС у справах Європи фактично було розпочато технічний етап переговорів у межах так званого підходу «frontloading». Ця модель дозволяє продовжувати технічну роботу без формального політичного рішення Ради ЄС про відкриття кластера. Запуск механізму frontloading засвідчив відданість обох сторін процесу вступу й пошук альтернативних шляхів для збереження поступу за умови, коли немає одностайного рішення держав-членів ЄС.

Під час цих обговорень також було оприлюднено спільне [комюніке](#) Європейської комісарки Марти Кос і віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Тараса Качки. У документі визначено пріоритетні напрями реформ, зокрема у сферах антикорупційної політики та верховенства права, а також окреслено десять пріоритетних завдань, які Україна має виконати до кінця 2026 року. Серед них – посилення незалежності антикорупційних органів і вчасне призначення суддів Конституційного Суду та членів Вищої ради правосуддя, які пройшли міжнародну перевірку.

## **Виклики інституційній незалежності антикорупційних органів у 2025 році**

Улітку 2025 року Україна увійшла в кризу, яка могла негативно вплинути на довіру до здатності та готовності Уряду і Парламенту забезпечувати сталість реформ у межах процесу вступу. 22 липня 2025 року Верховна Рада ухвалила Закон № 4555 (законопроект № 12414), формально спрямований на внесення змін до Кримінального процесуального кодексу щодо окремих аспектів досудового розслідування. На практиці ж Закон містив положення, які підривали інституційну незалежність спеціалізованої антикорупційної [інфраструктури](#).

Зокрема, зміни істотно звузили процесуальні повноваження керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) і прокурорів САП у справах, що належать до підслідності Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). Водночас розширили повноваження Генерального прокурора щодо доступу до матеріалів досудового розслідування, впливу на визначення підслідності та можливості передавати справи іншим органам досудового розслідування. Додатковий системний ризик виник унаслідок змін до кадрових процедур у прокуратурі в умовах воєнного стану, які дали змогу здійснювати призначення без

прокуратурі в умовах воєнного стану, які дали змогу здійснювати призначення без конкурсних механізмів і посилили вразливість прокурорів до адміністративного тиску через інструменти переведення та звільнення.

Реакція громадянського суспільства та експертної спільноти була майже миттєвою. Після ухвалення Закону № 4555 у кількох містах відбулися публічні протести з вимогою зберегти незалежність НАБУ і САП, а організації громадянського суспільства та професійні об'єднання публічно закликали Президента не підписувати Закон і скористатися правом вето. Однак Закон був підписаний і набув чинності, що спричинило зростання суспільного занепокоєння.

У цей же період європейські партнери публічно наголосили на ризиках відкату від раніше досягнутих стандартів у сферах верховенства права та антикорупційної політики, у тому числі потенційних наслідках для переговорного процесу, довіри до України як країни-кандидата і сталості міжнародної фінансової підтримки. У відповідь представники Уряду ініціювали серію консультацій і зустрічей з європейськими партнерами, спрямованих на пошук шляхів деескалації кризи та відновлення передбачуваності й довіри до антикорупційної політики.

Згодом Президент вніс до Парламенту законопроект, спрямований на відновлення попереднього балансу повноважень і основних гарантій незалежності НАБУ і САП, який був ухвалений Верховною Радою. Водночас окремі положення, що стосуються процедури добору та кар'єрного просування у прокуратурі, повністю не повернуто до попереднього регулювання і все ще створюють виклики з погляду виконання зобов'язань у межах переговорного розділу 23. Додаткове занепокоєння викликало те, що законодавчий процес і пов'язані з ним політичні рішення супроводжувалися кримінальними провадженнями щодо детективів НАБУ, а також агресивними інформаційними кампаніями, спрямованими на дискредитацію антикорупційних інституцій. Зокрема, окремі такі кампанії [поширювалися](#) через анонімні Telegram-канали та інші неформальні медійні майданчики.

У цьому контексті подальший моніторинг розвитку подій, дотримання процесуальних гарантій і забезпечення стандартів інституційної незалежності залишаються критично важливими як для внутрішньої довіри до реформ, так і для зовнішньої оцінки України у процесі переговорів про вступ.

## **Конституційний Суд України: забезпечення функціональності та реалізація моделі конкурсного добору**

Конституційний Суд України відіграє центральну роль у системі стримувань і противаг, забезпечуючи конституційний контроль за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади, а також захист основоположних прав і свобод. Його інституційна спроможність і функціональність безпосередньо впливають на стабільність правової системи та рівень суспільної довіри до державних рішень.

Законодавчі зміни, що запровадили конкурсну процедуру добору суддів Конституційного Суду, були серед умов надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до ЄС. Хоча відповідні зміни формально ухвалені й запущено механізм із залученням Дорадчої групи експертів, подальший розвиток подій засвідчив, що формальної відповідності недостатньо. Ефективна імплементація цієї моделі, зокрема своєчасне призначення кандидатів, які успішно пройшли оцінювання та отримали позитивні рекомендації, залишається критично важливою.

У 2025 році затримки з призначенням відібраних кандидатів призвели до тимчасової втрати кворуму Конституційного Суду, яка тривала близько п'яти місяців. Пізніше Президент заповнив дві вакансії за своєю квотою, що допомогло частково відновити інституційну стабільність. Водночас призначення за квотою Парламенту залишилися проблемними. Попри те, що Дорадча група експертів відібрала кандидатів, Верховна Рада не призначила жодного з них, а конкурс було оголошено повторно.

Ще складнішою виявилася ситуація за квотою Ради суддів. Перший конкурс було зупинено на етапі оцінювання «високих моральних якостей», оскільки лише один кандидат успішно пройшов цей етап. Відповідно до законодавства для продовження процедури необхідно, щоби щонайменше два кандидати відповідали вимогам на одну вакантну посаду. Другий конкурс також не завершився результативно. Дорадча група експертів не змогла рекомендувати жодного кандидата, оскільки жоден із двох претендентів, які дійшли до етапу оцінювання професійної компетентності, не підтвердив відповідність критерію визнаного рівня компетентності. Як наслідок, конкурс було оголошено повторно.

З огляду на тривалість процедури та неодноразове перезапускання конкурсів зберігаються ризики подальших затримок із призначенням суддів Конституційного Суду, що безпосередньо впливає на функціональність Суду та його інституційну стабільність. У контексті переговорів про вступ України до ЄС належне функціонування органу конституційного контролю має не лише внутрішнє, а й зовнішнє значення, оскільки входить до оцінки інституційної стабільності в межах Кластера 1 «Основи».

Тому залишається важливим подальший моніторинг ситуації міжнародними партнерами і громадянським суспільством. Органи призначення повинні забезпечити вчасне призначення кандидатів, які отримали позитивні висновки Дорадчої групи експертів, оскільки це є необхідною передумовою для збереження інституційної спроможності Конституційного Суду та виконання євроінтеграційних зобов'язань України.

## **Соціально-економічний контекст та суспільна довіра**

Три описані вище динаміки розвивалися в соціально-економічному середовищі, яке посилювало тиск як на ефективність інституцій, так і на суспільну довіру. Економіка України продовжувала значно залежати від зовнішньої фінансової допомоги, воєнних державних видатків та внутрішнього споживання. Хоча макроекономічна

стабільність загалом зберігалася, а помірне економічне зростання тривало, масштабні витрати на оборону, руйнування інфраструктури, інфляційний тиск і дисбаланси зовнішньої торгівлі обмежували фіскальний та інституційний простір для структурних реформ. У 2025 році Україна [залучила](#) 52,4 млрд євро зовнішнього фінансування — майже половину державного бюджету, що зробило міжнародну підтримку ключовим чинником забезпечення соціальних і гуманітарних видатків, тоді як усі внутрішні фінансові ресурси спрямовувалися на сектор безпеки та оборони. Російські атаки на енергетичну інфраструктуру залишалися одним із головних ризиків для економічної стабільності та відновлення.

Суспільні настрої у 2025 році відображали накопичений тиск чотирьох років повномасштабної війни на довіру до демократії. Підтримка демократії як системи залишалася високою: за даними опитування Центру Разумкова у листопаді 2025 року<sup>5</sup>, 87% респондентів вважали демократію «хорошою» політичною системою для України, а 55,5% визначили її найбажанішою формою правління. Водночас оцінки фактичної демократичної траєкторії України були значно більш неоднозначними. Лише 22,6% опитаних вважали Україну повністю демократичною державою; 47,5% — що країна рухається до демократії попри наявні недоліки; а 20,5% — що Україна не є демократичною і не рухається у демократичному напрямку.

Опитування Київського міжнародного інституту соціології, проведене у травні–червні 2025 року<sup>6</sup>, [показало](#), що 41% українців вважали, що країна рухається до авторитаризму. Найчастіше серед причин називалися обмеження свободи слова, концентрація влади, невдоволення рішеннями влади та корупція. Показово, що лише 4% респондентів згадали відсутність виборів. Це свідчить про те, що занепокоєння щодо демократії були пов'язані не стільки з призупиненням виборів під час воєнного стану, скільки з питаннями підзвітності, концентрації виконавчої влади.

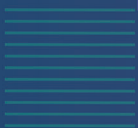
У сукупності ці дані свідчать про те, що українці залишаються відданими демократії, але дедалі частіше ставлять під сумнів здатність існуючих інституцій забезпечувати її на практиці. Наприкінці 2025 року ефект воєнної «демократичної консолідації» помітно послабився. Відтак ключовим ризиком є не втрата підтримки демократії як такої, а зростання розриву між демократичними очікуваннями громадян та ефективністю інституцій, покликаних їх забезпечувати — розриву, який може стати серйозним викликом як для подальших воєнних зусиль, так і для післявоєнної легітимності та демократичного оновлення.

<sup>5</sup> Згідно з [опитуванням](#) громадської думки, проведеним Соціологічною службою Центру Разумкова у листопаді 2025 року.

<sup>6</sup> З 28 травня по 3 червня 2025 року Київський міжнародний інститут соціології (КМІС) провів всеукраїнське опитування громадської думки «Омнібус», до якого було включено питання щодо того, чи рухається Україна у напрямку розвитку демократії чи авторитаризму.

## Підсумкові зауваги

Події 2025 року підтвердили тісний взаємозв'язок між внутрішніми інституційними процесами та поступом переговорів про вступ. Забезпечення сталості реформ, функціональності основних інституцій і дотримання принципів інституційної незалежності залишаються визначальними чинниками для подальшої динаміки європейської інтеграції України.



# I. ПАРЛАМЕНТ





Цей розділ ґрунтується на кабінетному дослідженні, проведеному на основі вторинного аналізу даних, а також аналізі відкритих джерел інформації (офіційного вебсайту Парламенту, вебсторінок комітетів Верховної Ради України; вебсайтів громадських організацій та медіа, звітів Європейської Комісії щодо України тощо). Також у розділі враховано результати експертного обговорення цього розділу, проведеного у січні 2026 року за участі експертів: **Андрія Магери**, експерта з конституційного права Центру політико-правових реформ (ЦППР), колишнього заступника голови Центральної виборчої комісії; **Антон Чиркіна**, експерта з конституційного права ЦППР; **Галини Шевчук**, старшої радниці з підтримки парламенту України, Вестмінстерська фундація за демократію; **Юрія Микитюка**, керівника регіональних програм Коаліції РПР. Також враховано відгук на цей розділ звіту **Геннадія Рижкова**, експерта з конституційного права ЦППР.



## ЗДОБУТКИ І ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Український Парламент, долаючи кризові явища та корупційні скандали, далі безперервно виконує усі свої функції.

### **У 2025 році Верховна Рада зробила подальші кроки для більшої прозорості й відкритості своєї діяльності.**

У січні Парламент [ухвалив Закон](#) щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації, яким передбачено, зокрема, відновлення доступу журналістів, працівників медіа, представників громадських організацій до відкритих засідань комітетів Верховної Ради України та інших заходів, що проводяться комітетами (у тому числі й тих, що відбуваються в режимі відеоконференції). Закон також встановлює обов'язок комітетів забезпечувати пряму трансляцію їх відкритих засідань на своїх вебсторінках на офіційному вебсайті Парламенту, а також упродовж 24 годин із часу завершення засідання комітету публікувати на цих вебсторінках відеозапис засідання (раніше обов'язковою для комітетів була лише публікація аудіозаписів засідань).

17 квітня в Парламенті було створено міжфракційне депутатське об'єднання «Відкритий парламент України», яке розпочало свою роботу 5 червня<sup>7</sup>. 13 серпня відбулося [установче засідання](#) Експертної ради з процедур відкритості парламенту при міжфракційному об'єднанні «Відкритий парламент України»<sup>8</sup>. Основним завданням ради є розробка плану дій, спрямованого на підвищення відкритості й прозорості роботи Верховної Ради. [Пропозиції](#) до цього плану вже надійшли від громадян та експертів і у жовтні вони були розглянуті Експертною радою. Зараз робота щодо підготовки плану триває.

Важливим аспектом у діяльності Верховної Ради України та забезпеченні її відкритості, прозорості й підзвітності є відновлення у вересні 2025 року прямих трансляцій відкритих пленарних засідань Парламенту в ефірі «Парламентського телеканалу «РАДА», на ютуб-каналі телеканалу «РАДА» та на офіційному вебсайті Верховної Ради України.

Також на офіційному вебсайті Парламенту вже публікують порядки денні пленарних засідань Верховної Ради України, але, зважаючи на безпековий фактор, - після того, як відповідне засідання відбулося. Таке оприлюднення є певною мірою здобутком: його вдалося досягти під тиском медіа та громадянського суспільства, адже від початку широкомасштабної агресії Росії проти України порядки денні пленарних засідань Верховної Ради України не оприлюднювалися взагалі.

<sup>7</sup> Керівниками цього міжфракційного депутатського об'єднання (МФО) є перший заступник голови Верховної Ради України О. Корнієнко, заступниця голови Верховної Ради України О. Кондратюк, голова Комітету з питань свободи слова Я. Юрчишин. До МФО приєдналися 32 народних депутати України з усіх депутатських фракцій і груп, крім проросійських груп «Платформа за життя та мир» і «Відновлення України».

<sup>8</sup> До складу Експертної ради увійшли 16 представників провідних громадських організацій, яких відібрали за результатами публічного конкурсу. Головою ради обрано координаторку Руху ЧЕСНО В. Думанську.



## **Верховна Рада України не лише виконувала контрольні функції, а й проводила роботу з їх посилення**

Крім того, що «години запитань до Уряду» проводилися з визначеною Регламентом Верховної Ради періодичністю<sup>9</sup>, відбувалися слухання у комітетах, комітети також удосконалювали реалізацію контрольної функції. Зокрема, попри те, що Закон України «Про правотворчу діяльність» ще не діє, деякі комітети Верховної Ради України за допомогою міжнародних партнерів використовували інструменти правового моніторингу нормативно-правових актів (постзаконодавчого контролю) під час проведення ними аналізу практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, що належать до відання комітетів<sup>10</sup>.

Також у Парламенті працює [робоча група](#), що складається із народних депутатів України, щодо створення Парламентського бюджетного офісу, яка зараз вивчає міжнародний досвід функціонування бюджетних офісів, їх різні моделі, аналізуючи переваги й недоліки таких офісів у контексті України.

Дослідницькою службою Верховної Ради України спільно з Центром політико-правових реформ розроблено [путівник](#) постзаконодавчого контролю щодо проведення комітетами ВРУ правового моніторингу ухвалених законів, який має рекомендаційний характер.

17 грудня Парламент ухвалив [Закон України](#) щодо вдосконалення порядку призначення на посади та звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України. Ним, зокрема, передбачено подання членом Уряду до Верховної Ради одночасно із заявою про відставку письмового звіту про свою діяльність на посаді члена Кабінету Міністрів та розгляд такого звіту профільним комітетом Верховної Ради. Наразі цей Закон перебуває на підписі в Президента України.

**Зростає рівень залучення молоді до роботи Парламенту** та його органів внаслідок створення нового органу — Молодіжної ради при Голові Верховної Ради, яка у квітні 2025 року [розпочала](#) свою роботу.

**Сприяють реалізації представницької функції, покращенню відкритості й ефективності роботи Парламенту виїзні засідання комітетів**, які відбуваються в тому числі у регіонах, близьких до території ведення активних бойових дій.

**Покращено ефективність роботи Верховної Ради України** завдяки вдосконаленню співпраці Уряду з Парламентом в ухваленні необхідних рішень щодо вступу України до ЄС через введення народних депутатів України та фахівців Апарату

<sup>9</sup> У дні проведення пленарних засідань щотижня у п'ятницю з 10 до 11 години.

<sup>10</sup> Зокрема, аналіз практики застосування законодавчих актів проводився Комітетом з питань молоді і спорту, Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Верховної Ради України до складу робочих груп із підготовки відповідних [дорожніх карт](#) і переговорних позицій України під час переговорів з Європейським Союзом.

Також у грудні 2025 року створено інклюзивну парламентську [робочу групу](#) з підготовки законодавчих пропозицій щодо виборів в особливий або повоєнний період із залученням представників усіх депутатських фракцій та груп, Уряду, Центральної виборчої комісії, громадянського суспільства і науковців. Вона працює у відкритому режимі з онлайн-трансляцією засідань у прямому ефірі.

**Вчасне ухвалення Верховною Радою Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік»<sup>11</sup>** також можна вважати одним із досягнень 2025 року, оскільки це стало результатом подолання кризових явищ, які на той час вирували в Парламенті.

---

<sup>11</sup> Закон ухвалено 3 грудня 2025 року.

## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

### **Наявність випадків неспроможності Парламенту виконувати функцію запобіжника щодо недемократичних рішень**

Ухвалення Верховною Радою Закону України № 4555, яким фактично Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП) і Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) було позбавлено незалежності<sup>12</sup>, викликало бурхливу реакцію суспільства й заклало підґрунтя для політичної кризи. Восени 2025 року викриття корупційної афери у сфері енергетики за участі високопосадовців із різних державних органів, Офісу Президента України та наближених до зрадників України осіб, сприяло розростанню цієї кризи, що проявилось у [блокуванні](#) роботи Парламенту опозиційними народними депутатами з вимогою відставки Уряду, а не лише кількох його членів. Примітно, що ініціатива щодо відставки Уряду була підтримана і навіть [розширена](#) деякими представниками депутатської фракції «Слуга народу».

І хоча ситуацію із САП і НАБУ Парламент частково виправив, ухваливши Закон № 4560, та подолав тимчасові кризові явища<sup>13</sup>, наведені обставини свідчать про зменшення його здатності бути запобіжником від недемократичних дій. Той факт, що більшість народних депутатів голосують за сумнівні поправки та призначення на посади осіб за вказівкою представників Офісу Президента, також викликає занепокоєння щодо їхньої відданості принципу верховенства права і здатності виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, а не лише в інтересах наближених до Президента України чи керівника Офісу Президента осіб.

### **Зменшення темпу ухвалення законів (навіть з урахуванням воєнного стану) та затримки з виконанням міжнародних зобов'язань**

Минулого року спостерігалися затримки в ухваленні Парламентом законів, необхідних для виконання індикаторів Ukraine Plan, що створює ризики як для темпів упровадження реформ, так і для надходження фінансової підтримки до державного бюджету в межах Ukraine Facility. За результатами моніторингу коаліції громадських організацій, у 2025 році Україна не забезпечила виконання низки індикаторів Плану України, значна частина яких потребувала законодавчих [змін](#). Зокрема, у IV кварталі 2025 року не виконано 10 індикаторів, 8 з яких передбачали ухвалення законів Верховною Радою. Причини їх невиконання є комплексними: частина індикаторів залишилася нереалізованою через несвоєчасне опрацювання і розгляд законопроектів Парламентом та низький рівень його співпраці з Урядом, а інші — через затримки внесення відповідних законопроектів Урядом до Верховної Ради. Також необхідно зазначити, що окремі ухвалені закони, попри формальну відповідність євроінтеграційним вимогам, нівелювали зміст реформ (зокрема ухвалення законопроекту із реєстр. № 14048 замість законопроекту із реєстр. № 4298).

<sup>12</sup> Це відбулося внаслідок внесення під час другого читання поправок, не пов'язаних із предметом регулювання законопроекту, всупереч Регламенту Верховної Ради.

<sup>13</sup> Це доводить ухвалення Парламентом Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік».

## Ігнорування рішень Парламенту

Зростає суспільне занепокоєння у зв'язку із затримками у підписанні Президентом уже ухвалених Верховною Радою законів<sup>14</sup>, а також через недотримання конституційної вимоги: або застосувати вмотивоване вето, або підписати й офіційно оприлюднити закон у разі спливу 15-денного строку.

## Затримки з інституційними призначеннями і впровадженням парламентських реформ

Станом на 1 січня 2026 року Парламент не призначив суддів Конституційного Суду України за своєю квотою<sup>15</sup>, що ускладнює роботу органу конституційної юрисдикції. Верховна Рада розглянула питання про призначення суддів Конституційного Суду України лише 8 жовтня 2025 року (жоден із кандидатів не набрав відповідної кількості голосів)<sup>16</sup>, хоча Дорадча група експертів ще 19 лютого передала необхідні документи до Комітету з питань правової політики.

Також проєкт постанови Верховної Ради України про створення Консультативної експертної групи з попереднього відбору кандидатів до Рахункової палати, поданий у травні 2025 року, розглянутий Парламентом лише 19 серпня та врешті не був ухвалений. З вересня очікує розгляду Парламентом новий [проєкт постанови](#) з цього ж питання. Зволікання зі створенням зазначеної експертної групи відтерміновує можливість призначення членів Рахункової палати за новою конкурсною процедурою, а отже, – і реформування органу парламентського контролю. Не розглянуто Парламентом і проєкт Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (із квітня 2025 року), що також унеможлиблює реформування інституту омбудсмана відповідно до міжнародних стандартів захисту прав людини та удосконалення контрольної функції Парламенту у цій сфері.

## Забезпечення більшої відкритості, прозорості та підзвітності діяльності Верховної Ради України

Публікація на офіційному вебсайті Парламенту України порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України після того, як воно відбулося, є прогресом, однак не забезпечує належної відкритості і прозорості діяльності Парламенту й надалі обмежує права громадян на участь в управлінні державними справами. Тому Верховній Раді необхідно знайти можливість публікувати порядки денні пленарних засідань до їх проведення.

<sup>14</sup> Наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України» перебуває на підписі у Президента із 25 червня 2024 року; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа і журналістів та забезпечення права громадян на доступ до інформації» перебував на підписі майже 11 місяців; Закон України «Про публічні консультації» — понад 3 місяці Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у період дії воєнного стану» — більше як місяць.

<sup>15</sup> 2 вакантні посади за квотою Парламенту.

<sup>16</sup> 14 жовтня оголошено про початок нового конкурсного відбору на дві вакантні посади судді Конституційного Суду України.

Також не вирішеними в означеному аспекті залишаються такі питання: необхідність поширення дії положень Закону України «Про публічні консультації» щодо обов'язкового проведення публічних консультацій на законопроекти, підготовлені народними депутатами України і Президентом України; набуття чинності цим Законом до припинення або скасування воєнного стану; можливість доступу представників медіа до кулуарів Верховної Ради України та ложі преси (а не лише до пресцентру), збільшення кількості акредитованих журналістів.

Окрім того, парламентський телеканал «РАДА» до січня 2026 року працював у складі телемарафону «Єдині новини» (який забезпечує [представництво в ефірі](#) переважно народних обранців провладної фракції та представників Офісу Президента України), транслював його контент і не виконував головне своє завдання – бути основним джерелом інформації про роботу Парламенту, його комітетів, народних депутатів України – представників усіх депутатських фракцій і груп.

20 грудня набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації». Наразі Парламенту необхідно забезпечити реалізацію цього Закону, оскільки не всі комітети Верховної Ради України мають технічну спроможність вести пряму трансляцію своїх засідань на вебсторінках комітетів на офіційному вебсайті Верховної Ради. Крім того, технічний ресурс самого вебсайту потребує відповідного вдосконалення.

### **Інституційна вразливість Парламенту внаслідок недосконалості законодавчого процесу**

Попри необхідність ухвалення великої кількості законодавчих актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЕС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, Парламентом досі на законодавчому рівні не ухвалено спеціального порядку розгляду євроінтеграційних законів. На розгляд ВРУ у 2022 – 2025 роках подані законопроекти з означеного питання ([реєстр. №№ 8242, 13653, 13653-1](#)), проте вони ще не опрацьовані навіть у профільному Комітеті Верховної Ради.

Спостерігається позитивна тенденція посилення взаємодії Парламенту з Урядом, проте рівень їхньої співпраці все ще залишається недостатнім. Із поданих Кабінетом Міністрів на розгляд ВРУ законопроектів Парламент [ухвалює](#) близько 50%.

Проведення експертиз нормативно-правового акта, оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини, правового моніторингу законів, визначених Законом України «Про правотворчу діяльність», необхідне вже зараз, а не через рік після дня припинення або скасування воєнного стану в Україні. Однак у 2025 році Верховна Рада не зробила жодного кроку для вирішення цих питань на законодавчому рівні.

## Відсутність дієвої системи етичних стандартів для народних обранців

Неетична поведінка окремих народних депутатів як у стінах Верховної Ради України, так і поза ними (зокрема фізичні сутички в місцевих радах, образлива поведінка та використання нецензурної лексики у взаємодії з працівниками поліції, а також сексистські висловлювання й публікації у соціальних мережах) завдає шкоди інституції, дискредитує її та підриває довіру суспільства до Парламенту<sup>17</sup>. Аналіз чинного правового регулювання свідчить про те, що український Парламент значно обмежений у своїх можливостях реагувати на неетичну поведінку народних депутатів. У зв'язку з цим ухвалення Кодексу етики народних депутатів є вкрай актуальним. Таке законодавство має визначити основні принципи парламентської етики, встановити прозорий механізм контролю за їх дотриманням, передбачити пропорційні санкції у разі порушень, а також визначити чітку процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності.

## Гендерний дисбаланс у Парламенті та Апараті Верховної Ради України

У Верховній Раді IX скликання найбільша кількість жінок серед усіх попередніх скликань, однак їх частка все ж залишається низькою (близько 21%). Чоловіки домінують на основних посадах у Верховній Раді України, зокрема обіймають посади Голови Верховної Ради України, його першого заступника, голів комітетів. Лише 5 із 23 комітетів ВРУ очолюють жінки, однак, зважаючи на співвідношення загальної кількості чоловіків і жінок у складі Парламенту, ця цифра є цілком релевантною. Тому задля вирішення питання гендерного дисбалансу у Верховній Раді потрібно передусім забезпечити дотримання виборчого законодавства партіями під час формування виборчих списків, а вже потім змінювати парламентське законодавство.

