

З ЧОГО ПОЧИНАЄТЬСЯ ВСТУП ДО ЄС:

Кластер 1 та суміжні розділи
у Звіті Європейської комісії
2025

З чого починається вступ до ЄС: Кластер 1 та суміжні розділи у Звіті Європейської комісії 2025

Вступ

Уже третій рік поспіль Європейська комісія готує звіт щодо України в межах Пакету розширення ЄС — інструменту, який у переговорах виконує моніторингову функцію щодо прогресу кожної країни-кандидата. Звіт 2025 року засвідчив збереження євроінтеграційної динаміки України в умовах повномасштабної війни, водночас чіткіше, ніж у попередні роки, окреслив межі цього прогресу та сфери, де існують системні ризики його несталості. Такий результат зумовлений зокрема і тим, що саме під час підготовки цього звіту закінчувався процес скринінгу на відповідність у межах всіх кластерів та розділів.

Кластер 1 «Основи процесу вступу» є центральним елементом переговорної архітектури, оскільки відповідно до оновленої методології розширення ЄС, ухваленої у 2020 році, саме в його межах