В Апараті Верховної Ради України жінки становлять близько 70% працівників, однак їхня кількість на керівних посадах є не настільки значною (25 із 56)<sup>18</sup>. Така ситуація в Апараті Верховної Ради обумовлена браком чітких механізмів для забезпечення гендерного балансу й потребує врегулювання із дотриманням європейських стандартів гендерної рівності (про недостатнє представництво жінок у політиці та процесі ухвалення рішень зазначено у звіті Європейської Комісії щодо України за 2025 рік).

## Обмеження парламентської дипломатії

Досі діє порядок оформлення народними депутатами України відряджень за кордон, визначений розпорядженням Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2022 року № 806 (зі змінами, внесеними розпорядженням від 29 грудня 2023 року № 1367), попри те, що він є інструментом обмеження політичної діяльності народних обранців, передусім опозиційних (про що вказано у звіті Європейської Комісії щодо

<sup>17</sup> [За результатами](#) соціологічного опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 11 по 18 листопада 2025 року, 76% респондентів не довіряють Верховній Раді України.

<sup>18</sup> [Дослідження](#) Аналітичного центру Асоціація жінок-юристок «ЮрФем».

України за 2025 рік). Усе ще не розглянуто Парламентом проект постанови Верховної Ради України «Про виконання Резолюції Європейського Парламенту від 29 лютого 2024 року № P9\_TA(2024)0119 в частині скасування обмежень щодо закордонних поїздок народних депутатів України», реєстр. [№ 11058](#), який ще у березні 2024 року народні депутати України внесли на розгляд Верховної Ради України.

**Необхідність активізації контактів депутатських груп Верховної Ради України з міжпарламентських зв'язків з іноземними державами** з відповідними групами у парламентах принаймні ключових держав-членів ЄС. Це сприятиме покращенню парламентської дипломатії в цілому, поінформованості парламентарів відповідної держави щодо стану справ в Україні та її розвитку. До того ж запити на активізацію контактів та подібних обмінів сприятимуть створенню таких міжпарламентських груп у державах, де їх досі ще не створено.

**Недостатнє врегулювання прав опозиції**, зокрема в Регламенті Верховної Ради України, є актуальним питанням. Про необхідність його вирішення вказано також і у Звіті Європейської Комісії щодо України за 2025 рік.

**Недостатнє організаційне, матеріально-технічне забезпечення Парламенту та Апарату Верховної Ради** не дає змоги працювати їм на належному рівні у кризових ситуаціях, зокрема коли немає світла, води та опалення.

**Продовження тенденції зменшення кількості народних депутатів України** може стати викликом для Парламенту, зважаючи на неможливість проведення парламентських виборів під час дії правового режиму воєнного стану. Станом на 1 січня 2026 року у Верховній Раді налічувалося 395 народних депутатів порівняно з обраними у 2019 році 424-ма<sup>19</sup>, та конституційно визначеною чисельністю Парламенту - 450 народних обранців. До того ж у 2025 році 13 депутатів ні разу не з'явилися на засідання ВРУ, а 12 – [отримали](#) підозри у вчиненні кримінальних злочинів від правоохоронних органів, зокрема, щодо недостовірного декларування, корупції в сфері закупівель, хабарництва, відмиванні коштів та державній зраді. Якщо збройна агресія Росії в майбутньому триватиме довго і відповідно не буде неможливості провести демократичні вибори, зменшення кількості парламентарів потенційно формує ризики щодо здатності Парламенту виконувати свої функції. А реалізація низкою народних обранців бажання достроково скласти мандат може посилити відповідні інституційні ризики.

<sup>19</sup> у 2019 році обрано 424 народних депутати, що зумовлено тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим та частин Луганської і Донецької областей. Верховна Рада є повноважною в разі обрання не менше як двох третин від її конституційного складу (300 депутатів).



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ

### Парламенту і Голові Верховної Ради України:

- Знайти політичне рішення для збереження динаміки реформ, вчасного ухвалення законів, зокрема тих, які стосуються виконання міжнародних зобов'язань у рамках Ukraine Facility та євроінтеграційного процесу.
- Ухвалити закон щодо спеціальної процедури розгляду євроінтеграційних законопроектів і реалізувати його.
- Ухвалити проект постанови «Про утворення дорадчої групи експертів для здійснення попереднього відбору кандидатів на посади членів Рахункової палати» (реєстр. № 14012), проект Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13181).
- Публікувати на офіційному вебсайті Парламенту України порядок денний пленарного засідання за кілька днів до його проведення без зазначення точної дати задля дотримання безпекових вимог.
- Внести зміни до Закону України «Про публічні консультації» щодо встановлення обов'язку проведення усіма суб'єктами права законодавчої ініціативи публічних консультацій стосовно законопроектів і визначення терміну набуття ним чинності раніше від дати припинення або скасування воєнного стану.
- Вирішити питання доступу представників медіа до кулуарів Верховної Ради України та ложі преси (а не лише до пресцентру), збільшення кількості акредитованих журналістів.
- Виділити ресурси на впровадження Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації».
- Забезпечити роботу парламентського телеканалу «РАДА» як основного джерела інформації про діяльність Верховної Ради України, її органів і народних обранців.

- Залишити чинне регулювання Виборчого кодексу щодо представництва жінок і чоловіків під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків відповідною партією, визначити чіткі механізми для дотримання гендерного балансу на керівних посадах у Парламенті та Апараті Верховної Ради.
- Врегулювати на законодавчому рівні права опозиції.
- Внести зміни до розпорядження Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2022 року № 806 «Про деякі питання порядку оформлення народними депутатами України відряджень за кордон в умовах дії воєнного стану» з метою лібералізації його положень і забезпечення прав парламентарів на провадження міжнародної діяльності.
- Розмістити інформацію про відрядження народних депутатів України на їхніх офіційних сторінках на офіційному вебсайті Парламенту задля забезпечення відкритості діяльності та унеможливлення маніпуляцій із цією інформацією.
- Ухвалити проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)» (реєстр. № 8327) і впровадити цей Закон.
- Ухвалити рішення щодо введення в дію якомога раніше положень Закону України «Про правотворчу діяльність», які регулюють проведення експертиз нормативно-правового акта, оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини, правового моніторингу законів.



## II. ПРЕЗИДЕНТ





## Оцінка діяльності Президента України і пов'язаних інституцій в контексті функціонування інших демократичних інститутів<sup>20</sup>

Розділ доопрацьовано за результатами обговорення за участі експертів: **Ігоря Коліушка**, голови правління Центру політико-правових реформ (ЦППР); **Юлії Кириченко**, членкині правління ЦППР, керівниці проєктів з конституційного права, співголови Ради Коаліції Реанімаційний Паке́т Реформ» (Коаліція РПР); **Олександра Банчука**, члена правління ЦППР; **Олександра Саєнка**, координатора напряму державного управління ЦППР; **Ірини Шостак**, експертки з конституційного права ЦППР; **Олександра Бовша**, експерта напряму «місьцеве самоврядування та децентралізація» ЦППР; **Романа Смалюка**, координатора напряму «Судівництво» ЦППР.

Цей розділ звіту дає оцінку ролі та практик реалізації повноважень Президента України в контексті функціонування системи демократичного врядування. Аналіз фокусується на інституційній взаємодії Президента з органами виконавчої і законодавчої влади, а також його впливу на окремі інституційні процеси. Водночас цей розділ не охоплює оцінку всіх конституційних повноважень Президента у сфері безпеки та оборони, а також зовнішньої політики, за винятком окремих аспектів, що мають безпосередній вплив на функціонування демократичних інститутів, зокрема у контексті утворення військових адміністрацій.

Оцінка базується на аналізі фактичних практик реалізації повноважень, а не лише їх формального нормативного закріплення, та здійснюється крізь призму принципів верховенства права, належного врядування та інституційної підзвітності. Особлива увага приділяється виявленню відхилень від усталених демократичних стандартів.

Аналіз ґрунтується на відкритих джерелах, зокрема офіційних ресурсах органів державної влади, аналітичних дослідженнях громадянського суспільства і повідомленнях у медіа.

Метою цього розділу є системне виявлення структурних дисбалансів у системі організації та функціонування державної влади, інституційних обмежень і практик, що можуть впливати на ефективність функціонування демократичних інститутів. У цьому контексті аналіз спрямований на розуміння фактичного стану функціонування механізмів стримувань і противаг, зокрема в умовах воєнного стану. Водночас у межах цього звітнього періоду не ставиться за мету комплексна оцінка або порівняльний аналіз додаткових інституційних інструментів контролю, притаманних найбільш розвиненим демократіям.

<sup>20</sup> У цьому розділі під «дотичними інституціями» маються на увазі органи і структури, що функціонують при Президентові України або забезпечують реалізацію його повноважень, зокрема Офіс Президента України.



## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

### Затримки з підписанням законів Президентом

Зберігається практика затримок із підписанням законів, ухвалених Верховною Радою України, а також недотримання конституційної вимоги щодо обов'язку Президента або застосувати вмотивоване вето, або підписати та офіційно оприлюднити закон у разі спливу 15-денного строку. Неухвалення рішення у цей період фактично створює правову і процедурну невизначеність, підриваючи завершальну стадію законодавчого процесу.

Станом на січень 2026 року 42 закони, [ухвалені](#) Верховною Радою України, залишаються непідписаними Президентом. Із них 7 законів були ухвалені у 2025 році та не повернуті з підписом, тоді як 35 законів датуються періодом 2019 – 2024 років, що свідчить про системний характер затримок, які в окремих випадках тривають роками.

Тривалість таких затримок є значною і не лише негативно впливає на ефективність законодавчого процесу, але й призводить до відтермінування виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України» перебуває на підписі у Президента із 25 червня 2024 року. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення окремих гарантій діяльності медіа та журналістів і забезпечення права громадян на доступ до інформації» залишався непідписаним майже 11 місяців, Закон України «Про публічні консультації» – понад три місяці, а Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в умовах воєнного стану» – понад місяць.

### Затримки з кадровими призначеннями створюють реальні ризики для належного функціонування головних інституцій

19 лютого 2025 року Дорадча група експертів передала Президентові України рейтингові списки кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України. Внесені до списків особи були визнані такими, що відповідають критеріям високих моральних якостей і визнаного рівня [компетентності](#). 10 – 11 березня 2025 року конкурсна комісія провела співбесіди з відібраними кандидатами, а за результатами оцінювання рекомендувала до призначення трьох кандидатів: [Юрія Барабаша](#), Олександра Водяннікова і Михайла Савчина.

Попри завершення конкурсної процедури, наявність позитивних висновків та законодавчо встановленого тридцятиденного терміну для видання Президентом відповідного указу, призначення відбувалися зі значними затримками. Лише 27 червня 2025 року [Указом](#) Президента було призначено [Олександра Водяннікова](#), а 17 вересня 2025 року — [Юрія Барабаша](#). Водночас третя вакансія за квотою Президента на час підготовки звіту залишається незаповненою. Це свідчить про затримки та

несвоєчасне ухвалення рішень щодо визначення кандидатів для призначення, а також про те, що не було вжито заходів для оперативного оголошення нового конкурсу з метою заповнення наявної вакансії.

Така практика затягувань із призначеннями після завершення конкурсних процедур і отримання позитивних рекомендацій підриває ефективність запровадженої моделі відбору і створює ризики для безперервного функціонування Конституційного Суду. У ширшому контексті це свідчить про наявність розриву між формальним запровадженням конкурсних механізмів і їх фактичною імплементацією, що має критичне значення для забезпечення інституційної спроможності суду та виконання зобов'язань України у межах переговорного процесу з ЄС.

Аналогічною проблемою є невизначеність чітких термінів розгляду рекомендацій Етичної ради, що створює можливості для їх тривалого ігнорування суб'єктами призначення.

Так, 16 березня 2023 року Етична рада [рекомендувала](#) трьох кандидатів для призначення Президентом України на посади членів **Вищої ради правосуддя (ВРП)**. 17 квітня 2023 року створена Президентом комісія [підтримала](#) всі три кандидатури. Втім після цього не було жодної інформації щодо подальшого розгляду цих рекомендацій, а це свідчить про їх фактичне ігнорування. Лише в листопаді 2024 року був оголошений новий конкурс.

11 серпня 2025 року Етична рада [рекомендувала](#) 16 кандидатів для призначення за квотою Президента. Наприкінці серпня президентська комісія [відібрала](#) шість кандидатів для призначення, однак лише 8 жовтня 2025 року Президент призначив двох членів ВРП. По суті одна посада у ВРП за квотою Президента України була вакантною із 2019 року, а інша — із 2023 року.

Такі затримки відбуваються на тлі системної проблеми незаповненості складу ВРП. Рада є ключовим органом суддівського врядування, відповідальним за призначення, притягнення до дисциплінарної відповідальності і звільнення суддів. Її повний склад становить 21 член, 20 з яких призначаються за квотами різних суб'єктів.

### **Не ухвалено рішення щодо нової стратегії судової реформи**

Відповідно до Дорожньої карти з питань верховенства права передбачалося розроблення й затвердження Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2025 – 2029 роки як головного програмного документа у цій сфері. Відповідальним за реалізацію цього заходу визначено Офіс Президента України, а термін його виконання — II квартал 2025 року.

Станом на час підготовки звіту відповідне рішення щодо затвердження стратегії не ухвалено, хоча відповідний проект готовий з вересня 2024 року. Як наслідок, на державному рівні немає узгодженого стратегічного бачення розвитку судової системи.

Це ускладнює забезпечення послідовності реформ та може впливати на ефективність виконання зобов'язань України у межах європейської інтеграції.

## Неформальний вплив на формування Уряду

У контексті функціонування системи стримувань і противаг окремої уваги потребує питання неформального впливу Президента України на процес формування Уряду. Відповідно до Конституції України повноваження Президента у сфері формування Кабінету Міністрів є обмеженими і стосуються, зокрема, внесення подання до Верховної Ради щодо призначення Прем'єр-міністра (за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді), Міністра оборони і Міністра закордонних справ. Водночас інші члени Уряду призначаються Парламентом за поданням Прем'єр-міністра.

Попри це на практиці спостерігається тенденція до розширення ролі Президента у процесі визначення кандидатур на посади міністрів. Це знаходить відображення і в публічній комунікації. Президент регулярно проводить зустрічі з кандидатами на посади міністрів, які формально належать до сфери відповідальності Прем'єр-міністра. Крім того, у медіа повідомлялося про зустрічі Президента із фракцією парламентської більшості, під час яких обговорювалися та фактично озвучувались кандидатури на посади членів Уряду.

В окремих випадках представники Офісу Президента у публічних заявах також підтверджували інформацію щодо відповідних кандидатів. Водночас важливо розмежовувати допустимий політичний вплив Президента як суб'єкта політичного процесу і його участь у формальних процедурах формування Уряду. Зокрема, проведення зустрічей чи співбесід із кандидатами не повинно підміняти або де-факто визначати результати процедур, що належать до повноважень інших суб'єктів, передусім Прем'єр-міністра.

Таке може свідчити про продовження практики функціонування неформального центру впливу на процес формування виконавчої влади, що виходить за межі конституційно визначених повноважень Президента.

Також відзначимо, що у публічній комунікації простежується практика надання Президентом доручень Уряду або окремим міністрам. Враховуючи конституційно визначений розподіл повноважень, така практика може виходити за межі ролі Президента в системі державної влади і створювати ризики розмивання інституційної відповідальності.

Водночас важливо розмежовувати політичну роль Президента як суб'єкта політичного процесу та його участь у формальних інституційних процедурах. У випадках, коли така участь може фактично впливати на результати процедур, віднесених до повноважень інших суб'єктів, це створює відповідні інституційні ризики.

У ширшому контексті ці факти створюють ризики для інституційного балансу між гілками влади, послаблюють роль Прем'єр-міністра як головного суб'єкта формування Уряду та підривають прозорість і підзвітність відповідних процедур.

Це також може розглядатися як ознака поступового зміщення моделі врядування у бік посилення президентського впливу поза формалізованими механізмами.

Зміна керівництва Офісу Президента стала однією з найбільш значущих політичних подій 2025 року, що могла мати наслідки не лише для внутрішнього функціонування президентської вертикалі влади, але й для балансу між ключовими центрами ухвалення рішень у системі врядування. Звільнення Андрія Єрмака після майже п'яти років на посаді та подальше призначення Кирила Буданова після його звільнення з посади керівника Головного управління розвідки може свідчити про спробу перегляду моделі функціонування Офісу Президента та її адаптації до нових політичних і безпекових обставин.

### **Практика утворення військових адміністрацій та її вплив на місцеве самоврядування**

У контексті реалізації повноважень Президента уваги потребує і практика утворення військових адміністрацій на місцевому рівні. Попри наявність відповідних повноважень в умовах воєнного стану, брак чітких критеріїв необхідності та пропорційності таких рішень, а також обмежена публічна аргументація їх запровадження створюють ризики для функціонування місцевого самоврядування в тилкових громадах, які не перебувають в зоні бойових дій. Зокрема, це може призводити до фактичного звуження повноважень органів місцевого самоврядування і концентрації управлінських рішень в тимчасових державних органах.

У 2025 році ці ризики проявилися у зв'язку з утворенням Одеської міської військової адміністрації. Хоча відповідне рішення формально відповідало законодавству про воєнний стан, питання його обґрунтованості та необхідності залишаються дискусійними з огляду на можливість застосування менш інвазивних механізмів [забезпечення](#) безперервності управління на місцевому рівні.

На необхідність обережного застосування цього інструменту звертала увагу і Європейська Комісія, яка у [Звіті](#) щодо України за 2024 рік зазначила, що «припинення місцевого самоврядування має бути крайнім заходом», а також рекомендувала законодавчо уточнити критерії утворення військових адміністрацій і надавати перевагу альтернативним механізмам там, де це дозволяє безпекова ситуація. У [Звіті](#) щодо України за 2025 рік Єврокомісія знову висловила занепокоєння щодо цього.

### **Застосування санкцій до громадян України**

У 2025 році тривала практика застосування санкцій до громадян України, що зумовлює необхідність особливої уваги до дотримання законодавчо визначених підстав і процедур їх застосування. Відповідно до частини другої статті 1 Закону України «Про санкції» санкції за загальним правилом застосовуються до іноземних держав, іноземних юридичних та фізичних осіб, осіб без громадянства, а також інших суб'єктів. Застосування ж санкцій до громадян України можливе лише у разі, якщо такі особи здійснюють терористичну діяльність.

Водночас у практиці застосування санкцій виникають питання щодо послідовності дотримання цього критерію, зокрема в частині відмінностей у підходах до застосування санкцій до різних осіб у співставних обставинах, що потребує додаткового аналізу та оцінки.

Частина третя статті 1 згаданого вище Закону передбачає, що застосування санкцій не виключає використання інших заходів захисту національних інтересів, що підкреслює допоміжний і спеціальний характер санкційного механізму. Таким чином, санкції за своєю правовою природою є тимчасовим інструментом, спрямованим на запобігання загрозам, і не можуть підміняти собою процедури кримінального переслідування чи судові рішення. Тому їх застосування має супроводжуватися належними гарантіями дотримання прав людини і принципу верховенства права.

У цьому контексті важливо забезпечити, щоб санкційні механізми не використовувалися як інструмент політичного впливу або тиску, а застосовувалися лише в межах чітко визначених законом підстав і процедур.

У ширшому вимірі забезпечення послідовності і правової визначеності у застосуванні санкцій має першорядне значення для довіри до державних інституцій та відповідності практики України європейським стандартам верховенства права.

У звітному періоді додаткового значення цим питанням надало рішення Європейського суду з прав людини у справі «ТОВ «М.С.Л.» проти України» (заява № 18049/18), [ухвалене](#) у 2025 році, в якому наголошено на необхідності забезпечення належних процесуальних гарантій, передбачуваності правозастосування та ефективного судового контролю за санкційними заходами.

Аналіз свідчить про наявність системних викликів у реалізації повноважень Президента України, що проявляються у затримках у законодавчому процесі, затягуванні кадрових призначень, розширенні неформального впливу на виконавчу гілку влади та непослідовності у застосуванні окремих інструментів. У сукупності це створює ризики для ефективного функціонування інституцій, підриває передбачуваність процесів ухвалення рішень і може призводити до дисбалансу у системі стримувань і противаг.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ



### Президентіві України:

- Гарантувати дотримання встановлених Конституцією порядку і строків підписання законів або застосування вето.
- Вчасно призначати кандидатів, які успішно пройшли процедури конкурсів і отримали позитивні висновки, зокрема до Конституційного Суду України та Вищої ради правосуддя.
- Мінімізувати практики неформального впливу на визначення кандидатур міністрів.



### Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України та Президентіві України:

- Оновити законодавче регулювання діяльності Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади, зокрема шляхом перегляду відповідних законів або ухвалення єдиного комплексного закону з метою посилення інституційної спроможності Уряду.
- Уточнити законодавчі критерії та процедуру утворення військових адміністрацій із забезпеченням їх застосування як виняткового, пропорційного та обґрунтованого заходу.
- Забезпечити послідовність у застосуванні санкцій, зокрема шляхом чіткого дотримання встановлених підстав і процедур.
- Посилити прозорість і підзвітність процесів ухвалення рішень.





Цей розділ ґрунтується на аналізі соціологічної, статистичної та іншої інформації з відкритих джерел, зокрема офіційних вебсайтів Парламенту, Центральної виборчої комісії України (ЦВК), а також вебсайтів установ, що проводять соціологічні дослідження, організацій громадянського суспільства та медіа. Розділ доопрацьовано за результатами експертного обговорення за участі **Петра Стецюка**, наукового консультанта з правових питань центру Розумкова, суддя Конституційного Суду України (у відставці), к. ю. н. доктора права; **Олега Марцеляка**, провідного наукового співробітника відділу конституційного та муніципального права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; **Євгена Радченка**, колишнього заступника Голови ЦВК, радника Голови ЦВК, військовослужбовця Збройних сил України, експерта Венеційської комісії; **Олени Бориславської**, професорки, докторки юридичних наук, завідувачки кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка; **Володимир Венгер**, професор кафедри конституційного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.



## ЗДОБУТКИ ТА ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

### Тема післявоєнних виборів є предметом обговорення серед головних державних інституцій

На Четвертій сесії [Діалогу](#) високого рівня щодо доброго демократичного врядування, яка відбулася у липні 2025 року у Львові, українські парламентарії, представники ЦВК, урядових інституцій, органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства та експертного середовища разом із представниками Ради Європи обговорили правові та інституційні передумови проведення демократичних виборів після завершення воєнного стану, приділивши увагу крокам щодо вдосконалення виборчого законодавства для забезпечення демократичного, безпечного та інклюзивного майбутнього виборчого процесу.

### ЦВК системно працює над створенням умов для організації та проведення післявоєнних, зокрема загальнодержавних, виборів у межах своїх повноважень

Комісія системно працює над удосконаленням виборчого законодавства з урахуванням майбутніх післявоєнних реалій, впровадженням міжнародних стандартів і рекомендацій місії спостереження, формуванням комунікаційної стратегії для післявоєнних виборів, а також модернізацією IT-інфраструктури, посиленням кіберзахисту Державного реєстру виборців і зміцненням інституційної спроможності виборчих комісій загалом. Окрім цього, ЦВК працює в напрямі забезпечення функціонування Центру підготовки учасників виборчих процесів, створеного ще [постановою Комісії № 4](#) у 2022 році.

ЦВК уже зробила низку первинних кроків для реалізації Дорожньої карти з функціонування демократичних інституцій і залишається вмотивованою забезпечити виконання всіх запланованих заходів у межах своїх повноважень. Це важливо для прогресу в переговорах України з ЄС.

Так, 24 квітня 2025 року Комісія [постановою № 16](#) затвердила Порядок забезпечення розумним пристосуванням виборців із порушеннями здоров'я (зумовленими інвалідністю, тимчасовими розладами або віком) у приміщеннях для голосування, що стало результатом тривалої роботи і створює умови для особистого голосування широкого кола виборців під час загальнонаціональних і місцевих виборів.

3 жовтня 2025 року ЦВК [ухвалила](#) постанову № 48. Нею схвалені окремі пропозиції щодо змін до законодавства України, спрямовані на врахування рекомендацій БДПЛ ОБСЄ за результатами місії зі спостереження за виборами в Україні, які можуть також за потреби бути враховані під час підготовки відповідних ініціатив не лише в разі загального вдосконалення виборчого законодавства, а й під час підготовки законодавства для післявоєнних виборів.

Комісія 7 січня 2026 року підготувала пропозиції щодо законодавчого врегулювання особливостей організації та проведення загальнодержавних виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, ухваливши відповідну постанову № 1. Зокрема, ЦВК напрацювала для суб'єктів права законодавчої ініціативи законопроект про особливості забезпечення організації та проведення загальнодержавних виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні. Окрім того, Комісія далі розвиває міжнародне співробітництво, підписавши меморандуми про взаєморозуміння з виборчими органами Албанії, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії і Швеції.

### **Нааявність суспільно-політичного консенсусу щодо проведення виборів в Україні**

Після продовження повноважень Президента України та Верховної Ради України громадянське суспільство, значна частина політиків і суспільство загалом наголошують на неможливості проведення виборів в умовах війни. Цю єдність підтверджують результати соціологічних досліджень, зокрема [проведених](#) у грудні 2025 року. Формального правового вираження цей суспільно-політичний консенсус набув в ухваленій Верховною Радою постанові від 25 лютого 2025 року<sup>21</sup> № 4252-IX про підтримку демократії під час війни на тлі закликів РФ до проведення виборів в Україні та обговорення цього питання у США.

### **Питання організації та проведення чергових місцевих виборів**

25 липня 2025 року ЦВК ухвалила [постанову № 29](#), якою встановила, що підстав для формування нового складу територіальних комісій немає у зв'язку з непризначенням Верховною Радою України дати чергових місцевих виборів.

Постановою Верховної Ради України від 8 жовтня 2025 року<sup>22</sup> № 4621-IX визнана неможливість належного забезпечення реалізації виборчих прав громадян України в умовах тривалої широкомасштабної збройної агресії Росії проти України та дії правового режиму воєнного стану з огляду на те, що за такої ситуації немає гарантій безпеки для всіх учасників виборчого процесу, а також неможливе в таких умовах дотримання принципів виборчого права та міжнародних стандартів. Одночасно наголошено на принципі безперервності функціонування в Україні виборчих органів місцевого самоврядування.

**Запрацювала Робоча група з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо особливостей порядку організації та проведення виборів в умовах особливого періоду та/або повоєнних виборів в Україні** (далі – Робоча група), створена розпорядженням Голови ВРУ від 22 грудня 2025 року № 1993. До складу Робочої групи увійшли понад 60 осіб – представники усіх парламентських фракцій і груп, державних органів (ЦВК, МЗС, Мін'юсту та інших), а також представники

<sup>21</sup> «Голос України». № 40 від 27 лютого 2025.

<sup>22</sup> «Голос України». № 200 від 14 жовтня 2025.

громадських організацій (ЦППР, IFES, «Опора»). Під головуванням Першого заступника Голови ВРУ Олександра Корнієнка відбулися перші засідання Робочої групи, на яких заслухані експертні доповіді науковців-конституціоналістів (Олени Бориславської, Володимира Венгера, Юрія Ключковського). Було утворено 7 підгруп з питань: 1) адміністрування виборів та виборчої інфраструктури; 2) напрацювання критеріїв безпеки щодо можливості організації та проведення виборів; 3) забезпечення реалізації виборчих прав військовослужбовців; 4) ВПО, тимчасово окупованих та прифронтових територій; 5) участі у виборах громадян України, які перебувають за кордоном; 6) інформаційного забезпечення виборів, інформаційної безпеки та проведення передвиборної агітації; 7) виконання міжнародних зобов'язань України у сфері виборів.

### **ЦВК повністю відновила роботу Державного реєстру виборців**

Через ризик несанкціонованого втручання РФ і викрадення чи пошкодження даних [постановою ЦВК](#) від 24 лютого 2022 року [№ 61](#) доступ до Державного реєстру виборців з початку повномасштабної агресії було обмежено. 22 грудня 2023 року ЦВК [постановою № 83](#) відновила періодичне поновлення даних про виборців, а вже на підставі [постанови](#) від 20 вересня 2024 року [№ 54](#) уРеєстр почав функціонувати і у частині обліку постійних виборчих діляниць.

Повноцінно запрацював Державний реєстр виборців лише після ухвалення [постанови ЦВК](#) від 23 грудня 2025 року [№ 73](#).



## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

### **Більшість проблем і викликів щодо організації та проведення післявоєнних виборів, наведені у попередніх звітах, зберігаються**

Прозорий і демократичний виборчий процес після війни, який відповідатиме принципам виборчого права та міжнародним виборчим стандартам, потребує комплексних змін до виборчого законодавства. Провести післявоєнні вибори лише за чинним Виборчим кодексом фактично неможливо без врегулювання викликів, зумовлених війною.

Зареєстрований у липні 2025 року [законопроект № 13464](#) та альтернативні до нього законопроекти стосуються питань виборчої системи. Крім того, напрацювання вищезазначених законодавчих ініціатив відбувалось у неінклюзивний спосіб, без залучення до цього процесу представників громадянського суспільства, експертів, а також інших парламентських і позапарламентських політичних партій.

Запропоновані ще восени 2022 року рекомендації ЦВК щодо оновлення виборчого законодавства залишилися без належної відповіді від законодавця.

Хоча ЦВК 7 січня 2026 року уже фактично вдруге підготувала законодавчі пропозиції щодо післявоєнних виборів і сформулювала пропозиції у вигляді законопроекту, однак вона не наділена правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

### **Європейська Комісія оприлюднила звіт у межах Пакета розширення ЄС 2025, в якому було оцінено прогрес України у період від 1 вересня 2024 року до 1 вересня 2025 року**


У [Звіті](#) зазначено, що Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій (ФДІ) стала основною рамкою для визначення пріоритетів виборчої реформи. До її розробки і виконання залучені представники органів державної влади, зокрема ЦВК, і громадські організації.

Звіт у межах Пакета розширення ЄС містить важливі положення щодо перших післявоєнних виборів. Зокрема, в ньому зазначається, що у майбутньому найбільш актуальними питаннями для перших повоєнних виборів будуть:

- забезпечення політичних прав громадян України, переміщених всередині країни та за кордоном, а також військовослужбовців; аудит і оновлення Державного реєстру виборців;
- протидія кіберзагрозам і дезінформації, зокрема через подальше зміцнення прозорості, свободи медіа, медіаплюралізму та редакційної незалежності;
- реформування правил політичної реклами.

### **Зовнішньополітичний тиск на Україну в питанні проведення виборів**

Конституційні та законодавчі положення забороняють проведення виборів під час дії воєнного стану. У своїй [заяві](#) українські громадські організації аргументовано наголосили, що проведення виборів може відбуватися лише після досягнення



сталого миру і скасування правового режиму воєнного стану. Цьому має передувати сталий режим припинення вогню під гарантії безпеки країн-гарантів і якісна підготовка до виборчого процесу.

Протягом 2025 року Росія продовжувала використовувати відтермінування виборів для просування пропагандистських наративів, спрямованих на підрив легітимності органів державної влади України. Такі заяви є особливо цинічними з огляду на те, що сама Росія з 2016 року проводить неконкурентні вибори до Державної думи на окупованих територіях України, а з 2018 року — також президентські вибори на цих територіях. Ці практики, своєю чергою, мають посилювати невизнання міжнародною спільнотою легітимності президента Росії, уряду та нижньої палати парламенту РФ у тій частині, в якій вони спираються на виборчі процеси, проведені на окупованій українській території.

Україна також зазнавала зовнішнього тиску з боку Сполучених Штатів у контексті дискусій щодо можливого припинення вогню та мирного врегулювання. Представники США публічно припускали можливість проведення президентських і парламентських виборів після потенційного перемир'я з Росією. Українська влада відкинула такий підхід як недостатній без наявності стійких безпекових гарантій та підтвердила, через ухвалення Постанови № 4252-IX від 25 лютого 2025 року, конституційну неможливість проведення виборів під час воєнного стану.


Загалом Україна вже неодноразово мала негативний досвід із Росією як державою-агресором, яка без попередження порушувала так звані «режими припинення вогню». На цьому тлі будь-який план, що зводиться до послідовності «припинення вогню — вибори» без стійких безпекових гарантій та належної підготовки, створює ризик втягування України у виборчий процес в умовах дестабілізації та підвищеної вразливості до російського втручання.

### **Необхідний час і ресурси для підготовки виборчого процесу**

Як уже зазначалось у попередньому звіті, безпекові, організаційні та інфраструктурні виклики, що наявні сьогодні та ймовірно посилюватимуться надалі, унеможлиблюватимуть проведення виборів у визначений статтею 20 Виборчого кодексу<sup>23</sup> і відірваний від реальності термін — не пізніше ніж через місяць після припинення або скасування воєнного стану. Попередня позиція щодо можливості проведення виборів через 6 місяців після завершення воєнного стану, яку парламентарії погодили ще в листопаді 2023 року, залишається незмінною, однак не закріплена законодавчо. Водночас заступник керівника відділу з питань виборів ОБСЄ/БДІПЛ заявив, що для розгортання місії зі спостереження за післявоєнними виборами необхідно мінімум 9 [місяців](#).

Усунення чи мінімізація наявних викликів потребують не лише значних часових, але й фінансових ресурсів. За базовими підрахунками ЦВК, з урахуванням інфляції

<sup>23</sup> «Вісник Верховної Ради України». 2020 р. (№ 7, № 8, № 9). С. 48. (№ 36), С. 273.



вибори народних депутатів і місцеві вибори коштують у середньому 4 — 5 млрд гривень, тоді як президентська кампанія є дорожчою. Президентські вибори коштуватимуть приблизно 4 — 5 мільярдів гривень для першого туру і 6,5 — 7 мільярдів гривень у разі проведення повторного голосування. Сукупно видатки на проведення усіх трьох типів післявоєнних виборів в Україні [становитимуть](#) попередньо майже 20 мільярдів гривень.

Ще одним викликом для підготовки перших післявоєнних виборів буде відновлення виборчої інфраструктури. Так, за [наявною](#) в Центральній виборчій комісії інформацією, зруйновано або пошкоджено понад 7,5 тисяч приміщень для голосування та/або приміщень дільничних виборчих комісій, і з кожним днем війни їх кількість лише зростає.

Очевидною проблемою для післявоєнних виборів буде чинник «кадрового голоду» — щодо кандидатур до складу виборчих комісій, системних адміністраторів, бухгалтерів у комісіях, а також офіційних спостерігачів.

### **Потреба в удосконаленні виборчої системи і територіальної організації виборів**

Необхідність врегулювання питань територіальної організації післявоєнних виборів уже відзначалась у попередньому звіті. Фактично вимушений перегляд меж виборчих регіонів, округів та їх центрів, а також масова міграція виборців впливатимуть на ефективність виборчої системи з відкритими списками, закріпленої у Виборчому кодексі. У зв'язку з цим виникає потреба завчасно адаптувати виборчу систему до нових умов, зберігши її основні принципи. Водночас окремі політики пропонують перейти до пропорційної системи із закритими партійними списками, аргументуючи це звичною для виборців моделлю і простішою організацією виборчого процесу.

Водночас, згідно із соціологічними опитуваннями, рівень довіри до політичних партій залишається низьким. Зокрема, [опитування](#) Центру Разумкова у листопаді 2025 року засвідчило, що лише 2,8% респондентів повністю довіряють політичним партіям, тоді як 26,5% не довіряють їм зовсім. Тому монополізувавши за політичними партіями номінаційне виборче право на парламентських виборах, видається необгрунтованою сама ідея позбавлення виборцями можливості в день голосування впливати на черговість кандидатів у партійному списку.

Хоча міжнародне чи європейське право не передбачає обов'язку використовувати якусь конкретну виборчу систему, пропорційна виборча система відкритих списків є вкрай важливою для України в контексті посилення ролі політичних партій і їх демократичного розвитку зсередини. На потребі її впровадження завжди наголошувала [громадськість](#) і [міжнародні організації](#), а українське суспільство загалом підтримує виборчу систему<sup>24</sup>, закріплену Виборчим кодексом. Отже, на думку цих ключових стейкхолдерів, повернення до закритих списків у післявоєнний період, ймовірно, виглядатиме як відмова від здобутків і крок назад у розбудові інституційно спроможних і демократичних політичних партій.

<sup>24</sup> За даними соціологічного [опитування](#) Центру Разумкова, 71,7% респондентів висловили підтримку пропорційній виборчій системі з відкритими списками на виборах до Верховної Ради України.

## Проблеми реалізації виборчих прав громадян

Існують серйозні виклики для реалізації загального виборчого права як всередині України, так і за її межами. Неточність даних щодо кількості внутрішньо переміщених осіб та нерівномірність їхнього розселення зумовляють складнощі зі складанням списків виборців і визначенням необхідної кількості виборчих дільниць. Особливої уваги виборчі дільниці потребують в контексті забезпечення їх доступності для великої кількості осіб з інвалідністю.

Не менше питань і труднощів з організацією голосування за кордоном. Станом на березень 2025 року, за [інформацією](#) Агентства ООН у справах біженців, за межами України перебували 6,8 мільйона українських біженців, більшість з яких є повнолітніми, а отже, мають виборчі права. У Державному [реєстрі виборців](#) за кордоном, за даними ЦВК, станом на 31 грудня 2025 року налічується 561 640 виборців. Лише 387337 осіб із них мають виборчу адресу, тобто перебувають на консульському обліку. Перебування громадянина України на консульському обліку є гарантією внесення до попереднього списку виборців на відповідній закордонній виборчій дільниці.

Найбільшою проблемою на закордонних виборчих дільницях є їхня переповненість за кількістю виборців. Навіть за інтенсивних умов організації ідеального голосування у приміщенні дільничної виборчої комісії, достатньої кількості членів ДВК і виборчих скриньок проголосувати зможуть далеко не всі виборці. У закордонному виборчому окрузі ця проблема додатково ускладнюється обмеженою кількістю виборчих дільниць та їхнім розташуванням, нерідко віддаленим від місць компактного проживання українців. Можливість розташування закордонних виборчих дільниць за межами посольств і консульств ускладнена через велику кількість дипломатичних, організаційних та безпекових питань, які наразі опрацьовуються. Видається недоцільним утворення виборчих дільниць у Росії і Білорусі через неможливість дотримання принципів виборчого права.


Окремим аспектом є конституційний ценз осілості на виборах Президента і народних депутатів України<sup>25</sup>, який унеможлиблює балотування на виборах громадян, які через війну тривалий час перебувають за кордоном.

Водночас неприйнятним чинником для українського суспільства може бути потенційна участь у післявоєнних виборах окремих громадян України, які підозрюються у різних формах колаборації з агресором (організація псевдовиборів і псевдореферендумів на окупованих територіях та активна участь у них, співпраця з окупаційними органами влади).

## Забезпечення виборчих прав військовослужбовців

Для організації післявоєнних виборів мають бути створені належні умови щодо реалізації права обирати й бути обраними військовими, яких в Україні налічується сотні тисяч осіб.

<sup>25</sup> Відповідно до статей 76 і 103 Конституції України термін проживання, необхідний для обрання депутатом Верховної Ради та Президентом України, становить відповідно п'ять і десять років. Статті 75 і 134 Виборчого кодексу встановлюють критерії визначення місця проживання особи для цілей проведення виборів.



Звісно, у мирний час сотні тисяч мобілізованих на сьогодні українських військових мали виборчу адресу за місцем свого проживання, а тому голосували на звичайних виборчих дільницях. Однак у разі двостороннього припинення бойових дій і припинення дії режиму воєнного стану демобілізація може відбуватися у кілька етапів та розтягнутися на місяці. Після початку виборчого процесу мобілізовані (на той час) військовослужбовці повинні отримати гарантії реалізації своїх виборчих прав. Лише частина військовослужбовців може бути внесена до списків виборців до найближчих за місцем розташування звичайних виборчих дільниць. Натомість для виборців-військовослужбовців, які перебуватимуть поблизу лінії розмежування, доведеться утворювати спеціальні виборчі дільниці у місцях розташування відповідних підрозділів Збройних сил України та інших військових формувань. Однак утворення спеціальних дільниць має узгоджуватися з принципом публічності й відкритості (доступу кандидатів, спостерігачів, медіа) та містити гарантії для чесності і достовірності виборчого процесу (зокрема вимоги щодо збереження виборчих бюлетенів та інших виборчих документів у сейфах і металевих шафах).

Водночас необхідно наголосити, що на відміну від багатьох інших держав світу, зокрема тих, в яких був досвід військових переворотів, виборче законодавство України не вимагає звільнення з військової служби як необхідну умову для реалізації пасивного виборчого права, тобто балотування на виборах як кандидатів.

У частині реалізації пасивного виборчого права для визначення цензу осілості як кандидатів на загальнодержавних виборах виборчий закон зараховує до часу проживання на території України час перебування у складі військового формування, дислокованого за межами України. Притім закон не уточнює, з якою метою перебувають за кордоном військові (навчання, миротворчі операції, військові операції на території держави-агресора). Однак до складу Сил оборони України входять не лише Збройні сили України, але також інші утворені відповідно до закону військові формування (Служба безпеки України, Національна гвардія України, Служба зовнішньої розвідки України тощо).

Чутливою темою щодо визначення цензу осілості для реалізації пасивного виборчого права на загальнодержавних виборах є час перебування в полоні за межами України, причому не лише військовослужбовців, але й цивільних осіб (державних і муніципальних службовців, журналістів, громадських активістів).

### **Потреба оновлення законодавства про політичні партії**

Сьогодні, коли Україна стоїть на захисті демократії й напередодні повоєнних виборів, є вкрай актуальними питання партійної розбудови та оновлення Закону України «Про політичні партії в Україні» (прийнятий у 2001 році).

У грудні 2025 року на розгляд Парламенту внесено законопроекти «Про політичні партії в Україні» (реєстр. [№ 14289](#) і [№14289-1](#)), якими пропонується нова редакція Закону. Основою для проекту закону №14289 стали напрацювання робочої групи під керівництвом народної депутатки В.Подгорної за участі представників громадських організацій та науковців. Законопроект №14289-1 розроблено представниками парламентської опозиції (Ю. Тимошенко та інші).

Цими законопроектами передбачається комплексна реформа регулювання діяльності, у тому числі реєстрації, підзвітності, фінансування політичних партій та виборчих кампаній, що є зобов'язаннями України для виконання вимог європейської інтеграції, закріпленими в [Дорожній карті](#) з питань функціонування демократичних інституцій.


### **Відновлення різноманіття інформаційного середовища до проведення післявоєнних виборів**

Можливість виборців вільно формувати власну волю та вільно її реалізовувати в розумінні статті 14 Виборчого кодексу України є складовими принципу вільних виборів. Це можливо забезпечити лише за умови відновлення політичного плюралізму, що передбачає вільне вираження власних політичних поглядів, уподобань і безперешкодне проведення агітації усіма суб'єктами під час виборчого процесу.

Варто наголосити на існуванні під час воєнного стану телемарафону «Єдині новини» — вибіркового пулу телеканалів державної і приватної власності. Діяльність «єдиного телемарафону» стала предметом критики Європейського Союзу. У нещодавньому [Комюніке](#) (звіті) Єврокомісія заявила, що Україна повинна «продовжувати зусилля щодо збереження й поступового відновлення прозорого, плюралістичного та незалежного медіаландшафту, а також забезпечити, щоб контент, створений фінансованими за державні кошти медіа, відображав політичний і суспільний плюралізм України». Окрім цього, у звіті звернули увагу на телеканал «Рада», основним завданням якого має стати «поширення інформації про парламентську діяльність, зокрема про роботу представників парламентської опозиції». Необхідно також згадати, що з початку дії воєнного стану три телеканали («Еспресо», «Прямий» і «5») були безпідставно виведені з цифрового телемовлення. Також залишаються незрозумілими підстави, на яких окремі приватні телеканали повинні фінансуватися платниками податків.

Однією з потенційних загроз для післявоєнних виборів є втручання РФ у виборчий процес з метою ліквідації незалежності та порушення територіальної цілісності України. Зокрема, проміжною метою такого втручання є приведення в Україні до влади політичних сил, які декларуватимуть і впроваджуватимуть в життя політику відмови України від закріпленого в Конституції України стратегічного курсу на вступ до НАТО і ЄС, а також просуватимуть політику участі України у східних інтеграційних об'єднаннях.

Факти втручання Росії в українські вибори мали місце і раніше. Так, Москва інформаційно забезпечувала підтримку, починаючи з виборів у 90-х роках минулого століття. Традиційно російські політтехнологи були затребувані на українських виборах понад два десятиліття. Їхня роль була спрямованою на розпалювання міжетнічної, мовної, релігійної та регіональної ворожнечі. Одним із численних прикладів цього є відомий [агітаційний матеріал](#) 2004 року про начебто «три сорти регіонів України».



Спроби втручання Росії на процеси проведення виборів і референдумів у європейських країнах (вибори в Румунії, Молдові, референдуми в Сполученому Королівстві та Нідерландах, приховане фінансування політичної партії «Народний Фронт» у Франції) набули системного характеру. Останніми роками за безпосередньої участі російських спецслужб і на російські гроші за допомогою «ботоферм» особливо активно використовуються наявні соціальні мережі.

Повернення до довоєнного інформаційного простору завчасно, до проведення виборів, є необхідним, щоб вони були повноцінним процесом змагальності між представниками різних політичних сил.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЛЬНИХ І ДЕМОКРАТИЧНИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ

### ☑ **Центральній виборчій комісії:**

- Продовжувати моніторинг стану виборчої інфраструктури, фінансових і кадрових ресурсів із залученням різнопрофільних органів влади для отримання об'єктивної та цілісної інформації. Відповідні дані мають стати підґрунтям для внесення законодавчих змін, що визначатимуть необхідний термін підготовки до післявоєнних виборів, часові рамки реалізації кожного з необхідних заходів та відповідальних суб'єктів.

### ☑ **Іншим органам державної влади, зокрема Верховній Раді України:**

- Здійснити якісне оновлення законодавства про політичні партії.
- Робочій групі Верховної Ради України підготувати законодавчі пропозиції для Парламенту, ґрунтуючись насамперед на положеннях Конституції України, що є основною умовою легітимності післявоєнних виборів. У цьому зв'язку вважати неможливим проведення виборів до досягнення сталого миру та скасування або припинення дії воєнного стану, неможливим суміщення виборчих і референдумних процесів, а також доцільним визначення черговості проведення типів післявоєнних виборів.
- Адаптувати нову пропорційну виборчу систему з відкритими списками на наступних парламентських виборах до післявоєнних реалій на конституційних засадах (перегляд мережі виборчих регіонів, виборчих дільниць, утворення закордонного виборчого регіону, утворення виборчих округів, закріплення усіх кандидатів загальнонаціонального списку за регіональними списками), ухваливши для цього спеціальний виборчий закон / групу виборчих законів, положення якого/яких тимчасово матимуть пріоритетну дію щодо Виборчого кодексу.
- До скасування або припинення дії воєнного стану розпочати взаємодію з громадянами України за кордоном та внутрішньо переміщеними особами, закликаючи оновлювати дані про себе у Державному реєстрі виборців.
- Створити сприятливі умови для виборців, зокрема для ВПО, через уточнення порядку зміни виборчої адреси і зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, в тому числі через електронний кабінет виборця.

- Передбачити можливість утворення спецдільниць в компактних місцях розміщення військовослужбовців поблизу лінії розмежування, залишити гарантії реалізації військовими виборчих прав, зарахувати до винятків щодо врахування цензу осілості в Україні часу перебування військових за межами України (з метою навчання, ведення бойових дій), а також часу перебування в полоні.
- Щодо осіб, яких підозрюють у колаборації з державою-агресором, своєчасно надавати кримінально-правову оцінку таким діям у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, та невідкладно розглянути питання щодо втрати громадянства України тими особами, які добровільно набули громадянство РФ.
- Для осіб з інвалідністю покращити умови доступу, максимально широко застосовувати для таких виборців «розумні пристосування».
- Для виборців за кордоном (для біженців) утворити додаткові виборчі дільниці як у приміщеннях наявних посольств, інших дипломатичних представництв України, так і тих приміщеннях, які будуть знайдені (про які буде домовлено) додатково. З огляду на це доведеться розв'язати проблему додаткових видатків на проведення виборів.
- Необхідно збільшити час в неділю голосування як за кордоном, так і в Україні.
- Важливо вивчити і використати корисний досвід Молдови і Румунії щодо протидії російським впливам на виборах. Однак протидія таким зовнішнім протиправним впливам не повинна стати виправданням та сприятливим полем для сваволі – зловживань і втручання у законну діяльність політичних партій, громадських організацій та медіа.
- Узгодити виборче законодавство із законодавством у сфері медіа та цифрових платформ.



# IV. ВИКОНАВЧА ВЛАДА





Цей розділ ґрунтується на аналізі відкритих джерел, зокрема статистичних та інших даних органів державної влади, проєктів законів і урядових документів, оприлюднених на офіційних вебсайтах, звітів Європейської Комісії щодо України, моніторингових звітів SIGMA, а також публікацій у сфері публічного управління. У розділі враховано результати експертного обговорення за участі **Володимира Купрія**, старшого викладача Києво-Могилянської школи врядування імені Андрія Мелешевича Національного університету «Києво-Могилянська академія», та **Андрія Заболотного**, експерта напряму «Урядування: формування політик, підзвітність та державна служба», ЦППР.



## ЗДОБУТКИ ТА ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

**Кабінет Міністрів України і система органів виконавчої влади у 2025 році в цілому забезпечили виконання основних функцій держави** з формування й реалізації державної політики, зокрема здійснення контрольно-наглядової діяльності та надання адміністративних послуг в умовах тривалої збройної агресії Російської Федерації.

**Фінансово-економічний блок Уряду разом з Національним банком України втримали макроекономічну стабільність** і забезпечили фінансування всіх пріоритетних видатків, закладених у бюджеті 2025 року. Чимало цьому сприяла побудова належної співпраці з міжнародними партнерами в рамках створених для цього майданчиків, як от Донорська платформа чи робота з країнами G7, МВФ та Світовим банком.

Виконуючи свої зобов'язання перед ЄС як країна-кандидат і маючи на меті посилити інституційну спроможність, Уряд визначив стратегічну рамку реформи та подальшої адаптації системи публічного врядування до стандартів ЄС. Так, 14 травня 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив Дорожню карту реформи державного управління, підготовлену відповідною робочою (переговорною) урядовою групою із залученням експертів та громадськості і узгоджену із представниками ЄК. А 30 грудня 2025 року Міжвідомча робоча група з питань забезпечення переговорного процесу про вступ України до ЄС та адаптації законодавства України до права ЄС затвердила проєкт Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу.

Пріоритетність проведення реформи публічного врядування була зафіксована і на рівні головних стратегічних документів політики Уряду. Згідно із затвердженою 18 серпня 2025 року і переданою до Верховної Ради України для подальшого схвалення Програми дій Уряду операційною ціллю для Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції є «впровадження комплексної реформи державного управління відповідно до європейських стандартів». Уряд зобов'язаний «сформувати комплексну стратегічну рамку реформи державного управління, спрямовану на побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян України на основі європейських стандартів та досвіду, а також ефективно впроваджує політику ЄС». До 31 грудня 2025 року Уряд мав схвалити Стратегію реформування державного управління на 2026 – 2030 роки відповідно до європейських стандартів державного управління.

18 листопада 2025 року затверджено персональний склад Координаційної ради з питань реформування державного управління, а 25 листопада 2025 року під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Тараса Качки відбулося її перше засідання.

Також, намагаючись залучити професійні й добросовісні кадри на державну службу, **Уряд продовжив розпочату у 2024 році реформу оплати праці державних службовців**. 11 березня 2025 року Верховна Рада України ухвалила закон № 4282, метою якого є забезпечення прозорих і конкурентних умов оплати праці державних службовців на основні класифікації посад, і головною тут залишається проблема його належного впровадження на практиці.

## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

**Затримки з впровадженням реформи публічного врядування пов'язані** не стільки з низькою інституційною спроможністю, а з відсутністю політичного запиту на проведення реформи. Відчувається бажання керувати “в ручному режимі” уникаючи адміністративних процедур та правил.

Основною проблемою на сьогодні все ще залишається **низька спроможність Кабінету Міністрів України та міністерств координувати і формувати якісну політику**. Попри формальне дотримання вимог Конституції та законодавства, Уряд у своїй діяльності більшою мірою орієнтується на позицію Президента України та Офісу Президента, аніж на професійну підготовку документів політики на основі консультацій з громадськістю, доказовості і верифікованих даних.

Можна констатувати, що в умовах воєнного стану останніми роками Президент, маючи монобільшість у Верховній Раді, став по суті керівником системи виконавчої влади, безпосередньо впливаючи на кадрову політику, визначення пріоритетів, схвалення звітів урядовців і керівників місцевих органів виконавчої влади. Водночас, закріплена Конституцією України парламентсько-президентська система передбачає керівну роль Кабінету Міністрів на чолі з Прем'єр-міністром, що наразі не реалізується повністю.

Затверджена й скерована Урядом до Верховної Ради України Програма діяльності Кабінету Міністрів так і не була розглянута. Це не сприяє стабільності і прогнозованості роботі Кабінету Міністрів України і насправді не надає мандат від Парламенту реалізовувати пропоновану ним політику. Загалом, попри наявність цілого переліку відомчих концепцій і планів, проблема в тому, що немає якісної та зрозумілої середньо- і довгострокової стратегії розвитку держави, унаслідок чого – часто неефективна координація між різними органами влади.

Проведені 17 липня 2025 року при формуванні Уряду реорганізації міністерств не покращили в цілому його керованість. У деяких з них кількість заступників міністра становить вже більше як 10 осіб, що прямо суперечить логіці пропонованої реформи зі зменшення кількості заступників міністра і посилення ролі державної служби та державного секретаря. Звільнення наприкінці 2025 року керівника Офісу Президента України, який мав суттєвий вплив на процеси у виконавчій владі не призвів до масштабних кадрових змін в Уряді, Офісі Президента чи інших органах влади.

### **Здебільшого не спостерігається прогрес і у взаємодії Уряду з Верховною Радою України**

Співпраця міністерств з відповідними комітетами відбувається на неналежному рівні, що має наслідком несвоечасність в ухваленні основних документів (наприклад порушення передбачених Бюджетним кодексом термінів ухвалення Державного бюджету на 2025 рік або завдань в рамках Ukraine Plan). Ініціатором більшості законопроектів, як і раніше, є народні депутати України, а не Уряд. Кілька ініціатив

Парламенту посилити свій вплив на Уряд на противагу Президентові та його Офісу не були успішними. Так, 5 жовтня 2025 року Президент Володимир Зеленський повернув на повторний розгляд Верховній Раді України закон № 11387 щодо забезпечення поваги до суду та оперативності розгляду кримінального провадження судом, яким передбачено адміністративну відповідальність за неявку посадових чи службових осіб, зокрема урядовців, на пленарне засідання парламенту, якщо вони були належно поінформовані.

Також станом на 29 грудня 2025 так і не підписаний Президентом ухвалений 17 грудня 2025 року Верховною Радою України закон № 3195, що вносить зміни до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку призначення та звільнення з посад міністрів. Цей закон, зокрема пропонує закріпити обов'язок члена Кабінету Міністрів України бути присутнім та звітувати про виконану роботу під час розгляду питання про його звільнення на засіданні профільного комітету Ради й на пленарному засіданні Парламенту, а також проводити обов'язкову зустріч з усіма фракціями та групами кандидата на призначення в Кабмін.

### **Сама система органів виконавчої влади при цьому залишається неефективною**

Секретаріат Кабінету Міністрів України як центр Уряду не має достатньої спроможності впливати на координацію політики та належно контролювати якість урядових документів і дотримання стандартів їх підготовки. Сфери політики, за які відповідає Уряд, чітко не сформульовані й не розподілені між міністерствами, що створює окремі дублювання чи прогалини в її формуванні та реалізації. Як і раніше, робота сфокусована на виконанні доручень, а не моніторингу й розв'язанні проблем у відповідній сфері. Внутрішня структура міністерств також чітко не визначена. Зазвичай міністерства переобтяжені великою кількістю заступників міністрів, які координують кілька підрозділів у межах свого напряму не володіють повною інформацією про діяльність міністерства. Напрацювання пропозицій щодо формування політики потрібно передавати професійній системі державної служби, завершуючи створення у структурі міністерств підрозділів (директоратів) політики та зменшуючи кількість заступників міністра.

Система інших центральних органів виконавчої влади (служб, інспекцій, агентств) побудована без належного обґрунтування й функціонального аналізу. Створення чи реорганізація органів відбувається доволі хаотично. Система їх спрямування та координації міністерствами є недосконалою.

### **Триває відтік професійних кадрів із системи державної служби**

За підсумком 2024 року плінність кадрів у категорії А становила понад 20% (кожен п'ятий був звільнений), у категорії Б – 25% (кожен четвертий). Конкурсний набір, як і раніше, не проводиться з посиланням на військовий стан, хоча за теперішніх обставин провести відбір 200 – 300 керівників категорії А видається цілком можливим, зокрема з використання електронних технологій. Також залишаються



чинними положення, що дають можливість для політичних звільнень державних службовців, що порушує один з головних принципів політичної нейтральності державної служби.

Наявна неоднакова система фінансової винагороди держслужбовців і критикований Єврокомісією ([Ukraine Report 2025](#))<sup>26</sup> підхід до класифікації державних органів за концепцією «рівнів юрисдикції», яка диференціює заробітну плату за порівнянними посадами на основі сприйманої та політично визначеної важливості установи. Маємо відзначити, що в цьому питанні помітне значне втручання і конфлікт інтересів при встановленні зарплатних рівнів у впливових зацікавлених державних органів. Також цей підхід не враховує ролі і значення посади у структурі державного органу. Згадане слугує однією з причин переходу і втрати експертизи підготовлених фахівців у певній сфері до інших державних органів через вищу матеріальну мотивацію.

За цих умов, на жаль, станом на кінець 2025 року так і не було підготовлено й затверджено Стратегію реформи державного управління, що передбачено не тільки Дорожньою картою реформи, але й Планом України (Ukraine Plan) в рамках програми Ukraine Facility та Програмою дій Уряду на 2025 рік. Створена з метою підготовки зазначеного документа робоча група так і не провела жодного засідання.

Порушено і так вже перенесені раніше в рамках Ukraine Plan терміни щодо відновлення конкурсного відбору на державну службу (IV квартал 2025 року). Підготовлений Урядом із цього питання законопроект попри низку позитивних положень зазнав критики експертів.


Завдання, передбачені на 2025 рік у рамках ухваленої Дорожньої карти реформи

---

<sup>26</sup> Звіт щодо України 2025. URL: [https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en). Європейська Комісія. Брюссель/ (04.11.2025).



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ

 **Кабінету Міністрів України підготувати й забезпечити ухвалення, а також належну реалізацію необхідних законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо:**

- Схвалення Стратегії реформи державного управління на 2026—2030 роки та створення інституційної основи її впровадження, зокрема посилення ролі Координаційної ради з питань реформування системи державного управління і перегляд повноважень щодо формування політики у цій сфері.
- Виконання завдань, передбачених Ukraine Plan і Дорожньою картою реформи державного управління.
- Посилення ролі Кабінету Міністрів України як головного центру формування та координації державної політики (Закони «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади»).
- Запровадження нової структури міністерств, чітке визначення переліку сфер державної політики та їх розподілу за міністерствами.
- Проведення функціонального аналізу та впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, вдосконалення процедури їх утворення, реорганізації та ліквідації, спрямування й координації міністерствами.
- Створення умов для конкурсного залучення професійних і добросовісних кандидатів на державну службу, кар'єрного просування на основі заслуг, відновлення гарантій від свавільних політичних звільнень.



# V. СУДОВА СИСТЕМА





Цей розділ підготовлено на основі відкритих джерел (зокрема статистичних та інших даних органів судової влади, оприлюднених на офіційних вебсайтах; рішень Вищої ради правосуддя (ВРП), Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), Громадської ради доброчесності (ГРД), звітів Європейської Комісії щодо України, аналітичних публікацій з питань судової реформи). У розділі враховано результати експертного обговорення за участі **Катерини Бутко**, голови ГО «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан»; **Тетяни Чижик**, керівниці судового напрямку громадської організації «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан»; **Романа Маселка**, члена Вищої ради правосуддя; **Артема Шаїпова**, керівника команди правничих та політичних консультацій Програми «Сприяння наближенню України до ЄС в сфері верховенства права» (3\*E4U); **Сергія Горovenка**, керівника відділу регіональних програм, заступника керівника відділу адвокатури та міжнародних відносин Коаліції РПР.

Незалежна, професійна і доброчесна судова система є ознакою правової держави та невід'ємною складовою утвердження верховенства права в країні. Якісні зміни у судовій системі є одними з основних індикаторів оцінки готовності України стати членом ЄС. Утім, на думку авторів, у 2025 році не було зроблено істотних зрушень у судовій системі, що лише збільшує обсяг роботи на 2026 рік.



## ЗДОБУТКИ ТА ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

### Стала робота судової гілки влади попри війну

2025 рік став четвертим роком, коли українська судова система вимушена працювати в складних умовах, зумовлених війною. Станом на кінець грудня 176 приміщень судових установ зазнали пошкоджень, з них 20 – зруйновано. Через активні бойові дії була змінена територіальна підсудність ще восьми судів. Водночас органи суддівського врядування залишалися повноважними й активно виконували покладені на них повноваження, а суди продовжували здійснення правосуддя, стабільно збільшуючи обсяг розглянутих справ.

### Вжиття заходів для подолання кадрового голоду у судовій системі

Упродовж 2025 року Вища кваліфікаційна комісія суддів активно займалася конкурсним добором суддів у місцеві та апеляційні суди, а також у Вищий антикорупційний суд. У жовтні – листопаді Комісія провела кваліфікаційний іспит для понад 3,5 тис. кандидатів на посади суддів місцевих судів, результати якого мають бути відомі в першій половині 2026 року. На завершальний етап вийшов конкурс до апеляційних судів: станом на кінець 2025 року рекомендовано до призначення 178 кандидатів, тривають співбесіди ще із 513-ма кандидатами. Порівняно з 2024 роком кадрова ситуація в апеляційних судах покращилася на майже 2% (кількість вакантних посад зменшилася на 24 одиниці – із 55,2% до 53,4%). У грудні вперше за понад 10 років до апеляційних судів було призначено 71 суддю.

У червні Президент України призначив двох суддів до Вищого антикорупційного суду, а ще один конкурс до цього суду переходить до завершального етапу. Успішно склали практичне завдання 73 кандидати, і наразі на одне вакантне місце судді претендують 3,2 кандидата. Надалі учасників очікує перевірка доброчесності Громадською радою міжнародних експертів спільно із ВККС.

Наприкінці жовтня стартували конкурси до Спеціалізованого окружного адміністративного суду і Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду, створення яких є частиною зобов'язань України за Ukraine Facility та перед Міжнародним валютним фондом. Станом на кінець грудня завершено приймання документів від учасників конкурсу.

### Припинення нагляду за виконанням рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України»

На початку грудня Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив резолюцію про припинення нагляду за виконанням загальних та індивідуальних заходів у справі «Олександр Волков проти України». Рішення у цій справі було ухвалене ще у 2013 році, і в ньому Європейський суд з прав людини звернув увагу на системні проблеми інституту дисциплінарної відповідальності суддів в Україні. Ця справа дала істотний поштовх для судової реформи в Україні, вплинувши на реформу органів

в суддівського врядування, вдосконалення правових підстав і практики притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Комітет Міністрів Ради Європи вказав, що в частині загальних заходів досягнуто значного прогресу, про що свідчить функціонування нової системи регулювання судової кар'єри та дисципліни.

### **Проактивне реагування ВРП на явища, які заподіюють шкоду авторитету правосуддя**

28 серпня Вища рада правосуддя (ВРП) ухвалила рішення про вжиття низки заходів для протидії зловживанням під час розгляду судових справ. Зокрема, ВРП запропонувала Державній судовій адміністрації України (ДСА) розробити автоматизовані аналітичні інструменти, які дозволять у режимі реального часу виявляти й моніторити випадки: а) ймовірного втручання в систему автоматизованого розподілу справ; б) нетипового збільшення справ певної категорії порівняно з попередніми періодами; в) нетипового строку розгляду справ. Рішення було ухвалене ВРП з власної ініціативи у відповідь на виявлення масштабних незаконних схем, які діяли у двох судах. Це чи не перший випадок, коли ВРП самостійно, з ініціатив одного з її членів, відреагувала на системні проблеми, що заподіюють шкоду авторитету правосуддя, і запропонувала комплекс заходів для їх розв'язання та запобігання їм у майбутньому. Утім вказані в рішенні аналітичні інструменти станом на початок 2026 року ще не створені, що зумовлює потребу в посиленні контролю за виконанням рішення ВРП і активізації відповідних зусиль ДСА.

Серед інших здобутків судової реформи у 2025 році можна відзначити: а) ухвалення ВККС Положення про регулярне оцінювання судді; б) підвищення посадових окладів державних службовців в апаратах судів на період воєнного стану; в) затвердження Концепції Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи; г) призначення ВРП Ігоря Кушніра членом ВККС на заміну Романа Ігнатова, який подав у відставку в березні 2024 року; г) завершення конкурсу на п'ять вакантних посад дисциплінарних інспекторів Служби дисциплінарних інспекторів, три з яких були заповнені ВРП у грудні; д) розширення доступу членів Громадської ради доброчесності (ГРД) до суддівського дос'є.

## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

### Сповільнення темпів судової реформи

У Звіті про розширення за [2025](#) рік Європейська Комісія відзначила лише деякий прогрес (some progress) у судовій системі, що не відрізняється від оцінки, наданої у [2024](#) році. Нова стратегія судової реформи все ще не ухвалена, попри неодноразові заклики Європейської Комісії та закріплення в Дорожній [карті](#) з питань верховенства права терміну реалізації цього заходу – до II кварталу 2025 року. Тобто із 2023 року на державному рівні немає стратегічного бачення основних напрямів розвитку судової системи, етапів і термінів їх реалізації, що ускладнює впровадження системної державної політики у цій сфері з метою наближення до стандартів ЄС.

Попри рекомендації Європейської комісії на 2025 рік, не ухвалено законодавство щодо вдосконалення процедури перевірки декларацій доброчесності суддів (вдосконалення цієї процедури є частиною зобов'язань України за [Ukraine Facility Plan](#) і Дорожньої [карти](#) з питань верховенства права й мало бути реалізоване до II кварталу 2025 року), а також не вжито заходів для подолання корупційних ризиків у Верховному Суді (через вдосконалення процедури добору суддів та перевірку декларацій доброчесності діючих суддів на основі оновленої процедури). За [оцінками](#) експертів, не було виконано і значну частину заходів Дорожньої карти з питань верховенства права, які були заплановані на 2025 рік.

### Загрози для стабільної роботи органів суддівського врядування

Із березня по жовтень 2025 року до складу ВРП входило всього 15 членів із 21, що є мінімально необхідною кількістю членів для повноважності цього органу. Зазначене було зумовлене тривалим незаповненням Президентом України та адвокатською спільнотою своїх квот (по два члени), а також [провалом](#) відбору кандидатів за суддівською квотою, який відбувався в серпні 2024 року — березні 2025 року. Врешті на початку жовтня Президент України [призначив](#) двох членів Ради, що мало позитивний вплив на кворум для ухвалення рішень, але досі вакантними залишаються чотири посади.

Зазначена ситуація засвідчила наявність прогалин у чинній процедурі формування ВРП, які створюють ризики блокування роботи цього органу. Усунути ці прогалини важливо якнайшвидше, оскільки вже у серпні 2026 року сплине строк повноважень трьох членів ВРП, внаслідок чого Рада може стати неповноважною, а на початку 2027 року сплине строк повноважень ще 10 її членів. Також у червні 2027 року сплине строк повноважень 15 членів ВККС. У разі якщо нові члени цих органів не будуть вчасно обрані, це може повністю заблокувати всі кадрові процедури у судовій системі. Окрім того, істотне оновлення персонального складу ВРП і ВККС може вплинути на практику роботи цих органів, а тому задля збереження здобутків судової реформи останніх років важливо провести якісний та прозорий добір до органів суддівського врядування, який забезпечить призначення до їх складу незалежних, компетентних

## **Незахищеність членів органів суддівського врядування від неправомірних втручань**

У березні ВККС [заявила](#) про посягання на її інституційну незалежність Державним бюро розслідувань (ДБР) через проведення обшуків в Комісії та виклик на допити окремих її членів. Експерти [пов'язували](#) такі дії, зокрема, з активізацією ВККС у питанні проведення кваліфікаційного оцінювання суддів Печерського районного суду та Окружного адміністративного суду м. Києва. Важливо зазначити, що оцінювання суддів цих судів досі не відбулося, тобто дії ДБР могли мати безпосередній вплив на роботу Комісії.

У жовтні ВККС [звернулася](#) до ВРП про вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя через діяльність парламентської Тимчасової слідчої комісії. У зверненні зазначено, що дії цієї ТСК «в частині спроб здійснення «нагляду» за рішеннями ВККС мають ознаки втручання в діяльність суддівського врядування та в діяльність членів ВККС як державних діячів». На це звертали увагу і [громадські організації](#).


Упродовж 2025 року Рада адвокатів України ініціювала дисциплінарні провадження щодо [двох членів ВККС](#) і [члена ВРП](#) за дії, вчинені ними під час виконання обов'язків членів органів суддівського врядування, в порядку, передбаченому Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Це створює загрози для їх незалежності. Щодо скарги на члена ВРП, 29 січня 2026 року Рада [встановила](#) наявність ознак втручання в його діяльність і звернула увагу Ради адвокатів України на необхідність утриматися від заяв та ухвалення рішень, які підривають авторитет правосуддя і дискредитують діяльність ВРП.

Проблема зумовлена тим, що законодавство не визначає спеціальних засобів забезпечення незалежності членів ВККС і ВРП, а гарантії недоторканності та імунітету, передбачені для суддів, не поширюються на членів цих органів, які не є суддями.

## **Продовження строків повноважень та розширення участі міжнародних експертів у конкурсних комісіях судової влади.**

У червні закінчився строк повноважень міжнародних експертів у складі Конкурсної комісії з добору членів ВККС, і вже наприкінці липня ВРП [розпочала](#) формування нового складу комісії, до якого мали увійти представники від Ради суддів, Ради адвокатів, Ради прокурорів та Президії Національної академії правових наук. Як [повідомляли](#) медіа, наприкінці липня представники Європейської Комісії закликали українську владу повернути міжнародних експертів до складу конкурсної комісії, а в листопаді у звіті про розширення було [зазначено](#) про необхідність невідкладного продовження участі міжнародних експертів у доборі членів ВККС і запуск реформи національних органів, які мають бути залучені до цього.

У світлі рекомендацій Європейської Комісії доцільно розширити залучення незалежних експертів, делегованих міжнародними партнерами, до відбору суддів



Верховного Суду. Це можна зробити шляхом тимчасової передачі функцій ГРД у конкурсному доборі й кваліфікаційному оцінюванні суддів цього суду до органу на кшталт Громадської ради міжнародних експертів, який включає незалежних міжнародних експертів з вирішальним правом голосу під час оцінювання добросовісності кандидата у судді. Адже модель кваліфікаційного оцінювання, закладена в Законі України «Про Вищий антикорупційний суд», довела свою високу ефективність. Міжнародних експертів варто залучити і до процедури перевірки декларацій добросовісності теперішніх суддів Верховного Суду, як того вимагає [Європейська Комісія](#).

### **Брак інституційних спроможностей суб'єктів, залучених до кадрових процедур**

У 2025 році актуальною залишилася проблема, про яку експерти вказували у звіті за 2024 рік щодо спроможностей ВККС і ГРД якісно та оперативно проводити процедури добору нових суддів і кваліфікаційного оцінювання діючих. Зокрема, все ще не створено спеціальний підрозділ в секретаріаті ВККС, який би на професійній основі займався перевіркою досьє кандидатів на посади суддів. Нормативно неврегульованим залишилося і питання створення та функціонування секретаріату ГРД. Питання ефективності й оперативності виникають і в діяльності Секретаріату ВРП, співробітникам якого бракує спеціальної підготовки в окремих сферах відповідальності Ради, зокрема з питань впровадження електронного судочинства, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів. Це поряд із застарілим способом ведення діловодства знижує швидкість опрацювання матеріалів, що надходять на розгляд ВРП, зокрема з ВККС.

Безпрецедентна активізація процедури добору нових суддів значно загальмувала проведення ВККС кваліфікаційного оцінювання діючих суддів. Так, за [даними](#) Комісії, у 2025 році оцінювання пройшли 54 судді (40 – відповідають посаді, 14 – не відповідають), що майже на 60% менше ніж у [2024](#) році (130 суддів). Щодо ще 688 суддів оцінювання було припинене<sup>27</sup>. Близько 2/3 подань ВККС про звільнення суддів за результатами кваліфікаційного оцінювання залишається [нерозглянутою](#) ВРП, зокрема, через практику Ради відкладати розгляд таких подань у випадку оскарження суддями рішень Комісії до Верховного Суду. Європейська комісія вже двічі закликала ВРП пришвидшити розгляд таких подань. Опрацювання у ВРП рекомендацій ВККС про призначення суддів відрізняється ретельністю, однак розгляд матеріалів щодо окремих кандидатів відкладається Радою через необхідність проведення додаткових перевірок, які є довготривалими.

### **Обмеженість фінансових ресурсів судової системи**

У 2025 році рівень фінансового забезпечення судової системи, як і у 2024 році, залишався на низькому рівні і [становив](#) всього 65,9% потреби, що унеможлиблювало не лише подальшу цифровізацію судової системи, але й забезпечення гідних умов роботи працівників апаратів судів і суддів, а також безперебійної роботи в умовах блекаутів.

<sup>27</sup> Щодо частини суддів оцінювання було припинене через те, що вони підтвердили здатність здійснювати правосуддя у відповідному апеляційному суді.

## Неефективність системи матеріального забезпечення судів

Проведений [аудит](#) виявив системні проблеми у фінансовому, кадровому і матеріально-технічному забезпеченні місцевих та апеляційних судів, що зумовлені неефективністю діяльності ДСА. За результатами аудиту Рахункова палата наголосила на необхідності структурної реформи ДСА. Втім, 22 грудня ВРП [призначила](#) Головою ДСА Максима Пампуру, який виконував ці обов'язки з грудня 2023 року, тобто діяльність якого отримала достатньо негативну оцінку під час аудиту.

У 2025 році тривала практика перерозподілу бюджетних видатків між судами і територіальними управліннями ДСА для забезпечення нагальних потреб. ВРП ухвалила **щонайменше 37 рішень** про погодження такого перерозподілу за поданням ДСА. Притому в структурі Секретаріату ВРП немає підрозділів і компетентних фахівців, які могли б ефективно опрацювати звернення ДСА про здійснення перерозподілу бюджетних коштів. Окрім того, залишаються неврегульованими порядок та критерії розподілу коштів, які акумулюються в спеціальному фонді державного бюджету завдяки надходженням від судового збору (наприклад у [2024](#) році ці надходження становили понад 4,7 млрд грн.), що створює передумови для їх непрозорого і несправедливого використання.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ

### Президентові України:

- Затвердити нову стратегію реформи системи правосуддя, яка враховуватиме виклики для судової системи, пов'язані з війною та повоєнним відновленням, а також євроінтеграційний вектор розвитку країни.

### Верховній Раді України:

- Удосконалити порядок відбору та обрання (призначення) членів ВРП, ВККС з метою забезпечення безперервного функціонування цих органів.
- Посилити гарантії незалежності членів ВРП і ВККС з метою мінімізації ризиків неправомірного втручання у їхню діяльність.
- Продовжити залучення міжнародних експертів до діяльності Конкурсної комісії з добору членів ВККС.
- Удосконалити механізм перевірки декларацій доброчесності суддів, зокрема через залучення до їх перевірки незалежних експертів, делегованих міжнародними партнерами.
- Удосконалити порядок добору суддів Верховного Суду, зокрема через залучення незалежних експертів, делегованих міжнародними партнерами.
- Підвищити інституційні спроможності ГРД, передбачивши в законі секретаріат Ради і визначивши його правовий статус і можливі джерела фінансування.
- Удосконалити процедуру розподілу надходжень до спеціального фонду бюджету судової влади з метою прозорого, справедливого і оперативного задоволення потреб судів.

### Кабінету Міністрів України:

- Після затвердження Президентом України нової стратегії реформи правосуддя розробити та затвердити план її імплементації, який визначатиме конкретні заходи, строки їх виконання, суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію, індикатори успішності і механізм проведення моніторингу стану їх виконання.

### Вищій Раді Правосуддя:

- За участі ДСА розробити дієвий механізм відновлення пошкоджених через військові дії приміщень судів та вирішення організаційних і юрисдикційних проблем судів, які тимчасово не здійснюють правосуддя.

- Забезпечити проведення функціонального аудиту діяльності ДСА, за результатами якого розробити план заходів щодо вдосконалення механізму фінансового, кадрового й матеріально-технічного забезпечення місцевих та апеляційних судів; забезпечити ефективний контроль за діяльністю ДСА.
- Забезпечити регулярний контроль та публічне звітування про стан виконання заходів, вказаних у рішенні від 28 серпня 2025 року № 1814/0/15-25 «Про вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя».
- Запровадити в діяльності Секретаріату ВРП аналітичні та цифрові інструменти, спрямовані на забезпечення ефективного й оперативного виконання повноважень Ради.



#### **Вищій кваліфікаційній комісії суддів України:**

- Створити в Секретаріаті ВККС аналітичний підрозділ для збору та аналізу інформації з метою перевірки доброчесності суддів і кандидатів на посади суддів.
- Продовжити проведення кваліфікаційного оцінювання діючих суддів одночасно з проведенням кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посади суддів в апеляційні суди, доборою суддів у місцеві суди й завершенням інших конкурсів, що тривають.



# VI. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ





Цей розділ ґрунтується на аналізі нормативно-правових актів, ухвалених Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, що стосуються реформи системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також діяльності органів місцевого самоврядування. Аналіз також охоплює проекти законів, що перебувають на розгляді Верховної Ради України, а також законодавчі ініціативи, які перебувають на стадії підготовки та обговорення, зокрема розроблені відповідними робочими групами.

У розділі враховано результати експертного обговорення за участі **Юрія Микитюка**, керівника регіональних програм Коаліції РПР; **Олександра Бовша**, експерта напряму «Місьцеве самоврядування та децентралізація» ЦППР; **Антонa Чиркіна**, експерта з конституційного права ЦППР.



## ЗДОБУТКИ ТА ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

До основних подій 2025 року можна зарахувати ухвалені рішення щодо оновлення Концепції реформи місцевого самоврядування (МС) і територіальної влади, нагляду за законністю рішень ОМС, спрощення процедури міжмуніципального співпраці, підготовлені ініціативи щодо розмежування повноважень між ОМС та органами виконавчої влади, ухвалення регіональних стратегій розвитку, набуття чинності законом про народовладдя на місцевому рівні тощо. На міжнародному рівні роль громад у відновленні України була посилена під час конференції URC2025 у Римі, а [вступ](#) України до Комітету з регіональної політики ОЕСР відкрив доступ до передових практик регіонального розвитку та інструментів сталого відновлення.

### **Оновлення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади**

Документ, розроблений у 2025 році Міністерством розвитку громад та територій України (Мінрозвитку) у діалозі з ОМС, експертами, народними депутатами і Радою Європи, оновлює підходи до реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування 2014 року з урахуванням повномасштабної війни, курсу України на членство в ЄС і досягнутого прогресу децентралізації. Оновлений [документ](#) Особливості реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану і підготовки до набуття членства України в Європейському Союзі схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2025 року № 1748 структурований у чотири тематичні блоки: історія впровадження реформи із 2014 року, ключові виклики, пропозиції рішень та завдання на найближчу перспективу. Серед пріоритетів – підготовка законодавчих змін, посилення спроможності громад, увідповіднення місцевого самоврядування нормам європейського права, а також інтеграція децентралізації в процес відновлення країни. Цей документ має стати основою для подальшого плану заходів із чіткими завданнями, строками і відповідальними виконавцями.

### **Державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування**

Ухвалення Закону «Про забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування» є як завданням реформи децентралізації, так і зобов'язанням перед нашими європейськими партнерами у частині виконання індикатора 9.1 у рамках Ukraine Facility Plan. Так, 5 листопада Верховна Рада України ухвалила, а 10 листопада Президент підписав [Закон України](#) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» (законопроект № 14048). Окрім норм щодо забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, законопроект містить норми щодо забезпечення законності в діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

### **Ухвалення рішень на місцевому рівні, зміцнення спроможності громад Місцева демократія**

8 січня 2025 року набув чинності [Закон](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (законопроект

№ 7283), ухвалений Парламентом 9 травня 2024 року. Закон передбачає, що порядок ініціювання, проведення та застосування механізмів місцевої демократії регулюється ОМС у статутах громад або окремих рішеннях місцевих рад. Основними новелами Закону є:

- визначення основних форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення;
- деталізація порядку реалізації таких форм громадської участі, як загальні збори (конференція) жителів, місцева ініціатива, громадські слухання, громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- обов'язковість затвердження статутів територіальних громад і визначення основних питань, що регламентуються статутами;
- створення умов для залучення жителів до планування й розподілу коштів місцевого бюджету, проведення публічних консультацій, діяльності консультативно-дорадчих органів при органах і посадових особах місцевого самоврядування;
- деталізація процедури звітування сільських, селищних, міських голів і депутатів місцевих рад.

Ще рано говорити про ефективність цього Закону щодо усіх його новел, проте 2025 року активізувалась робота щодо підготовки примірного статуту громади. Так, робочою групою Міністерства розвитку громад та територій України було підготовлено [Методичні рекомендації](#) з розробки Статуту територіальної громади, які мають на меті не лише сприяти формальному виконанню вимог законодавства, а й підтримати громади у створенні ефективних механізмів взаємодії влади й жителів. Окрім того, Асоціацією міст України за участі близько 400 представників ОМС підготовлено [Посібник](#) «Примірний статут територіальної громади».

Не заперечуючи необхідності розроблення та затвердження статутів громад, слід також враховувати і певні ризики. Станом на сьогодні у багатьох громадах функціонують військові адміністрації населених пунктів, які є тимчасовими державними органами, що виконують повноваження ОМС. Тому потрібно розглядати питання доцільності і спроможності прийняття статутів такими органами.

### **Безперервність місцевого самоврядування**

З метою забезпечення безперервності функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану і неможливості проведення місцевих виборів 8 жовтня 2025 року Верховна Рада України ухвалила [постанову № 4621-IX](#) «Про безперервність функціонування представницьких органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів) в Україні в умовах збройної агресії російської федерації», якою підтверджено легітимність і безперервність діяльності ОМС в умовах воєнного стану. Серед основних положень постанови такі:

- підтверджується безперервність функціонування представницьких органів місцевого самоврядування та легітимність їх повноважень;
- визнається неможливість організації демократичних місцевих виборів у період війни;
- підкреслюється, що відповідальність за зрив виборчого процесу несе держава-агресор — Росія;

- гарантується, що нові вибори відбудуться після припинення воєнного стану відповідно до Конституції та законодавства України;
- міжнародну спільноту закликають зберігати підтримку України у забезпеченні безперервності демократичних інститутів.

### **Міжмуніципальне співробітництво**

13 травня ВРУ ухвалила, а 3 липня набув чинності [Закон](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» (законопроект № 11412), спрямований на спрощення процедури міжмуніципальної співпраці. Закон розширює можливості громад щодо ініціювання та реалізації спільних проєктів, зокрема дозволяє:

- поєднувати кілька форм співпраці в одному договорі;
- продовжувати або припиняти договори без зайвих процедур у визначених випадках;
- розпочинати фінансування заходів раніше від початку наступного бюджетного періоду за згодою сторін.

Окремі положення передбачають горизонтальне співробітництво на районному та обласному рівнях, запроваджують агломерацію як форму співпраці (з подальшим врегулюванням окремим законом) і дозволяють реалізовувати співпрацю через органи місцевого самоврядування, а не лише через місцеві ради.

Окрім ухваленого Закону, слід згадати успіхи співпраці громад у межах ініціативи [«Пліч-о-пліч»](#) – національного проєкту Мінрозвитку для об'єднання громад-партнерів (тилових і центральних громад України) для підтримки й відновлення громад-форпостів (громад, які розташовані уздовж кордону та на лінії бойового зіткнення, де значна частина об'єктів інфраструктури пошкоджена та зруйнована). Цей проєкт уже об'єднав 450 громад з різних регіонів, які спільно реалізують відбудовчі ініціативи.

Станом на жовтень 2025 року укладено [727 договорів](#) про співробітництво. Регіоні-лідери – Рівненська (94), Дніпропетровська (69) і Черкаська (66) області.

### **Міжнародна територіальна співпраця**

17 квітня Парламент ухвалив [Закон](#) «Про ратифікацію Угоди про фінансування програми Interreg (Interreg VI-C) Interreg Europe 2021 – 2027» (законопроект № 0302). Це відкриває для України можливості реалізовувати масштабні проєкти відновлення та розвитку через міжнародну співпрацю. Участь у програмі надає Україні такі можливості:

- доступ до фінансування ЄС для підтримки розвитку всіх регіонів України;
- можливість реалізовувати спільні міжнародні проєкти у сферах «розумної», «зеленої», «соціальної» та «ближчої до громадян» Європи;
- посилення міжрегіональної співпраці, обміну досвідом і впровадження європейських практик управління.

За даними [моніторингу Мінрозвитку](#), станом на 1 жовтня 2025 року українські громади далі розширюють мережу міжнародного співробітництва – загалом 489 громад уклали 2115 договорів із партнерами із 64 країн світу. Лідери за кількістю партнерів – Львівська (286), Закарпатська (284) і Волинська (135) області.

## Оцінювання спроможності громад

У грудні Мінрозвитку у партнерстві з міжнародними програмами [представило](#) оновлений підхід до оцінки спроможності територіальних громад і першу версію відповідного дашборду. Інструмент базується на чотирьох групах критеріїв (24 показники):

1. Людський потенціал.
2. Гуманітарно-економічний потенціал.
3. Інституційна спроможність.
4. Фінансова спроможність.

Мета такого підходу полягає у наданні державі на основі верифікованих даних можливості таргетовано підтримувати громади, які потребують допомоги у конкретних сферах. Презентація стала початком широкого обговорення з громадами та експертами.

2025 року були ухвалені і набули чинності закони, які мали вплив на спроможність та економічний розвиток громад, зокрема:

- 8 січня 2025 року набув чинності [Закон](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання окремих повноважень у галузі будівництва», ухвалений 23 лютого 2024 року (законопроект № 10202). Він вносить зміни до деяких законів України щодо повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва і повертає ОМС право замовляти ремонт чи відновлення інфраструктури та житла.
- 9 січня 2025 року був ухвалений, а 28 лютого [набув чинності Закон](#) «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» (законопроект № 6013). Він містить заборону на створення нових комунальних підприємств у громадах, на заміну яким повинні прийти приватні господарські товариства. Це може надалі створити на місцях проблеми, зокрема у сфері міжмуніципального співробітництва та залучення міжнародного фінансування для спільних проєктів громад.
- 30 квітня Верховна Рада ухвалила, а 7 серпня набув чинності [Закон](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо задоволення потреб населення у перевезеннях в умовах воєнного стану» (законопроект № 12177-1), який дозволяє громадам повноцінно використовувати для пасажирських перевезень громадський транспорт, отриманий як гуманітарну допомогу, без визнання такої діяльності комерційною.
- 21 серпня Верховна Рада ухвалила [Закон](#) «Про професійну освіту». Він дає громадам більше можливостей: фінансову автономію коледжів, партнерство з бізнесом, оновлені програми, незалежне оцінювання знань. Передбачено й інвестиції у майстерні, лабораторії та гуртожитки.

## Регіональна політика і стратегічне планування

Питання регіонального розвитку, формалізації правового механізму багаторівневого планування — стратегічного, просторового і бюджетного, а саме гармонізації та узгодження стратегічних і планувальних документів на всіх рівнях місцевого самоврядування, залишаються і надалі актуальними.

2025 року відбулися певні кроки у сфері регіонального розвитку і стратегічного планування на регіональному рівні, зокрема в частині підготовки і схвалення регіональних стратегій розвитку та планів їх реалізації до 2027 року, реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, схвалення публічних інвестиційних проектів, використання коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) тощо. До основних рішень Уряду, ухвалених у 2025 році, можна зарахувати такі:

- Розпорядження від 25 вересня 2025 року № 1047-р, яким затверджено План заходів на 2025 – 2027 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки. План передбачає заходи, терміни, індикатори і необхідні ресурси для їх реалізації відповідно до трьох стратегічних цілей:
  - формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, кліматичному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах;
  - підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
  - розбудова ефективного багаторівневого врядування.
- [Розпорядження](#) від 19 листопада 2025 року № 1493 «Про визначення переліку функціональних типів територій та вимог до показників для віднесення територій до різних функціональних типів», яким визначені критерії віднесення територій до функціональних типів (території відновлення, території з особливими умовами для розвитку, території регіональних полюсів зростання, території сталого розвитку) з метою планування відновлення і стимулювання розвитку регіонів та територій.
- [Постанова](#) від 12 грудня 2025 року № 1686 «Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки», якою визначено поняття прифронтових територій, закріпивши безпековий підхід до просторового і стратегічного планування розвитку регіонів.
- Окрім того, 14 серпня Уряд стартував з практичною реалізацією [Програми](#) підтримки прифронтових регіонів у п'яти напрямках: безпека, люди, житло, економіка, здоров'я. Програма спрямована на 230+ прифронтових громад.
- [Постанова](#) від 13 серпня 2025 року № 971, якою затверджено [Порядок](#) використання у 2025 році коштів ДФРР. Кошти спрямують на підтримку публічних інвестиційних проектів, які відновлюють інфраструктуру, розвивають регіони.

Окрім того, Уряд затвердив [перелік](#) інвестиційних проектів, які мав би профінансувати у 2025 році. Загалом планувалося спрямувати 1 млрд гривень коштів ДФРР, передбачених Державним бюджетом на цей рік, на 48 публічних інвестиційних проектів у 16 регіонах.

При розподілі коштів використовувався територіально-орієнтований підхід. Для забезпечення справедливого розподілу фінансування 50% обсягу ДФРР виділяється на проекти прифронтових регіонів, 30% – для центральних областей і 20% – для західних регіонів України. За результатами відбору проектів найбільші обсяги фінансування мали отримати Харківська, Херсонська, Київська та Львівська області.

Важливим кроком у сфері реформування управління публічними інвестиціями було проведення 11 грудня 2025 року Міністерством економіки, довілля та сільського господарства України публічних [консультацій](#) щодо проекту Концепції центрів

експертизи на центральному, регіональному та місцевому рівнях, метою якої є формування й розбудова інституційної мережі центрів експертизи для забезпечення якісної підготовки, оцінки та реалізації публічних інвестиційних проєктів. Для громад створення центрів експертизи означає доступ до перевірених експертів; допомогу у підготовці техніко-економічного обґрунтування та проєктних заявок; підвищення кваліфікації кадрів; збільшення шансів на фінансування<sup>28</sup>.

Важливо згадати, що 2025 року було відтерміновано норму щодо обов'язкової розробки комплексних планувальних документів громад до 1 січня 2028 року. 25 березня Парламент повторно після пропозицій Президента ухвалив, а 8 серпня набув чинності [Закон](#) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земельних ділянок для розбудови цифрової інфраструктури» (законопроект № 9549). Як відомо, за чинним законом, до кінця грудня 2024 року усі громади повинні були створити власний комплексний план просторового розвитку. Але далеко не усі змогли виконати цю норму, бо процедура непроста, тривала, дороговартісна і в умовах війни не є головним пріоритетом на місцях.

### **Служба в органах місцевого самоврядування**

11 березня 2025 року Верховна Рада України [ухвалила Закон](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (законопроект № 8222), який запроваджує єдині підходи до оплати праці державних службовців на основі класифікації посад. Цей крок є частиною ширшої реформи державної служби та узгоджується з вимогами (індикатор 1.1) європейських партнерів у межах ініціативи Ukraine Facility. Запроваджені зміни в системі оплати праці державних службовців можуть значно вплинути на ефективність взаємодії між місцевими органами влади і державними структурами.

### **Утворення і правовий статус військових адміністрацій**

Питання необхідності законодавчого закріплення чітких критеріїв утворення військових адміністрацій і надалі залишаються актуальними. Так, після втрати повноважень одеським міським головою Указом Президента України від 15.10.2025 № 789/2025 було створено Одеську міську військову адміністрацію, а розпорядженням від 15.10.2025 № 119/2025-рп призначено її начальника.

Слід зауважити, що дострокове припинення повноважень одеським міським головою не повинно слугувати підставою для утворення в місті військової адміністрації, адже місцеве самоврядування залишалося спроможним виконувати свої функції.

В умовах тривалого воєнного стану, коли лінію зіткнення стабілізовано, викликає занепокоєння утворення Військових адміністрацій населених пунктів у громадах у глибокому тилу, в яких місцеве самоврядування є спроможним виконувати свої повноваження. Такі випадки є і, на жаль, вони вже не поодинокі. Це може загрожувати подальшою централізацією влади в Україні, що суперечить європейському курсу України.

<sup>28</sup> На сьогодні у Міністерстві триває [доопрацювання](#) проєкту Концепції з урахуванням отриманих пропозицій.

Окрім того, 9 травня Уряд ухвалив [постанову](#) № 535 «Про внесення зміни до Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій», відповідно до якої встановлено єдиний механізм нарахування грошового забезпечення військовослужбовцям, поліцейським і працівникам ДСНС, які відряджені до складу військових адміністрацій усіх рівнів. Метою документа стало усунення дисбалансів в оплаті праці між особами, які виконують однакові управлінські функції у військових адміністраціях, але отримували різні виплати через відмінності у джерелах фінансування або механізмах призначення.

### **Фіскальна децентралізація**

В ухваленому 3 грудня 2025 року [Законі України](#) «Про Державний бюджет України на 2026 рік» фіскальну децентралізацію загалом збережено, зокрема через закріплення 64% ПДФО за бюджетами громад. Водночас бюджетні рішення на 2026 рік змінюють параметри міжбюджетних відносин: запроваджується цільове використання частини ПДФО, тимчасово зменшуються надходження від окремих адміністративних послуг, а також зберігаються ризики зниження частки ПДФО для громад згодом. У Звіті Єврокомісії про розширення наголошується на потребі законодавчого врегулювання справедливого розподілу ПДФО на основі місця проживання платника податків та розширення доходної бази ОМС. Важливими питаннями для місцевого самоврядування є:

- Розподіл ПДФО: на 2026 рік закріплено, що 64% податку залишається в бюджетах громад. Крім того, із цих коштів 4% має бути спрямовано на оплату енергоносіїв та комунальних послуг для забезпечення стабільного опалювального сезону.
- Доходи від адмінпослуг: частка надходжень від деяких послуг МВС, які йдуть до місцевих бюджетів, тимчасово зменшується із 70% до 50% для фінансування власних потреб міністерства.
- Пріоритети фінансування: основний акцент бюджету — на оборону. Водночас освіта отримала рекордне зростання фінансування (+79,8 млрд грн), що охоплює підвищення зарплат педагогів на 30% і кошти на безкоштовне харчування, підручники й укриття.

Експерти [відзначають](#), що окремі норми, як-от обов'язкове цільове використання 4% ПДФО, є дискусійними і потребують узгодження з Бюджетним кодексом.

Важливим позитивним кроком у 2025 році стало ухвалення за основу [законопроєкту № 4380](#) «Про адміністративний збір», зареєстрований у Парламенті ще 16.11.2020. Він створює передумови для зміцнення фінансової спроможності громад і сталого функціонування системи адміністративних послуг. Робоча група активно працювала над удосконаленням норм законопроєкту, проте законопроєкт і досі не ухвалений.

## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

До об'єктивних викликів воєнного стану, серед яких неможливість проведення місцевих виборів (мали відбутися 2025-го), додався виклик, пов'язаний із призупиненням фінансування всіх програм та проєктів USAID в Україні. Поміж них були й ті, що сприяли реалізації завдань реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, підтримуючи процеси формування спроможних громад.


### **Оновлення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади**

Не заперечуючи високої актуальності оновленого документа — «Особливості реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану і підготовки до набуття членства України в Європейському Союзі» — слід відзначити низку його недоліків і невизначеність підходів до вирішення засадничих питань розвитку місцевого самоврядування і подальшого впровадження реформи децентралізації. Зокрема, особливе занепокоєння викликає те, що в документі немає положень щодо конституційного закріплення європейської моделі місцевого самоврядування, надання громадам статусу юридичної особи публічного права, а також комплексного реформування районного рівня, оскільки на сьогодні немає окремого акта, який би визначав особливості реформування місцевого самоврядування на регіональному рівні. Недостатньо врегульованими залишаються питання державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування, функціонування громад у воєнний період, а також співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування і військових адміністрацій. З огляду на це складно очікувати досягнення заявленого ефекту — концептуального упорядкування та пришвидшення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.

### **Державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування**

[Закон України](#) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» звужує предмет державного нагляду: замість нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування у сфері їхніх власних повноважень нагляд здійснюватиметься лише щодо актів у межах делегованих повноважень, де відповідно до частини четвертої статті 143 Конституції України має діяти (і фактично діє) державний контроль, а не нагляд. Таким чином, з одного боку, наявні ознаки невідповідності Конституції України, а з іншого — принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Крім того, із законопроекту вилучено положення щодо кадрового резерву для голів районних державних адміністрацій, а це свідчить, що намірів повернути їм статус державних службовців немає. Як наслідок, закон не вирішує навіть



базового завдання реформи місцевих державних адміністрацій, передбаченого ще законопроектом № 4298 (редакція від 5 жовтня 2021 року), тобто не врегулює механізм державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування у сфері їхніх власних повноважень, не кажучи вже про інші завдання цієї реформи.

Отже, необхідно створити цивілізовану систему адміністративного нагляду, яка охоплюватиме як нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування, так і контроль за доцільністю використання коштів у межах реалізації делегованих повноважень. Подібна система функціонує в країнах ЄС. В Україні ж її впровадження наразі ускладнене через значну кількість делегованих повноважень, які мають бути зараховані до власних повноважень місцевого самоврядування. У разі запровадження нагляду за доцільністю витрачання коштів є високий ризик надмірного втручання контрольних органів у діяльність місцевого самоврядування. Додатковим фактором стримування є незавершеність реформи місцевих органів виконавчої влади, які мають бути позбавлені повноважень щодо соціально-економічного розвитку на місцях і трансформовані в органи префектурного типу.

### **Розмежування повноважень**

У межах діяльності робочої групи Міністерства розвитку громад та територій України було розроблено законопроект «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування», який представлено на щорічному [Бучанському форумі](#) 2 грудня 2025 року. Законопроект визначає загальні принципи розмежування повноважень, однак не встановлює фактичного розподілу компетенцій між рівнями влади та органами публічного управління. У зв'язку з цим Мінрозвитку додатково готує пропозиції щодо розподілу компетенцій за окремими політиками.


Робота над законопроектом має бути завершена з урахуванням принципу субсидіарності та європейської практики. Розподіл повноважень повинен забезпечити, щоб усі питання місцевого значення, які можуть ефективно вирішуватися на місцевому рівні, належали до власних повноважень громад. Ухвалення відповідного законодавства також є необхідною умовою виконання індикатора 9.3 Плану Ukraine Facility.

### **Питання адміністративно-територіального устрою**

Попри актуальність оновлення законодавства у сфері адміністративно-територіального устрою у 2025 році не було ухвалено жодної законодавчої ініціативи, яка б комплексно або частково врегулювала ці питання.

Крім того, після зміни Уряду в липні всі законопроекти Кабінету Міністрів, які не пройшли перше читання у Верховній Раді, були автоматично відкликани з розгляду. Серед них — низка ініціатив, що стосувалися адміністративно-територіального устрою, зокрема:

- законопроект № 13065 щодо перейменування громад після деколонізації назв населених пунктів (рекомендований до прийняття в першому читанні, але не розглянутий);

- 
- законопроект № 12447 щодо окремих питань адміністративно-територіального устрою (рекомендований до прийняття за основу, але не розглянутий у сесійній залі). Цей законопроект був повторно внесений Урядом 27 січня 2025 року під новим номером (№ 14318) і знову рекомендований профільним комітетом 16 лютого до прийняття в першому читанні.

У травні розгорнулася публічна [дискусія](#) щодо запровадження дев'яти статистичних макрорегіонів за класифікацією NUTS-1 з метою гармонізації збору та аналізу даних відповідно до європейських стандартів. Це є важливим для формування регіональної політики й участі України у програмах ЄС. У червні Верховна Рада ухвалила дві постанови про [перейменування](#) населених пунктів у межах деколонізації, внаслідок чого було перейменовано 184 міста, селища і села.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ

Для ефективного просування і завершення реформи децентралізації необхідно розв'язати низку завдань, а саме:

### У сфері інституціоналізації місцевого самоврядування: Верховній Раді України:

- Внести зміни до Конституції України у частині децентралізації, що повноцінно закріпить автономність місцевого самоврядування.
- Врегулювати питання адміністративно-територіального устрою. Необхідно ухвалити базовий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив громаду як первинну одиницю місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Окремі громади залишаються неспроможними, тому потребують перегляду меж і оптимізації кількості.
- Визначити правовий статус громади. Громади не мають статусу юридичних осіб публічного права, що створює колізії у правозастосуванні та управлінні. Потрібно законодавчо надати громадам правосуб'єктність шляхом ухвалення Закону «Про самоврядування громади» або нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також внести відповідні зміни до Цивільного, Бюджетного і Податкового кодексів.

### Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України:

- Розмежувати повноваження між рівнями влади. Потребує завершення робота над законопроектом щодо розподілу повноважень відповідно до принципу субсидіарності і європейських практик.
- Завершити реформу адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації мають стати суто органами префектурного типу, не виконувати повноважень у сферах державної політики, а займатися наглядом, координацією, представництвом центрального уряду.
- Розробити концепцію впровадження регіонального самоврядування. Реформа не охопила регіональний рівень; не розроблена концепція впровадження самоврядування на субнаціональному рівні, наявність якої важлива для підготовки до членства в ЄС. У зв'язку з цим постає потреба переглянути адміністративно-територіальний устрій на регіональному та субрегіональному рівнях відповідно до стандартів NUTS.

**☑ У сфері підвищення спроможності громад, кадрової, фінансової спроможності ОМС і локальної демократії: Кабінету Міністрів України:**

- Розробити систему моніторингу ефективності та методичку оцінювання спроможності громад, яка буде враховувати географічні, демографічні, економічні та інші критерії спроможності. Наразі не розроблена державна методика оцінки спроможності громад і діяльності органів місцевого самоврядування, а також муніципальна статистика як інструмент ухвалення рішень на основі даних.
- Гармонізувати й узгодити стратегічні і планувальні документи на всіх рівнях місцевого самоврядування. Не інтегровані плани просторового розвитку, стратегії розвитку та інші планувальні документи.

**☑ Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України:**

- Удосконалити механізм зарахування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до місцевих бюджетів. Необхідно передбачити зарахування ПДФО за місцем реєстрації платника податку, що забезпечить фінансову стабільність місцевих бюджетів.
- Розширити повноваження ОМС у сфері адміністрування місцевих податків і зборів. Доцільно розширити повноваження або передати окремі функції органам місцевого самоврядування щодо адміністрування місцевих податків і зборів.
- Ухвалити проект Закону «Про адміністративний збір», який матиме позитивний вплив саме на ОМС, адже збільшення доходів місцевих бюджетів від плати за адміністративні послуги покращить можливості ОМС щодо створення належних умов для надання послуг.
- Забезпечити участь громад в ухваленні рішень на центральному рівні через підвищення спроможності всеукраїнських асоціацій ОМС. Для цього необхідно передусім ухвалити нову редакцію Закону «Про всеукраїнські асоціації ОМС», який [розробили](#) та [презентували](#) експерти Коаліції РПП і Центру політико-правових реформ. Закон неодноразово обговорювали раніше із представниками всеукраїнських асоціацій ОМС.

**☑ Кабінету Міністрів України, Національному агентству України з питань державної служби:**

- Забезпечити розвиток професійної служби в органах місцевого самоврядування шляхом більш ранньої імплементації ухваленого (але не введеного в дію) Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також внесення до нього відповідних змін. Вони мають гармонізувати законодавство про службу в ОМС із загальним законодавством про державну службу.

**☑ Кабінету Міністрів України, органам місцевого самоврядування, Верховній Раді України:**

- Розвивати інструменти локальної демократії. У цій частині необхідно імплементувати норми, закріплені в Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», а також ухвалити законопроект № 5512 «Про місцевий референдум» як інструмент прямої демократії, розгляд якого відкладено через воєнний стан. До того ж видається доцільною імплементация норм ухваленого 20 червня 2024 року [Закону](#) України «Про публічні консультації» уже сьогодні, а не через 12 місяців після припинення або скасування воєнного стану, як це передбачено в Законі.

**☑ У сфері забезпечення безперервності функціонування ОМС в умовах воєнного/поствоєнного стану:  
Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України:**

- Розробити регламент дій у разі тимчасової відсутності ОМС. Потрібно розробити порядок управління територіями та надання послуг громадянам у ситуаціях, коли ОМС тимчасово не функціонують, а проведення виборів є неможливим.
- Визначити чіткі підстави та критерії для створення і функціонування військових адміністрацій. Необхідно внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для уточнення підстав утворення військових адміністрацій у громадах і унеможливлення позбавлення ОМС повноважень у спроможних громадах, які не перебувають у зоні бойових дій.
- Virішити питання правового статусу посадових осіб ОМС, які працюють у тимчасових державних органах – військових адміністраціях населених пунктів, після передачі усіх повноважень місцевого самоврядування начальникам таких адміністрацій.
- Virішити питання особливостей здійснення публічного адміністрування на територіях на лінії розмежування після закінчення правового режиму воєнного стану. Швидке відновлення функціонування ОМС на цих територіях буде неможливим. Необхідно визначити, хто і в який спосіб буде здійснювати публічне адміністрування на таких територіях, щоб обмеження були домірними і тривали необхідний період, а на територіях, які не будуть у зоні відсічі збройній агресії тривав процес децентралізації влади.
- Урегулювати питання управління знелюдненими територіями. Необхідно визначити правові механізми управління територіями, що зазнали знелюднення внаслідок бойових дій або обстрілів, де неможливо утворити громади відповідно до чинного законодавства та методики, а також оптимізації адміністративно-територіального устрою щодо тих громад, які утворені, але не відповідають критеріям спроможності.



# VII. МЕДІА





Цей розділ містить аналіз нормативно-правових актів Європейського Союзу, Верховної Ради України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, інших органів державної влади, а також аналітичних звітів медіаорганізацій, які упродовж багатьох років системно проводять моніторинг медіаландшафту. У розділі також враховано рекомендації, отримані під час експертного обговорення за участі **Костянтина Квурта**, голови правління ГО «Інтерньюз-Україна»; **Вадима Міського**, програмного директора ГО «Детектор Медіа», члена наглядової ради Суспільного мовлення; **Катерини Мясникової**, виконавчої директорки Національної асоціації медіа.

## ВСТУП

2025 рік став для медійного сектору України роком системних викликів і втраченої законодавчої динаміки. Початок року ознаменувався припиненням фінансової підтримки USAID, що оголило структурну залежність значної частини медіа від зовнішнього донорського фінансування і призвело до скорочення або повного згорання низки медійних проєктів. Водночас медійне середовище продемонструвало обмежену, але помітну здатність до адаптації: попри згорання програм, ринок продовжував функціонувати через різні канали дистрибуції контенту і формати роботи з аудиторією.

2025 року медіа залишалися активними учасниками суспільно-політичного процесу, зокрема висвітлювали протести навколо НАБУ і САП, а також проходження суспільним мовником процедури переобрання голови і членів правління. Водночас стійкість сектору була нерівномірною: регіональні медіа, особливо у прифронтових областях, залишалися значно вразливішими — як фінансово, так і безпеково.

Російські війська здійснювали прицільні атаки на журналістів, зокрема на транспортні засоби з маркуванням «преса», що призвело до ситуацій цілеспрямованого «сафарі» на медійників. Така практика націлених на представників медіа атак стала системною і мала летальні наслідки. Додатковим викликом стало посилення обстрілів енергетичної інфраструктури, що змушувало редакції інвестувати в автономні джерела живлення або адаптуватися до реалій. Паралельно зберігалася висока інтенсивність кібератак на акаунти медіа та журналістів, зокрема злам телеграм-каналів, що через обмежені механізми реагування платформи призводило до репутаційних втрат.

У контексті європейської інтеграції Україна у 2025 році успішно пройшла відповідні етапи скринінгу, проте заплановані законодавчі ініціативи у сфері медіа так і не були повністю ухвалені. Європейська Комісія вкотре наголосила на тимчасовому характері телемарафону, підкреслюючи необхідність вирішення цього питання після завершення війни, що знову засвідчило розрив між зовнішніми зобов'язаннями України та внутрішньою політичною реальністю.



## ЗДОБУТКИ ТА ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

### Скрінінг Єврокомісії

У квітні 2025 року в межах переговорів про вступ України до ЄС завершився скрінінг за розділом 10 «Цифрова трансформація та медіа». Прогрес гармонізації було оцінено як **«well advanced»**, що підтверджує багаторічні зусилля медійного сектору у сфері європейської інтеграції.

Водночас у щорічному звіті Європейської Комісії щодо країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу, оприлюдненому 4 листопада 2025 року, зазначено, що Україна перебуває між рівнем *«певної»* та *«помірної»* підготовленості у сфері свободи вираження поглядів. Європейська комісія наголошує на необхідності продовження зусиль зі збереження й посилення прозорого, плюралістичного та незалежного медіапростору, зокрема шляхом гарантування того, що тимчасові обмеження воєнного часу відповідають основним правам і публічним інтересам, у тому числі щодо доступу до інформації та свободи медіа.

Окремі зауваження Європейської Комісії стосуються фінансування як суспільного мовника, так і Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Також Комісія звернула увагу на необхідність ухвалення законодавчих змін, зокрема [законопроєкту](#) № 12111, який має посилити інституційну та функціональну незалежність національного медіарегулятора, удосконалити механізми розкриття медіавласності та продовжити узгодження медіазаконодавства України з *acquis* ЄС. Європейська комісія також акцентує на необхідності ефективного і результативного розслідування випадків тиску на журналістів. Водночас ЄС позитивно відзначає ініціативи з розробки законодавства, спрямованого на протидію SLAPP.

### Відкритість Парламенту і комітетів. Захист журналістів

4 вересня 2025 року Верховна Рада України [підтримала постанову](#) з питань висвітлення діяльності Верховної Ради України IX скликання, якою знято заборону на поширення інформації щодо початку, перебігу і результатів пленарних засідань Парламенту, а також відновлено трансляції телеканалом «Рада».

16 грудня 2025 року Президент України підписав [Закон](#) України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення окремих гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації» (законопроєкт № 11321). Його ухвалено ще наприкінці січня 2025 року, однак він очікував підпису майже рік.

Документ передбачає низку важливих змін до медійного законодавства, зокрема:

- право журналістів на вільне пересування під час комендантської години у межах провадження професійної діяльності;
- поширення гарантій звільнення від відповідальності за Законом України «Про медіа» не лише на штатних журналістів, а й на фрилансерів;
- відсутність відповідальності медіа та їх працівників за дослівне цитування або переказ інформації без спотворення її суті;

- обов'язок оприлюднення відеозаписів відкритих засідань парламентських комітетів не пізніше ніж через 24 години після їх завершення.

## Співрегулювання

2024 року в Україні було створено органи співрегулювання — недержавні організації, утворені учасниками ринку відповідно до Закону України «Про медіа» як форма публічно-приватного співробітництва у чотирьох сферах: аудіальній, аудіовізуальній, онлайн-медіа та друкованих медіа. Єдиною сферою, в якій орган співрегулювання не створено, — платформи спільного доступу до відео, оскільки в Україні немає національних аналогів сервісів на кшталт YouTube.

1 вересня 2025 року набув чинності перший кодекс співрегулювання — Кодекс мовлення у дні пам'яті для лінійних медіа. Його розроблено органом співрегулювання у сфері аудіовізуальних медіа-сервісів і затверджено Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення 21 серпня 2025 року. Кодекс встановив обов'язкову уніфіковану символіку для чотирьох найбільш трагічних пам'ятних дат. Цей документ став першим із кодексів, що наразі розробляються робочими групами, і започаткував впровадження співрегулювання в Україні не лише на інституційному рівні, але й на рівні конкретних регуляторних продуктів. Органи співрегулювання також працюють над критеріями визначення онлайн-медіа, віковими класифікаціями контенту та іншими питаннями.

## Відновлення медіаринку

За роки повномасштабного вторгнення рекламний ринок поступово відновлює свої позиції. Порівняно із 2024 роком його обсяг зріс на 12%, за даними Всеукраїнської рекламної коаліції. Водночас основна міграція рекламних коштів відбувається до цифрових платформ.

Зокрема, реклама на цифровому телебаченні зросла на 27%, у пресі — на 25%, у регіональній пресі — на 9%, а реклама в онлайн-медіа — на 13%. В абсолютних показниках рекламний ринок повернувся до рівня 2021 року, однак ці цифри не враховують інфляційні процеси.

Так, обсяг рекламного ринку на радіо зріс із 855 млн грн у 2021 році до 1,179 млрд грн у 2025 році. Однак у реальному вимірі це становить близько 87% довоєнного рівня.

Повномасштабне вторгнення і запит споживачів отримувати інформацію на місцевому рівні, надто про безпекові питання, сприяє розвитку якісної регіональної журналістики, як-от медіагрупа «Накипіло», «Гвара» у Харкові, «Кордон.медіа» і «Цукр» у Сумах, «Мост» і «Кавун.City» у Херсоні тощо. Регіональні медіа об'єдналися в коаліцію «Вікно Відновлення» для моніторингу і прозорого висвітлення всіх аспектів відбудови України.

## Прозорість онлайн-медіа (онлайн-преси)

За даними Інституту масової інформації (ІМІ), рівень [прозорості](#) провідних онлайн-медіа України у 2025 році зберігся на рівні попереднього року і становить 80%. Така стабільність свідчить про поступовий розвиток саморегуляторних механізмів, зокрема «Білого списку» медіа, а також практику реагування на рішення Комісії з журналістської етики (КЖЕ) та Незалежної медійної ради (НМР). ІМІ також відзначає, що вперше за весь період моніторингу не було виявлено медіа з переважно непрозорою структурою власності.

## Медіа на окупованих територіях

Попри окупацію частини територій України, низка релокованих медіа далі системно висвітлюють події на тимчасово окупованих територіях, часто фактично відновлюючи роботу з нуля. Тематикою Луганської та Донецької областей займаються «Реальна газета», «Східний варіант», «Острів»; подіями в окупованому Маріуполі — «0629.com.ua»; ситуацією в Бахмуті — «Бахмут IN.UA».

Тематику тимчасово окупованого Криму системно висвітлюють Суспільне Мовлення, «Крим.Реалії» (проект «Радіо Свобода»), Qirim Media, ATR, СЕМАТ та інші медіа.

## Доступ до інформації


2025 року експерти презентували [звіт](#) щодо доступу до публічної інформації в умовах повномасштабного вторгнення. Згідно з його висновками загальна ситуація з доступом до публічної інформації покращилася: кількість безпідставних відмов зменшилася. Водночас рівень скарг залишається високим, хоча і демонструє певне зниження порівняно із 2023 роком.

## Суспільне

Суспільне Мовлення з початку повномасштабного вторгнення значно покращило свою видимість, впізнаваність і рівень довіри, зокрема на цифрових платформах. У серпні 2025 року сайт [suspilne.media](#) увійшов до топ-10 новинних медіа України за кількістю унікальних користувачів і впродовж року стабільно перебував у топ-3 «Білого списку» ІМІ.

Середня кількість унікальних користувачів сайту становить 4,8 млн на місяць, а загальна кількість підписників сторінок «Суспільне Новини» зросла упродовж року на 15% і на кінець грудня перевищила 2,1 млн. Суспільне продовжувало виробництво соціально значущих, історичних і документальних фільмів, а також розслідувальних проєктів, пов'язаних із війною.

Попри скептичні оцінки, вихід Суспільного з єдиного телемарафону та перехід до власного 24-годинного мовлення мали переважно позитивний ефект, а прогнозоване скорочення аудиторії не відбулося.



У 2025 році відбулося [переобрання](#) голови правління і членів правління Суспільного, а станом на лютий 2026 року триває процес оновлення складу Наглядової ради. Попри системне недофінансування, що триває із 2017 року, Суспільне змогло [збільшити](#) фінансування до 2,472 млрд грн, що фактично забезпечило індексацію витрат і на 297 млн грн перевищує показники попереднього року.

### **Штучний інтелект (ШІ)**

За [даними](#) ІМІ, 80% медійників назвали генеративний штучний інтелект найпоширенішим трендом 2025 року, відзначивши його використання як інструменту для компенсації браку кадрів, перевантаження редакцій та фінансових обмежень.

Паралельно в Україні розвивається національна ініціатива зі створення власної великої мовної моделі (LLM) під егідою Міністерства цифрової трансформації. Очікується, що ця технологія стане платформою для розвитку ШІ-сервісів як у державному, так і в приватному секторах. Доступ до моделей, адаптованих до української мови та культурного контексту, може підвищити якість автоматизованого контенту і зменшити залежність від іноземних сервісів.

## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

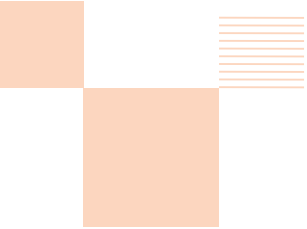
### Стратегічність сектору

В умовах повномасштабної війни медіа виконують функцію елемента безпекової та інформаційної інфраструктури держави — забезпечують оперативне інформування населення, протидію дезінформації, підтримку мобілізаційних та рекрутингових кампаній, збереження національного культурного продукту тощо. Водночас сектор де-факто залишається в режимі звичайної комерційної діяльності: редакції не мають спеціального статусу, не користуються пільговими тарифами на енергоносії, не отримують системних компенсацій за додаткові витрати, пов'язані з безпекою та руйнуваннями, і не інтегровані до переліку галузей із особливим режимом підтримки. Особливо це відчутно на локальному рівні, де ресурси залишаються обмеженими. Такий дисбаланс між суспільною роллю медіа та економічним режимом їх функціонування створює структурну вразливість сектору: зростають операційні витрати, скорочується кадровий потенціал, а редакції вимушені діяти в умовах ринку, який не враховує їхню функцію як частини національної стійкості.

12-й рік війни, що продовжує руйнування, створює нові небезпеки атак на журналістів в уже не новій стратегії «людського сафарі», виснажує економіку і робить вразливим увесь медійний сектор. Це зі свого боку посилює залежність від міжнародної технічної допомоги. В умовах повномасштабної війни саме донорське фінансування тривалий час виконувало роль стабілізаційного механізму для значної частини медіа, насамперед незалежних, місцевих і регіональних.

Проведене [опитування](#) медійного ринку свідчить, що понад 59% представників індустрії вважають припинення фінансування USAID катастрофічним і таким, що безпосередньо загрожує скороченням штату або повним закриттям медіа, особливо на місцевому рівні. Найбільш вразливою залишається ситуація з прикордонними і прифронтовими медіа, які фактично позбавлені можливості розраховувати на рекламний ринок через постійні бойові дії, обстріли, релокацію або закриття локального бізнесу.

Водночас проблема не зводиться суто до зупинки фінансування від окремого донора. Події 2025 року продемонстрували брак альтернативних механізмів фінансової стійкості медіа, насамперед у частині інституційної підтримки. Домінування короткострокового проєктного фінансування, орієнтованого на окремі теми чи кампанії, не здатне компенсувати втрату базових операційних ресурсів редакцій, необхідних для стабільного функціонування, утримання команд і розвитку контенту. Наслідком цього стала зміна самої логіки роботи медіа: скорочення стратегічного горизонту планування, відмова від довгострокових редакційних стратегій і перехід у режим виживання. У середньо- та довгостроковій перспективі така модель створює ризики втрати професійної експертизи, згорання локального журналістського контролю й послаблення ролі медіа як інституту демократичної стійкості.



Варто зауважити, що відновлення ринку в абсолютних цифрах не відображає реальної картини інфляції, здорожчання послуг через знищення генерації всередині країни, ускладнену логістику й додаткові витрати на генератори, засоби автономного живлення тощо. Тому попри позитивну тенденцію відновлення ринку реклами говорити про відновлення ринку наразі досить оптимістично.

Також продовжується деформація ринку в сторону цифрових платформ, блогерів з відповідною фрагментацією аудиторій і збільшенням сегменту головоломців, які просувають різноманітні наративи без дотримання базових стандартів перевірки інформації, точності і достовірності. Це не лише спричиняє нечесну конкуренцію медіа, але і посилює загрози для демократії.


### **Онлайн-медіа**

У 2025 році сегмент онлайн-медіа продемонстрував істотне зростання: значно зростає кількість реєстрацій у Реєстрі суб'єктів у сфері медіа. Водночас упродовж 2025 року проявилася системна проблема, пов'язана з використанням статусу онлайн-медіа для [легалізації](#) розміщення реклами азартних ігор. Частина ресурсів, що подавалися на реєстрацію як онлайн-медіа, фактично не провадили повноцінної редакційної діяльності, а використовували медійний статус як формальну підставу для доступу до ринку гемблінг-реклами. Найчастіше йшлося про сайти спортивної тематики, що поєднували інформаційний контент із системним просуванням ставок або операторів азартних ігор.

[Позиція](#) Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, сформульована у 2025 році, полягає у тому, що реєстрації підлягають онлайн-медіа, які провадять інформаційну діяльність, а не ресурси, що безпосередньо провадять азартну діяльність. Водночас практика 2025 року показала наявність правової сірої зони, у межах якої статус онлайн-медіа використовується для обходу обмежень законодавства про рекламу азартних ігор.

Таким чином, зростання кількості зареєстрованих онлайн-медіа у 2025 році супроводжувалося не лише розширенням медіаринку, але й ризиками розмивання поняття онлайн-медіа як такого. Брак чітких критеріїв, що давали б можливість відмежувати редакційну діяльність від суто комерційного використання медійного статусу, створює виклики для регуляторної системи і підриває довіру до механізмів реєстрації онлайн-медіа.

**За даними Інституту масової інформації, повномасштабне вторгнення Росії уже призвело до закриття 333 українських медій через** фізичне знищення або окупацію міст, депопуляцію і зникнення місцевого ринку, втрату персоналу, який був змушений евакуюватися. Ця цифра виросла на 4 медіа порівняно з минулим роком. Журналісти продовжують бути об'єктом полювання для росіян як на передовій і на окупованих територіях, так і в умовно мирних містах.



Одним із трагічних епізодів 2025 року стало вбивство української воєнної кореспондентки Олени Губанової (псевдо «Альона Грамова») та відеооператора Євгена Кармазіна, які [загинули](#) 23 жовтня 2025 року внаслідок удару російським безпілотником на Донеччині під час зйомок наслідків обстрілів. Ще один журналіст [Антоні Лаллікан](#) загинув 3 жовтня 2025 року від удару російського дрона біля Дружківки Донецької області. Випадковою жертвою стала журналістка Укрінформу [Тетяна Кулик](#), у будинок якої прилетів російський дрон.

На території окупованого Криму «суд» Сімферополя [ухвалив](#) рішення про заочний арешт журналістки проекту «Крим.Реалії» на «Радіо Свобода» Олексіни Дорогань. А відому правозахисницю Лутфіє Зудієву було оштрафовано і [внесено](#) до переліку «іноземних агентів».

Із 24 лютого 2022 року [загинув](#) 121 медійник (із них 15 — при виконанні службових обов'язків). Загальна мобілізація, яка триває в країні, спричиняє кадровий голод редакцій і потребу в залученні людей без журналістської освіти або без досвіду журналістської роботи, а також все більшого використання інструментарію штучного інтелекту.

### **Людське сафарі**

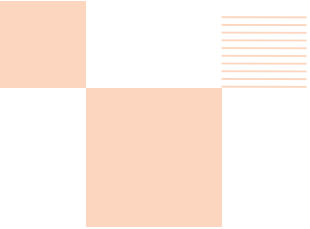
Стратегія «людського сафарі», якою користуються війська агресора чимдалі поширюються на журналістів. Напис «преса» став не захистом, а навпаки — мішенню для [атак](#), зокрема атак дронів. Тому журналісти, які перебувають у прифронтових зонах, [прибирають](#) засоби ідентифікації, щоб не наражати себе на смертельну небезпеку. Національне законодавство і міжнародне право не передбачають такої ситуації, як і можливості використовувати засоби електронної боротьби та антидронові рушніці медійниками, адже це може перевести їх у статус комбатантів. [Також це питання використання радіочастотного спектра, що потребує](#) узгодження із ЗСУ.

### **Руйнація передавальної інфраструктури та енергетики ускладнює доступ до сигналу телебачення і радіо**

В умовах блекауту, а особливо в умовах окупації, традиційне радіо відіграє почасти унікальну роль постачання інформації, проте доступ до його сигналу часто буває ускладнений. Із повномасштабним вторгненням обстрілам піддавалися телекомунікаційні вежі, передавальні центри, а також об'єкти енергетики. Навіть за наявності батарей автономного живлення передавальне обладнання може «замовкати» через надмірну тривалість відключень.

### **Знищення приміщення «Суспільне.Дніпро» і «Медіабази» у м. Дніпрі**

17 листопада 2025 року частково було [зруйновано](#) будівлю Дніпровської філії Суспільного. Руйнувань зазнали приміщення редакцій «Суспільне Дніпро» та «Українського радіо» Дніпра, а також «Суспільне Донбас». Окрім того, [знищено](#)



регіональний хаб Інституту масової інформації «Медіабаза Дніпро». Також було [знищено](#) аудіовізуальний архів філії. Через масований обстріл протягом доби не велось мовлення на регіон. Під час підготовки звіту 30 березня 2026 року постраждала одеська філія Суспільного та хаб Академії Суспільного. Ударною хвилею пошкодило більшість фасадних вікон.

### **Окупація «відрізає» інформаційний простір окупованих територій**

2025 року Росія продовжила цілеспрямоване й системне зачищення інформаційного простору на тимчасово окупованих територіях України, переходячи від фрагментарних обмежень до комплексної моделі тотального контролю над доступом до інформації. Окупаційна влада послідовно ізолює населення від українських і міжнародних джерел новин шляхом перекомутації телевізійного сигналу, примусової зміни маршрутизації інтернет-трафіку через російську інфраструктуру, блокування українських сайтів і сервісів, а також посилення технічних засобів цензури, що відповідають [концепту](#) так званого «суверенного інтернету».

У 2025 році новим елементом цієї політики стало [запровадження](#) обов'язковості використання контрольованих окупаційною владою засобів цифрової комунікації, зокрема месенджера МАХ, що використовується як інструмент моніторингу переписки, контактів і соціальних зв'язків населення. Паралельно триває системне [блокування](#) VPN-сервісів, вилучення або заміна супутникового обладнання, а також практика примусового огляду пристроїв, що створюють атмосферу постійного цифрового нагляду і страху. На початку 2026 року на території Росії почалося блокування телеграму, яка має завершитися 1 квітня 2026 року. Така стратегія призводить до подальшої ізоляції росіян і мешканців України на окупованих територіях.

Основною проблемою у 2025 році залишалось отримання та верифікація інформації з тимчасово окупованих територій. Росія системно унеможлиблює доступ до українських ресурсів і водночас застосовує репресивні практики щодо місцевого населення, яке намагається споживати український контент.

### **Брак кадрів також впливає і на державні інституції в медіасфері, завданням яких є формування та реалізація політик**

Так, передбачена Законом «Про медіа» гарантія фінансування для членів медійного регулятора щороку [зупиняється](#) законом про державний бюджет. Водночас саме на регулятора припадає основний тягар імплементації Закону «Про медіа» як євроінтеграційного. Зупинка донорського фінансування поставила на паузу розробку такого важливого інструменту, як електронний кабінет, що унеможлиблює оптимізацію процесів у Національній раді.

## Телемарафон «Єдині новини»

Цей проект (усі провідні канали показують єдину програму) було запроваджено 2022 року для реалізації спільної інформаційної політики у відповідь на повномасштабне вторгнення. [Дослідження](#) Internews 2025 року, як і у 2024 році, вказує, що лише 38% довіряють йому повністю, але 42% повністю або ж частково не довіряють. Притому оперативність надання інформації переважила над достовірністю і точністю. Це порушує питання про доречність трансляції марафону і витрачання бюджетних коштів на його виробництво.

Державні медіа, що розвиваються із 2021 року, створюють зайву конкуренцію як Суспільному Мовленню, так і комерційному ринку. Водночас не визначена єдина модель корпоративного управління, досі наявна проблема відсутності Наглядових рад і прозорості фінансування. Загалом не сформована загальна стратегія їх функціонування і цілей, яких вони мають досягти.

## Доступ до інформації

Попри позитивну динаміку експерти Платформи прав людини та Інституту масової інформації зауважують, що все ще зберігається сумнівна практика обмеження доступу до інформації. Очевидно, що сфери закупівель, земель є найбільш ризиковими в умовах закритого доступу до земельного кадастру та з можливістю обмеження доступу до інформації про закупівлі через мотиви державної безпеки. Попри військовий стан триває практика [знищення](#) історичних пам'яток і [закупівель](#) за завищеними цінами.

Брак регулювання соціальних медіа становить ширший і системний виклик свободі слова, а також ефективній реалізації рішень Європейського суду з прав людини. Користувачі цифрових платформ позбавлені можливості скористатися базовими інструментами захисту, зокрема правом на відповідь і спростування, а також стикаються з проблемами незаконного використання зображень і контенту. Викликом є і необґрунтоване обмеження або блокування різних форм сатири, що негативно впливає на плюралізм і свободу вираження поглядів.

Водночас у 2025 році на платформах істотно зростає кількість клікбейтного контенту з використанням штучного інтелекту, у тому числі з маніпулятивними матеріалами за участі телеведучих, а також фейковими відео, стилізованими під звернення військових з окопів. Такі сторінки і мережі створюються для непрямой підтримки російських пропагандистських наративів, зокрема щодо «вигоди від війни» або дискредитації підтримки оборони та переговорних позицій України. Частина такого контенту поширюється як в Україні, так і через пов'язані інформаційні проекти та деструктивні секти, зокрема на кшталт «Східної блискавки».

Значною проблемою залишаються фішингові та скамерські атаки на користувачів платформ, жертвами яких дедалі частіше стають журналісти і цілі редакції. Так, 2025 року шахраї [заволоділи](#) телеграм-каналом «Суспільне Херсон», внаслідок чого редакція була змушена створити новий канал, оскільки повернення скомпрометованого ресурсу виявилось неможливим. Паралельно не вирішується проблема хибнопозитивних рішень платформ, коли сторінки журналістів і медіа видаляються або блокуються без попередження, а процес їх відновлення є непрозорим і може тривати довго.

### Проблеми регулювання Telegram

Актами прямої дії Європейського Союзу — Актом про цифрові сервіси (DSA), Актом про цифрові ринки (DMA) та Європейським актом про свободу медіа (EMFA) — визначено роль соціальних мереж і їхні обов'язки як перед користувачами, так і перед державами-членами. EMFA, зокрема, пов'язав платформи та медіа, встановивши спеціальні гарантії для поширення новинного контенту і взаємодії між редакціями і платформами. Європейська Комісія веде [перелік](#) дуже великих онлайн-платформ (VLOP), до якого увійшла більшість глобальних сервісів, зокрема TikTok.

Водночас до цього переліку не внесено Telegram — гібридну мережу з каналами, групами й ботами, адміністратори і власники яких дуже часто залишаються невідомими. У 2025 році Telegram все ще був одним із основних джерел новин в Україні та одним з основних каналів поширення FIMI (Foreign Information Manipulation and Interference — іноземних інформаційних маніпуляцій і втручання). Поєднання масового охоплення, анонімності та нестачі ефективних механізмів підзвітності перетворює Telegram на інфраструктурний елемент інформаційного простору без відповідних обов'язків і відповідальності.

У 2025 році Telegram дедалі виразніше [функціонував](#) як «безпечна гавань» для дезінформації, санкційного контенту і мереж впливу, що були обмежені або заблоковані на інших платформах. Через канали, дзеркальні мережі, боти і пов'язані кластери на платформі поширюється контент російського походження, у тому числі наративи, спрямовані на підриг мобілізації, дискредитацію оборонних зусиль України та емоційне розхитування суспільства. Брак прозорих правил модерації і публічної звітності дозволяє таким мережам швидко відновлюватися навіть після точкових втручань.

Додатковим викликом є структурна залежність українських медіа і державних інституцій від Telegram як каналу комунікації. Платформа фактично виконує функції новинного агрегатора і кризового каналу інформування, водночас залишаючись поза режимом відповідальності, що застосовуються до медіа або дуже великих онлайн-платформ у Європейському Союзі.

## **Держава недовиконує свої зобов'язання щодо передбаченого законом мінімального рівня фінансування Суспільного**


У Законі України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» збільшено фінансування Суспільного до 2,472 млрд грн. Проте це продовжує негативну тенденцію, закладену ще 2017 року, щодо невиконання зобов'язань за законом ані де-юре, тобто 0,2% загальної частини видатків бюджету за 2024 рік, ані з погляду справедливого фінансування, що вилучає видатки на оборону. Недофінансування становить близько 400 — 600 млн грн, що знижує спроможність компанії виробляти якісний контент як для внутрішнього ринку, так і назовні, і бути конкурентними на ринку праці, який потерпає від «кадрового голоду». Така ситуація також призводить до потреби у постійних донорських коштах на оновлення обладнання і створення контенту. Проблемою залишається і мораторій на відшкодування роботи Наглядової ради, адже це єдиний орган в корпоративному секторі держави, що працює безоплатно.

## **Держава недовиконує свої зобов'язання щодо функціонування регулятора — Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення**

Закон «Про медіа» передбачив, що Національна рада має отримувати не менше як 0,022% доходів загального фонду Державного бюджету України за попередній рік, а також кошти в обсязі не менше ніж 4 відсотки фактичних надходжень від рентної плати за користування радіочастотним спектром України за поточний рік. Однак з часу ухвалення закону це положення щорічно зупиняється: «Дію другого речення абзацу другого частини першої статті 89 зупинено на 2026 рік згідно із Законом [№ 4695-IX](#) від 03.12.2025». Брак фінансування уже призвів до відсутності електронного кабінету — інфраструктури, передбаченої законом, а також до нестачі кадрів, ослаблення регулятора і неможливості досягти стандартів європейського регулювання.

## **Співрегулювання**

Механізм співрегулювання, запроваджений Законом «Про медіа», перебуває на етапі інституційного становлення і стикається з обмеженою ресурсною спроможністю. Органи співрегулювання формально створені, однак їхні бюджети є мінімальними і не дають змоги забезпечити професійний адміністративний апарат, залучення кваліфікованого менеджменту, експертної підтримки та стабільне функціонування. Це створює ризик, що механізм, який за задумом має залучити сектор до вироблення політик і підвищити його самостійність, не зможе повноцінно виконувати покладені на нього функції. Крім фінансового аспекту, викликом залишається довіра та операційна зрілість системи: співрегулювання потребує часу для вироблення практик, процедур і внутрішньої легітимності в секторі. У разі неналежної підтримки є ризик втрати функціональної спроможності



або формалізації інституту без реального впливу, що може негативно позначитися як на імплементації європейських стандартів, так і на сприйнятті реформи загалом.

### **Тема медіа не увійшла до пулу тем дискусії щодо відновлення країни**

Так, на останніх конференціях з відновлення в Римі, Лугано й Берліні тема медіа не звучала. Конференція URC 2025 дозволила проведення лише Side Event «Сильні медіа, прозоре відновлення: як журналістика буде майбутнє України», організованого Інститутом масової інформації та медіамережею «Вікно Відновлення». Такий підхід закріплює шкідливу практику, хоча саме медіа мають бути голосом у повоєнному відновленні. Особливо це стосується виборів, а також діяльності на деокупованих територіях. Відкритим є також і питання ресурсної бази медіа, враховуючи, що відновлення національної та місцевої економік буде тривалим.

### **Оновлення виборчого законодавства**

Під час ухвалення Закону «Про медіа» з його перехідних положень було вилучено масив правок до Виборчого кодексу. Пізніше такий проект було зареєстровано окремо, однак, попри наявну рекомендацію профільного комітету, із грудня 2022 року жодного поступу в його ухваленні не відбулось. Водночас на початку 2026 року в Парламенті було створено 7 підгруп, серед яких підгрупу з питань інформаційного забезпечення виборів, інформаційної безпеки та проведення передвиборної агітації, яку очолили віцеспікерка Парламенту Олена Кондратюк і народний депутат Олександр Качура. Серед основних напрямів діяльності відповідної підгрупи: напрацювання механізмів ведення агітаційної діяльності у виборчий період; забезпечення свободи слова і рівного доступу суб'єктів виборчого процесу до медіа та забезпечення рівного права на передвиборну агітацію; аналіз ризиків дезінформації та інформаційних операцій; розроблення пропозицій щодо взаємодії з медіарегуляторами і цифровими платформами.

### **Штучний інтелект**

Стрімке впровадження інструментів штучного інтелекту в медіавиробництво створює одночасно операційні переваги системні ризики: якість контенту дедалі знижується, часто журналісти не проводять перевірку матеріалів, створених за допомогою ШІ. Зростає залежність редакцій від зовнішніх платформ і алгоритмів, посилюється вразливість до дідфейків і синтетичного контенту. Як наслідок, виникають питання достовірності й довіри до медіа, авторського права і відповідальності за автоматично згенеровані матеріали. Крім того, зростає ризик витоку даних через використання хмарних сервісів; водночас значна частина українських редакцій не має ані внутрішніх політик використання ШІ, ані достатньої технічної експертизи для управління цими ризиками.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ



### Верховній Раді України

- Продовжити приведення законодавства у відповідність до *acquis communautaire* з урахуванням наявних обмежень і війни, а саме:
  - напрацювати законопроектні пропозиції з урахуванням законопроекту № 8310 і актів ЄС щодо змін у виборче законодавство, що стосуються роботи медіа;
  - ухвалити законопроект № 12111 про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності медіа;
  - розробити й ухвалити закони щодо гармонізації з DSA, DMA та EMFA, а також передбачити механізми перехідного регулювання до часу, коли Україна увійде в ЄС;
  - ініціювати нормативне врегулювання використання захисних засобів для журналістів щодо протидії дронам.
- Привести діяльність парламентського телеканалу до моделі, використовуваної у європейських країнах, передбачити законодавче регулювання його діяльності.
- Забезпечити справедливе фінансування Суспільного (відсоток загальної суми державного бюджету — видатки на війну), а після завершення війни — забезпечити гарантоване законом фінансування Суспільного і медійного регулятора.
- Розробити й ухвалити цивілізовану модель підтримки медіа з урахуванням положень EMFA, зокрема механізмів підтримки регіональних і локальних медіа; підтримка нішевих видань; моделі субсидій, дотацій, стимулів; замовлення контенту; уникнення перекосу на користь великих холдингів. Також забезпечити ефективну підтримку медіа корінних народів.



### Кабінету Міністрів і Міністерству культури

- Виконувати завдання, покладені на міністерство щодо медійної сфери.
- Розглянути можливість визнання медіасектору елементом демократичної інфраструктури та запровадити спеціальні механізми підтримки в умовах воєнного стану.
- Стимулювати ринок, у т.ч. через Суспільне, програми Українського культурного фонду, використовувати механізм копродукції для виготовлення нового українського продукту і контенту для молоді.
- Переглянути підходи до державного мовлення та іномовлення і зробити його ефективним і підзвітним. Розглянути альтернативні моделі інформаційної присутності України у світовому медіапросторі (або за межами нашої держави).

- Посилити виготовлення контенту англійською, французькою та іспанською мовами з метою охоплення аудиторій країн, де ці мови є національними.
- Розробити прозору і недискримінаційну модель державної підтримки медіасектору, що передбачатиме чіткі критерії розподілу коштів, публічну звітність та орієнтацію на підтримку регіональних, локальних і суспільно значущих медіа, із забезпеченням редакційної незалежності й недопущенням політичного впливу.

**☑ Кабінету Міністрів України, Міністерству культури та іншим профільним державним органам:**

- Забезпечити протидію російській інформаційній ізоляції окупованих територій, забезпечити підготовку інформаційних кампаній, спрямованих на когнітивну деокупацію Криму та інших окупованих територій.

**☑ Правоохоронним органам:**

- Вжити заходів із розв'язання кримінальних справ щодо злочинів проти журналістів (справа Гонгадзе, Павла Шеремета тощо).

**☑ Донорам і виконавцям Міжнародної технічної допомоги (МТД):**

- Міжнародним партнерам посилити інституційну підтримку медіа та медійних ОГС, відповідальних за євроінтеграцію, освіту і проектування політик.

**☑ Органам співрегулювання:**

- Проводити консультації з медійними ГО, експертами, а також профільними інституціями щодо проблем у становленні механізмів співрегулювання, законодавчого забезпечення їх діяльності.

**☑ Редакціям медіа:**

- Проводити системну ревізію безпеки редакцій медіа як на період ведення війни, так і в повоєнний час.
- Запровадити редакційні політики використання ШІ, інвестувати у навчання персоналу та цифрову безпеку і забезпечити прозорість застосування алгоритмічних інструментів у виробництві контенту.
- Стимулювати навчання й посилення захисту від гібридних атак і соціальної інженерії.
- За можливості включати елементи просвіти щодо кібергігієни, використання ШІ в редакційні матеріали.



# VIII. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО





Цей розділ враховує дані соціологічних та аналітичних досліджень, а також результати експертного обговорення, висновки і позиції якого широко відображені в усьому розділі, зокрема позиції **Наталії Повтарь**, юристки напряму «Громадянське суспільство» Центру демократії та верховенства права; **Валерії Скворцової**, виконавчої директорки Українського незалежного центру політичних досліджень; **Наталії Окші**, заступниці директора Департаменту інформації та взаємодії з громадськістю, завідуюча відділом сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України; **Юрія Микитюка**, керівника регіональних програм Коаліції РПР.



## ЗДОБУТКИ ТА ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Громадянське суспільство в Україні демонструє високу стійкість і має значну довіру суспільства попри виклики воєнного часу. За даними **CSO Sustainability Index**, кількість зареєстрованих організацій громадянського суспільства зросла із **75 828 у 2015 році до 105 908 станом на січень 2025 року**, а до **жовтня 2025 року** — приблизно до **107 000 громадських організацій, 33 000 благодійних організацій та 11 000 зареєстрованих волонтерів**. Упродовж 2025 року, згідно з [різними дослідженнями](#), рівень довіри громадян до волонтерів залишається високим: **близько 79% громадян висловлюють довіру волонтерським ініціативам**.

**2025 року організації громадянського суспільства (ОГС) далі відігравати важливу роль у забезпеченні демократичних процесів, моніторингу діяльності влади та просуванні реформ.** Показовим прикладом стала хвиля мирних громадянських протестів у липні 2025 року, широко відома як «**картонкові протести**», що відбулися у кількох містах України. Протести були спричинені занепокоєнням щодо законодавчих змін, які негативно впливали на антикорупційну систему. Особливості цих протестів: видані заяви від ОГС, правозахисників і бізнес-спільнот із закликом проти законопроекту № 12414<sup>29</sup>; високий рівень підтримки суспільством; повна відповідність законодавству щодо обмежень мирних зібрань в умовах воєного стану; уникнення радикалізації — процес відбувався без закликів до повалення режиму; високий рівень координації та оприлюднення спільної заяви ОГС<sup>30</sup> щодо відновлення стану речей і скасування ухваленого закону як бази для подальших спільних дій суспільства. Організації громадянського суспільства, активісти і представники бізнесу координували адвокаційні зусилля та закликали відновити незалежність антикорупційних інституцій. Зокрема, Коаліція РПП підготувала і брала участь у координації [публічної заяви](#) організацій громадянського суспільства щодо відновлення незалежності антикорупційних органів<sup>31</sup>. Суспільний тиск сприяв оперативному внесенню законодавчих змін, спрямованих на посилення інституційних повноважень **Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП)**.

Європейська інтеграція залишалася одним з головних напрямів діяльності громадянського суспільства у 2025 році. ОГС активно брали участь у підготовці урядових **дорожніх карт із верховенства права, реформи публічного управління і функціонування демократичних інституцій**. Ці документи [передбачають](#) масштабні законодавчі зміни, необхідні для узгодження українського законодавства з правом ЄС, що підкреслює важливість [експертного потенціалу](#) громадянського суспільства у процесі вступу до ЄС.

<sup>29</sup> Заява бізнес-спільнот, організацій громадянського суспільства та аналітичних центрів під керівництвом Валерія Пекара, голови громадської організації «Деколонізація» (українською мовою).

<sup>30</sup> За даними [опитувань громадської думки](#), 64,9% українців підтримали протест, і більшість вірить у силу суспільного тиску; 73% респондентів вважають, що такі протести можуть вплинути на позицію Уряду в майбутньому.

<sup>31</sup> До звернення Коаліції РПП до Президента України, Верховної Ради України та Уряду приєдналися майже 130 організацій громадянського суспільства.

## Прогрес у вдосконаленні правового і регуляторного середовища для діяльності організацій громадянського суспільства:

- Уряд схвалив **Концепцію Державної цільової соціальної програми розвитку волонтерства до 2030 року**, яка спрямована на зміцнення інституційної спроможності волонтерських організацій, покращення співпраці з органами влади й посилення механізмів соціального захисту волонтерів. Концепцію початково напрацювали спільно ОГС, Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності та Національна соціальна сервісна служба України. Затвердження і реалізацію Державної цільової програми з розвитку волонтерства на період до 2030 року внесено до розділу IV «Національні правові, регуляторні та політичні рамки для інститутів громадянського суспільства (ІГС)» Дорожньої карти з питань функціонування демократичних інституцій як частини євроінтеграційного процесу.
- 15 травня 2025 року Верховна Рада підтримала у першому читанні **законопроект № 13071**, який скасовує візові вимоги для іноземних волонтерів і працівників гуманітарних організацій під час воєнного стану для спрощення їхньої діяльності в Україні.
- Просувалася також **цифровізація процедури реєстрації громадських організацій**. У квітні Міністерство юстиції видало **наказ № 460**, яким затвердило алгоритм формування цифрового коду для ОГС, зареєстрованих на підставі модельного статуту. Цей крок має забезпечити запуск **онлайн-реєстрації громадських організацій через портал «Дія» з листопада 2025 року**.
- Подальші регуляторні зміни стосувалися практичних питань гуманітарної допомоги, зокрема **оновлення процедури реєстрації транспортних засобів, ввезених як гуманітарна допомога (постанова Кабміну № 550)** та законодавчих змін щодо розширення переліку транспортних засобів, які можуть передаватися як гуманітарна допомога, зокрема для використання муніципальними перевізниками у постраждалих регіонах.

## Кілька законодавчих змін покращили умови для надання соціальних послуг і гуманітарної допомоги організаціями громадянського суспільства

Парламент ухвалив **Закон України № 4505-IX**, який звільняє соціальні послуги, що надаються ОГС, від **податку на додану вартість**, що зменшує операційні витрати й розширює доступ до соціальних послуг. Регуляторні зміни також удосконалили процедури управління гуманітарною допомогою та підвищили прозорість її розподілу.

Законодавчі ініціативи також розширили можливості для молодіжних і ветеранських організацій. Закон України «**Про основні засади молодіжної політики**» щодо удосконалення механізмів фінансового забезпечення реалізації молодіжної політики» розширив можливості фінансування молодіжних організацій, зокрема доступ до благодійних внесків та міжнародної допомоги. Зміни до порядку

використання коштів **Міністерства у справах ветеранів** України також розширили можливості ветеранських організацій отримувати підтримку через **Український ветеранський фонд** і грантові програми.

Організації громадянського суспільства відігравали активну роль у розвитку **партисипативної демократії на місцевому рівні**. ОГС брали участь у розробленні **статутів територіальних громад** відповідно до **Закону України № 3703-IX «Про демократію на рівні місцевого самоврядування»**, який спрямований на розширення участі громадян у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні.

### **Міжнародна спільнота продовжує визнавати роль українського громадянського суспільства**

У [Звіті](#) Європейської Комісії щодо розширення за 2025 рік підкреслюється, що українське громадянське суспільство залишається одним із найдинамічніших у регіоні й відіграє ключову роль у підтримці демократичних процесів, допомозі громадам і здійсненні громадського контролю за політикою уряду.


16 грудня 2025 року Рада Європейського Союзу ухвалила **Висновки головування щодо розширення**, які підтримали 26 держав-членів. У документі наголошено на важливості посилення захисту основоположних прав, зокрема забезпечення сприятливого середовища для діяльності громадянського суспільства. Також було підкреслено необхідність розширення змістовних публічних консультацій та реагування на зафіксовані випадки тиску на антикорупційних активістів, правозахисників та організації громадянського суспільства.

#### **До додаткових позитивних тенденцій належать такі події:**

Організації громадянського суспільства вперше були [залучені](#) до процесу підготовки **Національної оцінки ризиків 2025 року щодо відмивання коштів та фінансування тероризму (НОР 2025)**. Беручи участь у спеціально створеній робочій підгрупі, експертні ОГС надали аналітичні матеріали, спрямовані на мінімізацію потенційних негативних наслідків законодавства у сфері фінансового моніторингу для неприбуткового сектору. Втім у передбачений законом термін (грудень 2025 року) НОР 2025 досі не затверджено, а це означатиме, що з початку 2026 року громадський сектор залишиться з грифом «високо ризиковий» для системи фінансового моніторингу.

Посилилася співпраця й координація всередині сектору. Було створено національну коаліцію організацій громадянського суспільства, що надають соціальні послуги, з метою адвокації вдосконалення законодавства у сфері надання соціальних послуг. Водночас нові грантові програми, започатковані Українським молодіжним фондом та Українським культурним фондом, розширили можливості фінансування для ініціатив громадянського суспільства.

Також розвивався інституційний діалог між громадянським суспільством і Урядом. Упродовж 2025 року організації, залучені до волонтерської та гуманітарної



діяльності, проводили регулярні координаційні зустрічі з Офісом Президента для обговорення правових і регуляторних питань, що впливають на діяльність сектору. Одним з результатів цього діалогу є підготовлена й подана на погодження центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ) Державна соціальна цільова програма розвитку громадянського суспільства до 2030 року, а також низка проєктів підзаконних нормативно-правових актів у сфері гуманітарного реагування, розроблених у діалозі з ОГС, які теж уже проходять погодження із ЦОВВ.

Також у звітному періоді тривали реалізація **Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні** та моніторинг виконання її Плану заходів. Оскільки чинна стратегія діє до кінця 2026 року, Секретаріат Кабінету Міністрів восени 2025 року розпочав підготовку до розробки наступного стратегічного документа щодо розвитку громадянського суспільства.

## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

Попри зазначені досягнення організації громадянського суспільства досі працюють в умовах значного тиску. На четвертому році повномасштабної війни багато ОГС залишались глибоко залученими до надання гуманітарної допомоги й підтримки сектору оборони, що призводить до відтягування кадрових і фінансових ресурсів від адвокації реформ та моніторингу державної політики.

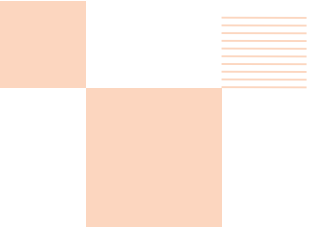
Водночас скорочення міжнародного донорського фінансування (USAID), у тому числі й завершення кількох великих програм, оголили структурні вразливості фінансової стійкості сектору. У [Звіті](#) Європейської Комісії щодо розширення також зазначено низку викликів, з якими стикається громадянське суспільство, зокрема зменшення міжнародної підтримки, перевантаження організацій через зростання потреб громад, відмова в доступі до фінансових послуг (банківського обслуговування) через надмірні заходи фінансового моніторингу, а також потребу в налагодженні більш системної взаємодії між органами влади та організаціями громадянського суспільства. Наразі немає ні широких громадських обговорень, спрямованих на зміцнення стійкості організацій громадянського суспільства, ні чіткого бачення уряду щодо того, як підтримувати громадянське суспільство в довгостроковій перспективі. А тому це питання можна буде обговорити під час розробки і затвердження Національної стратегії розвитку громадянського суспільства на 2027 — 2032 роки. Водночас спостерігається недостатня координація зусиль міжнародної допомоги для підтримки діяльності ОГС в Україні.

За повідомленням представників громадянського суспільства, **розрив між національними організаціями і місцевими ОГС стрімко зростає**, зокрема в доступі до фінансування. Багато місцевих організацій не витримують цього тиску та оцінюють свою здатність продовжувати статутну діяльність як дедалі більш обмежену, що в окремих випадках підштовхує їх до ліквідації організацій.

Багато організацій були змушені істотно скоротити персонал, закрити офіси або переїхати до менших приміщень. Це зі свого боку позначається на спроможності цих ОГС, зокрема аналітичних та адвокаційних центрів, надавати системну допомогу державі у подальшому провадженні реформ, зокрема тих, які стосуються євроінтеграційного треку і не стосуються суто технічних питань.

**Безпекова ситуація і доступ до базових ресурсів** (електроенергії, тепла, інтернету тощо) погіршилися наприкінці року через постійні атаки Російської Федерації. Це також негативно вплинуло на діяльність організацій, зокрема у прифронтових регіонах.

Неврегульованість окремих аспектів правового середовища для громадянського суспільства. Додаткові проблеми пов'язані з правовим регулюванням волонтерської діяльності, гуманітарної допомоги та загрозою імплементації законодавства у



сфері регулювання лобістської діяльності з метою утиску ОГС (через недостатню чіткість формулювань, які б розмежовували комерційну лобістську діяльність і законну адвокаційну діяльність ОГС). Хоча законодавчі ініціативи спрямовані на вдосконалення регулювання у цих сферах, низка законопроектів потребує подальшого доопрацювання для уникнення потенційних обмежень діяльності організацій громадянського суспільства.

Додаткові законодавчі ініціативи також можуть впливати на громадський простір. Зокрема, Закон України «Про гарантії адвокатської діяльності» запроваджує адміністративну відповідальність за публічне пов'язування адвокатів із їхніми клієнтами, що, застерігають організації громадянського суспільства і представники медіа, може перешкоджати антикорупційній діяльності й захисту прав людини. Законопроект № 11228-1, який пропонує амністію за злочини, вчинені під час виконання «спеціальних завдань», також викликає занепокоєння через широке визначення таких операцій і потенційні ризики надмірного імунітету для правоохоронних органів. Водночас НАЗК затвердило [Порядок](#) «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу дотримання законодавства про лобіювання», наслідки якого для сектору поки що не є визначеними і залежатимуть від того, як будуть реалізовані положення щодо адміністративної відповідальності.

**Фінансова стійкість та обмеження фінансування.** Після припинення низки програм USAID багато організацій громадянського суспільства зіткнулися зі значними обмеженнями інституційного фінансування. Станом на кінець 2025 року партнерами з розвитку ще не було запроваджено масштабних довгострокових програм підтримки ОГС. Організації значною мірою все ще залежать від короткострокового проектного фінансування, одночасно підтримуючи гуманітарні зусилля, сприяючи евакуації з прифронтових територій і долучаючись до процесів європейської інтеграції. Водночас механізми державної підтримки громадянського суспільства, зокрема запропонований механізм відрахування частини податку на доходи фізичних осіб (законопроект № 7500), залишаються нереалізованими.

Ще однією проблемою є **банківський дерискінг** щодо організацій громадянського суспільства. За даними **Національного банку України**, зафіксовано кілька тисяч випадків припинення банками обслуговування клієнтів-ОГС через невиправдані обмеження, пов'язані з фінансовим моніторингом.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ

З метою посилення ролі громадянського суспільства у демократичному розвитку України та підтримки його стійкості в умовах воєнного часу доцільно реалізувати низку заходів.

### ✓ **Міністерству цифрової трансформації:**

- Забезпечити повноцінне функціонування реєстраційних сервісів у «Дії», зокрема внесення змін до установчих документів, а Міністерство юстиції — забезпечити реалізацію пілотного проєкту з електронної реєстрації організацій громадянського суспільства на основі модельного статуту.

### ✓ **Парламент:**

- Ухвалити законопроект № 8084, який регулює діяльність і державну реєстрацію громадських об'єднань.

### ✓ **Кабінету Міністрів України:**

- Розширити доступ організацій громадянського суспільства до публічних закупівель, а також до інформації про можливості участі у відповідних процедурах;
- Розробити стратегію і план посилення фінансової підтримки ОГС, які забезпечують експертний супровід реформ, щоб зберегти експертний людський капітал, необхідний для процесу європейської інтеграції України;
- Затвердити і оприлюднити звіт Національної оцінки ризиків у сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (ML/TF Risk Assessment 2025) з урахуванням матеріалів, наданих організаціями громадянського суспільства;
- Запровадити механізм відсоткового відрахування вже сплачених податків, який відповідає європейській практиці, а також провести комплексний перегляд системи податкових стимулів для неурядових організацій з метою зменшення залежності ОГС від зовнішнього донорського фінансування;
- Затвердити Державну соціальну програму розвитку волонтерства в Україні до 2030 року;
- Сприяти введенню в дію Закону України «Про публічні консультації» та забезпечити внесення змін до нього для поширення його дії на народних депутатів і Президента України.
- Завершити розроблення й ухвалити оновлену редакцію Закону України «Про гуманітарну допомогу», яка має комплексно врегулювати положення, що спрощують діяльність організацій громадянського суспільства та були запроваджені під час воєнного стану.

 **Президенту, Уряду і Парламенту:**

- Забезпечити імплементацію Закону України «Про публічні консультації» та передбачити їх обов’язкове системне проведення (з урахуванням висновків Звіту Європейської Комісії про розширення за 2025 рік). Водночас необхідно внести до нього редакційні зміни щодо поширення його положень на народних депутатів України.

 **Офісу Президента України та Уряду:**

- Посилити діалог із громадянським суспільством.

 **Національним і міжнародним донорам:**

- Забезпечити фінансування регіональних і місцевих організацій у спосіб, що дозволить подолати фінансовий розрив між ними й великими національними організаціями громадянського суспільства, а також ще більший розрив — з міжнародними проектами. Ми закликаємо регіональних і міжнародних партнерів із розвитку зменшити практику прямої імплементації міжнародних проектів на користь прямого замовлення довгострокових проектів, послуг і діяльностей у місцевих та регіональних організацій громадянського суспільства.
- Спільнота міжнародних партнерів із розвитку має переглянути підходи до фінансування проектів в Україні, переходячи до прямого фінансування українських ініціатив, а також підтримати адвокацію щодо пом’якшення валютних обмежень на здійснення переказів за кордон для організацій громадянського суспільства, які реалізують свої програми.



# ІХ. ПРАВА ЛЮДИНИ





Цей розділ висвітлює питання діяльності національної правозахисної інституції — Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана), а також роботи правозахисників, що є важливою для захисту прав людини в Україні. Аналіз охоплює 2025 рік і перші тижні 2026 року та ґрунтується на даних з відкритих джерел, зокрема офіційній статистиці органів державної влади і повідомленнях медіа, а також на дослідницькій роботі Центру прав людини ZMINA щодо моніторингу випадків переслідування правозахисників і активістів громадянського суспільства.

У розділі також враховано рекомендації, напрацьовані під час експертної зустрічі за участі **Світлани Колишко**, менеджерки проектів з прав людини та доступу до правосуддя ПРООН в Україні, та **Олександра Павліченка**, виконавчого директора ГС “Українська Гельсінська спілка з прав людини” (УГСПЛ).



## ЗДОБУТКИ ТА ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

### **Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і створення інституту військового омбудсмана**

Важливим кроком у сфері захисту прав людини в умовах війни став запуск механізму військового омбудсмана, покликаною реагувати на порушення прав військовослужбовців та осіб, залучених до оборони держави. У вересні 2025 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про військового омбудсмана» (№ 4603-IX). Він визначив правовий статус військового омбудсмана, його повноваження щодо розгляду скарг військовослужбовців, основи взаємодії з Міністерством оборони, Генеральним штабом, ТЦК та іншими військовими органами. Сам факт ухвалення окремого закону є принциповим, оскільки вперше на законодавчому рівні було визнано потребу спеціалізованого правозахисного механізму для військових, а не лише загального цивільного контролю.

2025 року у зв'язку із тривалою російською збройною агресією Україна мала велику кількість військовослужбовців — приблизно 900 тис осіб. Ця група перебуває у зоні підвищеного ризику порушення їхніх прав через специфіку військової служби та обмеження, пов'язані з несенням військової служби. Поява військового омбудсмана зняла надмірне навантаження з інституції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яка отримувала велику кількість звернень, пов'язаних із порушенням прав військовослужбовців. Запуск нового механізму також став відповіддю на неспроможність Уповноваженого ВРУ з прав людини ефективно захищати права військовослужбовців і брак достатніх інструментів для оперативного реагування саме у військовій сфері.

Позитивним також є той факт, що військовою омбудсманкою стала Ольга Решетилова, яка до того очолювала одну із провідних правозахисних організацій – Медійну ініціативу за права людини – і має значний досвід правозахисної діяльності.

Утім важливо також відзначити, що військовий омбудсман при цьому не є незалежною Національною інституцією з прав людини у розумінні Паризьких принципів, оскільки призначається Президентом України, підзвітний Президенту, а не Парламенту та організаційно перебуває в системі виконавчої влади. Крім того, ефективність цієї інституції також пов'язана із персональним чинником – пасіонарністю і компетентністю військової омбудсманки Ольги Решетилової. За умови зміни очільниці цієї інституції її загальна результативність може знизитися. Попри це створення у 2025 році інституції військового омбудсмана є важливим кроком. Це свідчить про офіційне визнання державою системних проблем із дотриманням прав військовослужбовців і пропонує окремий канал реагування на такі порушення.

## Роль правозахисних організацій і громадських рухів у формуванні порядку денного

Правозахисні організації у 2025 році залишалися одним з основних акторів у сфері захисту прав людини, виконуючи функції моніторингу, адвокації та прямої допомоги постраждалим.

Одним із першорядних досягнень стала здатність громадянського суспільства до швидкої самоорганізації та солідарної реакції у відповідь на загрози демократичним інституціям. Масові протести у липні 2025 року проти обмеження незалежності НАБУ і САП, відомі як «картонкові протести», продемонстрували високий рівень громадянської мобілізації навіть в умовах воєнного стану.

Події навколо законопроекту № 12414 і подальше ухвалення Закону № 13533, який відновив незалежність НАБУ і САП, стали яскравим прикладом прямого впливу громадянського суспільства на законодавчі рішення у воєнний час. Тиск громадянського суспільства, медіа та міжнародних партнерів змусив владу оперативно переглянути ухвалене рішення, яке загрожувало досягненим результатам у сфері протидії корупції.

Характерною особливістю 2025 року стало активне залучення молоді до громадянських дій і поява нових горизонтальних форм протесту без централізованого лідерства чи партійної підтримки. Рух «людей з картонками» продемонстрував високий рівень політичної свідомості, орієнтацію на захист інституцій і процедур, а не персоналій, а також здатність до ненасильницького і відповідального громадянського спротиву. 2025 року зафіксовано подальше зростання суспільної підтримки рівності та недискримінації, зокрема щодо ЛГБТІК+ людей. Соціологічні дані свідчать про [підвищення рівня толерантності](#), підтримку рівних прав і визнання внеску ЛГБТІК+ людей у захист країни. Зміни, які системно просувають правозахисні та ЛГБТІК+ організації вкупі із тиском ЄС, створюють сприятливе підґрунтя для подальших правозахисних реформ, навіть за умов поточної законодавчої стагнації.

## ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ

### Уповноважений ВРУ з прав людини

2025 року інституція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зберігала статус національної інституції з прав людини зі статусом А відповідно до Паризьких принципів. Наявність цього статусу підтверджує формальну відповідність інституції міжнародним стандартам незалежності, мандату та функціонування. Чинним Уповноваженим ВРУ з прав людини є Дмитро Лубінець.

У травні 2025 року Верховна Рада України розглянула щорічну доповідь Уповноваженого про стан дотримання прав і свобод людини за попередній рік і ухвалила [відповідну постанову](#). Таким чином, інституційний формат парламентського реагування на системні порушення прав людини далі працював і посилював підзвітність органів виконавчої влади за результатами моніторингу Уповноваженого.

Утім упродовж тривалого часу інституція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини стикається з низкою системних проблем, які негативно впливають на її незалежність, спроможність і довіру до неї як національної правозахисної інституції.


### Непрозорий і політизований порядок призначення

Чинний порядок призначення Уповноваженого ВРУ з прав людини, всупереч Паризьким принципам ООН, не передбачає відкритого конкурсу, участі незалежних експертів або представників громадянського суспільства, правозахисної спільноти. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» формально вимагає наявності правозахисного досвіду, однак за всю історію інституції жодного разу Омбудсманом не було обрано правозахисника — цю посаду завжди обіймали політики або державні службовці.

### Вразливість гарантій незалежності при обранні та звільненні

Українське законодавство містить колізію щодо процедури обрання Омбудсмана. Профільний закон передбачає таємне голосування, однак зміни до Регламенту Верховної Ради дозволили відкрите поіменне голосування, яке фактично застосовувалося під час останніх призначень. Це зменшує свободу волевиявлення народних депутатів і посилює політичний контроль над процесом.

Додатковим серйозним ризиком стала практика спрощеного звільнення Омбудсмана в умовах воєнного стану. У травні 2022 року Верховна Рада, змінивши законодавство, дозволила звільнення Уповноваженого шляхом висловлення недовіри. Цим механізмом парламент одразу скористався, звільнивши тодішню Уповноважену Людмилу Денісову без дотримання процедури, передбаченої профільним законом. Правозахисна спільнота й Моніторингова місія ООН з прав



людини розцінили такі дії як порушення міжнародних стандартів і небезпечний прецедент, що підриває незалежність інституції. Водночас норма про можливість звільнення Омбудсмана шляхом недовіри в умовах воєнного стану збереглася, що створює постійний політичний тиск на чинного Уповноваженого.

### **Хронічне недофінансування і відсутність фінансової автономії**

Офіс Уповноваженого роками працює в умовах хронічної нестачі ресурсів і браку реальних механізмів фінансової незалежності. Бюджет інституції здебільшого покриває лише заробітні плати і комунальні витрати. Така ситуація суперечить Паризьким принципам ООН, які вимагають достатнього фінансування і фінансової автономії національних правозахисних інституцій.


У квітні 2025 року у Верховній Раді зареєстровано проєкт Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» ([№ 13181](#)) і низку споріднених ініціатив ([№№ 13248, 13249, 13250](#)), які мають на меті удосконалення правових засад діяльності Омбудсмана і посилення його повноважень у сфері захисту прав і свобод людини. Законодавча ініціатива передбачає оновлення закону про Уповноваженого із розширенням переліку завдань і повноважень, надання Уповноваженому певних додаткових прав, зокрема щодо сприяння документуванню воєнних злочинів та грубих порушень прав людини, моніторингу стану прав людини, звернення до Парламенту щодо створення тимчасових чи спеціальних комісій, усуває віковий ценз у 40 років для можливості бути обраним на посаду Омбудсмана тощо.

Попри важливість такої ініціативи, законопроект № 13181 не забезпечує повної відповідності міжнародним стандартам і найкращим практикам. Проєкт Закону не передбачає відкритого та інклюзивного конкурсу із залученням громадськості чи проведення консультацій із правозахисними організаціями, а також зберігає чинною процедуру звільнення Омбудсмана через висловлення недовіри в умовах воєнного стану, що підважує гарантії незалежності інституції. Також проєкт Закону необґрунтовано розширює перелік суб'єктів, щодо яких Омбудсман здійснює контроль, у тому числі на громадські організації. Такий підхід суперечить суті парламентського контролю і ролі Омбудсмана. Ухвалення законопроекту в такій редакції може закріпити наявну практику залежності від політичних сил і не вирішить фундаментальних проблем незалежності Омбудсмана.

### **Рамкові стратегії у сфері прав людини**

Потребує оновлення Національна [стратегія](#) у сфері прав людини. 2022 року у зв'язку із широкомасштабним вторгненням розпочався процес напрацювання оновлень до Стратегії, і 2023 року був напрацьований і переданий до Офісу Президента України проєкт змін до Стратегії. Станом на кінець 2025 року Стратегія не оновлена, черговий план дій її реалізації закінчився у 2023 році, і нового не затверджено.

4 червня 2025 року Міністерство юстиції України відкликало проєкт Указу Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 24 березня 2021 року



№ 119», у якому містилися пропозиції до оновлення Стратегії, напрацьовані ще 2023 року. Це було обґрунтовано необхідністю приведення її і відповідність до положень затвердженої Дорожньої карти з питань верховенства права. Після цього Уряд почав роботу з оновлення Стратегії із залученням організацій громадянського суспільства. Станом на кінець 2025 року ця робота тривала.

У 2025 році тривала імплементація Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року ([Ромська стратегія](#)) та Плану дій з її виконання.

Викликом залишалася ситуація із фінансуванням виконання рамкових документів у сфері прав людини, яке було недостатнім чи взагалі не передбаченим для виконання низки заходів, що впливало і впливатиме надалі на ефективність реалізації цих стратегій.

### **Правозахисні організації і волонтерські рухи**

#### *Напади і інші форми переслідування правозахисників і громадських активістів*

Рівень загроз для роботи правозахисників і громадських активістів у 2025 році залишався високим як через тривалу російську збройну агресію, так і через внутрішні виклики. ZMINA зафіксувала високий рівень онлайн-залякувань, нападів, погроз і дискредитаційних кампаній, у тому числі таких, які були [спрямовані](#) на жінок-правозахисниць, активісток і журналісток. Значна частина активістів громадянського суспільства стикалася з системним онлайн-насильством, що безпосередньо впливало на їхню участь у публічному житті та правозахисній діяльності.

Загалом ZMINA у 2025 році задокументувала 169 випадків переслідувань, тиску й атак на представників громадянського суспільства на підконтрольній уряду території. Із них 109 випадків були пов'язані з діями Російської Федерації, охоплюючи атаки на волонтерів гуманітарних організацій і місій у прифронтових територіях, влучання російських ракет і дронів у майно активістів і громадських організацій по всій країні.

60 зафіксованих випадків переслідувань пов'язані з внутрішніми причинами. Поширеними формами тиску були: залякування і погрози через інтернет; дискредитаційні кампанії в публічному просторі; порушення приватності і стеження; юридичні переслідування; пошкодження / знищення майна. Вони стали наслідком дій або бездіяльності українських державних органів, місцевої влади, правоохоронних структур або недержавних акторів. Найбільше від таких атак потерпали антикорупційні активісти, екологи і ЛГБТІК-активісти.

Одним із головних викликів року стала ескалація тиску на антикорупційний сектор з використанням кримінально-правових та інформаційних інструментів проти провідних активістів громадянського суспільства, їхніх адвокатів і близького оточення, у тому числі голови Центру протидії корупції і військовослужбовця Віталія Шабуніна.

## *Регулювання волонтерської діяльності*


Усе ще залишається низка проблем для роботи громадських організацій, які залучають волонтерів. Зокрема, немає інструменту державної підтримки для волонтерів, які постраждали під час надання допомоги цивільним громадянам; ОГС, які страхують своїх волонтерів, мають додаткове податкове навантаження (23%); не створено сприятливі умови для діяльності іноземних волонтерів в Україні. Законопроект № 10040, покликаний зменшити податкове навантаження на ОГС під час страхування волонтерів, не розглядається профільним парламентським комітетом. Міністерство фінансів України блокує законодавчі ініціативи, пов'язані зі змінами до податкового законодавства, аргументуючи це зобов'язаннями України перед Міжнародним валютним фондом щодо утримання від заходів податкової політики, які можуть негативно вплинути на надходження до бюджету. Досі не створено дієвий механізм надання фінансової підтримки для сімей загиблих волонтерів і волонтерам, які отримали інвалідність під час провадження волонтерської діяльності, пов'язаної із підтримкою обороноздатності країни в умовах війни. Постанова Уряду № 604 досі передбачає можливість отримання допомоги лише тими волонтерами, які постраждали, допомагаючи військовослужбовцям та правоохоронцям. Окремий порядок для надання допомоги волонтерам, які зазнали інвалідності, чи сім'ям загиблих волонтерів, які постраждали під час надання допомоги цивільним громадянам, не розробляється.

## **Законодавчі ініціативи, які обмежують права людини**

Викликом залишалася законодавча стагнація у сфері прав людини, зокрема щодо захисту від дискримінації і злочинів на ґрунті нетерпимості, запровадження інституту цивільних партнерств. Попри позитивну динаміку суспільних настроїв і чіткі зобов'язання України як держави-кандидата на вступ до ЄС, відповідні законодавчі зміни так і не були реалізовані.

Водночас упродовж 2025 року в Парламенті розглянуто низку законодавчих ініціатив, які обмежують права людини і становлять ризики для діяльності ОГС.

Наприклад, до другого читання готується проект закону [№ 7033-д](#), який спрямований на обмеження загального доступу до Єдиного державного реєстру судових рішень (ЄДРСР). Законопроект розроблений з метою захистити «чутливу» інформацію від ворожої розвідки і надає суддям право на власний розсуд вилучати будь-яку інформацію із судових рішень у ЄДРСР (навіть коли справа розглядалась у відкритому судовому засіданні). А також з метою на час воєнного стану вилучити з реєстру всі судові рішення у справах про злочини проти основ нацбезпеки, охорони держтаємниці, недоторканності кордонів, призову і мобілізації, а також порядку несення військової служби. Це непропорційно обмежує право отримувати інформацію, яка становить значний суспільний інтерес, надає суддям широкі позапроцесуальні повноваження, а також фактично ліквідує інститут відкритого доступу до судових рішень через ЄДРСР як досягнення української демократії.




Ухвалення цього законопроекту негативно вплине на роботу правозахисних і антикорупційних організацій, а також журналістів-розслідувачів.

16 липня 2025 року Верховна Рада ухвалила Закон [№ 12320](#), що вводить адміністративну і кримінальну відповідальність за ототожнення адвоката з клієнтом, забороняючи публічне пов'язування адвоката з діяльністю чи вчинками підзахисного. Це посилює захист адвокатів від тиску, передбачаючи штрафи за їх дискредитацію. Проте така ініціатива [викликала дискусію](#) щодо обмеження свободи слова. Нова стаття 185<sup>16</sup> до Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає покарання за будь-яке публічне (зокрема через медіа, соцмережі, інтернет) «ототожнення» адвоката з його клієнтом, навіть якщо на меті не було перешкодити його роботі. Саме формулювання поняття «ототожнення» в Законі прописано нечітко, а це означає, що навіть проста констатація факту захисту адвокатом конкретної особи може стати підставою для притягнення до відповідальності. Закон містить розмиті та суб'єктивні критерії відповідальності за нові правопорушення. Такі терміни, як «упереджене ставлення», «негативний тиск» або «особиста причетність», не мають чіткого правового визначення, що створює широке поле для довільного тлумачення і зловживань. Два десятки громадських організацій [виступили проти](#) ухвалення цього Закону. Станом на час підготовки цього документа Закон перебував на підписі у Президента.

Деякі законодавчі ініціативи набули статусу законів. Так, 21 серпня 2025 року Верховна Рада ухвалила [Закон № 4576-IX](#), який на період воєнного стану та рік після його закінчення обмежить доступ до інформації про точне розташування об'єктів нерухомості, а також до кадастрових номерів земельних ділянок. Згідно зі змінами замість точної адреси в публічних реєстрах дозволяється зазначити лише область, район і місто; кадастрові номери земельних ділянок приховують від публічного доступу; всі юридичні особи можуть у реєстрах вказувати будь-яку контактну адресу, яка не обов'язково є фактичною. Такі норми значно [ускладнять](#) роботу для антикорупційних організацій та журналістів-розслідувачів з виявлення махінацій з нерухомістю, зокрема корупційних. Сорок громадських організацій [закликали](#) президента Володимира Зеленського ветоувати закон і повернути його до Парламенту для врахування зазначених змін. Утім 17 вересня 2025 року Президент [підписав](#) закон.

### **Зменшення доступу до фінансування**

Після приходу до влади президента Дональда Трампа у 2025 році США різко скоротили допомогу Україні. У січні було запроваджено 90-денну паузу на всю зовнішню допомогу США, що фактично заморозило сотні програм, а згодом більшість із них були закриті, зокрема ті, які фінансувалися Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Станом на кінець 2024 року в Україні діяли 39 програм USAID із загальним бюджетом близько 4,28 млрд доларів США, з яких приблизно 1,09 млрд доларів припадало на напрям «демократія, права людини та врядування», що є безпосередньо релевантним для правозахисних організацій. Це



призвело до зупинки проектів, скорочення персоналу, різкого падіння бюджетів ОГС (у деяких організацій — до 80 — 90%). Найбільш вразливими до такого скорочення фінансування виявилися незалежні медіа, антикорупційні та правозахисні організації, зокрема ті, що захищають права ЛГБТІК+ людей і просувають гендерну рівність.

Експрес-дослідження Open Space Works Ukraine і ГС «Громадські ініціативи України», проведене у лютому 2025 року серед 73 організацій, показало, що більшість із них зазнали серйозних фінансових труднощів. За результатами опитування, 25% організацій були змушені планувати скорочення персоналу, 19% — вводити неоплачувані відпустки, до 14% — припиняти окремі програми. Водночас 75% організацій активно шукали альтернативні джерела фінансування, тоді як лише близько 1% уже змогли отримати нову підтримку на час опитування. 34% респондентів характеризували становище як катастрофічне, а 51% — як складне, але таке, що допускає адаптацію.

Для правозахисного сектору наслідки проявилися у зниженні можливостей проводити системний моніторинг порушень прав людини, підтримувати жертв війни і здійснювати міжнародну адвокацію тощо.

Скорочення американського фінансування виявило високу залежність сектору від зовнішніх ресурсів, загостило конкуренцію за альтернативні джерела фінансування, зокрема європейські, та стимулювало пошук нових моделей стійкості. Водночас збереження ключових функцій правозахисних організацій у цих умовах стало критично важливим для підтримки демократичних процесів, підзвітності й захисту прав людини в умовах війни.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ



### Верховній Раді України:

- привести положення Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» у відповідність до Паризьких принципів ООН щодо національних правозахисних інституцій у частині порядку висування і призначення Уповноваженого, залучення громадянського суспільства до обрання Омбудсмана, усунення можливості звільняти з посади Уповноваженого Верховної Ради України під час дії правового режиму воєнного стану, забезпечення фінансової незалежності інституції;
- утриматися від ухвалення законів, які обмежують права людини чи становлять ризики для громадянського суспільства.



### Уряду України:

- забезпечити належне фінансування для виконання рамкових стратегій у сфері прав людини (наприклад Національної стратегії з



### Міністерству юстиції України:

- у співпраці із правозахисними організаціями напрацювати оновлення до Національної стратегії у сфері прав людини та підготувати план дій для її виконання на 2026 — 2028 роки.



### Органам поліції і прокуратури:

- ефективно, належним чином і в розумні терміни розслідувати злочини проти громадських активістів та правозахисників, встановивши не лише виконавців, а й організаторів і замовників цих злочинів, а також припинити практику необґрунтованого політично мотивованого переслідування представників громадянського суспільства.



### Організаціям громадянського суспільства:

- запровадити незалежний громадський моніторинг діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.



### Донорським організаціям:

- нарощувати фінансування організацій, які сприяють захисту прав людини і демократії, передбачати гнучкі програми та інституційну підтримку таких організацій.

# ВИСНОВКИ: ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СИСТЕМА

**Основною проблемою системи демократичних інституцій України залишається баланс між гілками влади.** Потреби воєнного часу, зокрема ухвалення рішень у сфері безпеки та оборони, зумовлюють посилення ролі Президента України, який є і Верховним головнокомандувачем. У воєнних умовах значна частина координаційних функцій концентрується навколо Офісу Президента, який фактично став політичним центром узгодження рішень між органами влади.

**На законодавчу гілку влади президентський вплив поширюється через політичну конфігурацію Парламенту.** Пропрезидентська більшість у Верховній Раді хай і стає дедалі більше лиш номінальною, однак створює потенціал для значного впливу Глави держави на рішення Парламенту. Президентський вплив на виконавчу владу проявляється через провідну роль у формуванні уряду та визначенні стратегічних пріоритетів державної політики. Вплив Глави держави на судову систему є більш опосередкованим і реалізується через участь у процедурах призначення суддів, а також через роль у формуванні органів суддівського врядування. Централізація влади також частково відбувається на рівні місцевого управління, автономія якого часто обмежується президентською вертикаллю через формальні та неформальні рішення.

**В умовах воєнного стану медіаплюралізм об'єктивно звужується через вимоги безпеки та інформаційної стійкості.** Водночас такі інструменти, як єдиний телемарафон, обмежуватимуть різноманіття публічного інформаційного простору. Президент природно виступає головним комунікатором щодо основних суспільних питань, що опосередковано посилює його політичний вплив поза формальними інституційними механізмами.

**Поступова ерозія парламентської більшості має неоднозначні наслідки для функціонування системи демократичних інституцій.** З одного боку, це зменшує ризик перетворення Парламенту на формальний орган схвалення урядових або президентських рішень. Необхідність забезпечення 226 голосів для ухвалення рішень створює простір для переговорів і ситуативних коаліцій та сприяє частковому відновленню парламентської автономії, політичного плюралізму та дискусій. З іншого боку, це може призводити до затримок в ухваленні рішень, необхідних для проведення євроінтеграційних реформ і забезпечення зовнішньої підтримки України. Крім того, конституційний механізм розв'язання парламентської кризи – вибори – залишається в умовах воєнного стану неможливим.

**У воєнний період особливо значущою стала роль громадянського суспільства як головного елементу демократичної системи в Україні.** Коли формальні механізми стримувань і противаг частково послаблюються, громадянське суспільство стає джерелом додаткового демократичного контролю – від експертної участі у формуванні політик до моніторингу реформ і комунікації з міжнародними партнерами. Показовим прикладом цього стала суспільна реакція на кризу навколо антикорупційних інституцій влітку 2025 року. Публічна адвокація, експертний аналіз та мобілізація суспільної уваги сприяли перегляду політичних рішень.

**Важливим зовнішнім чинником для функціонування демократичних інституцій залишається процес європейської інтеграції України.** Вимоги Європейського Союзу, закріплені у переговорних рамках і дорожніх картах реформ, створюють систему зовнішніх стимулів для підтримання демократичних стандартів. Євроінтеграція слугує інституційним запобіжником, який стримує потенційні тенденції до концентрації влади або регресу у сфері верховенства права. Водночас ефективність цього механізму залежить від сталості зовнішньої підтримки – політичної, фінансової та експертної – від міжнародних партнерів. Її збереження і посилення дасть можливість зміцнити стримування і противаги української демократії навіть під час війни.

Притім ця модель залишається значною мірою реактивною. Демократичні інституції здатні коригувати політичний курс у відповідь на кризові ситуації, але не завжди можуть запобігати їх виникненню. У майбутньому ключовим викликом для української демократії буде перехід від режиму інституційної адаптації до більш стабільної моделі демократичного врядування після завершення воєнного стану.

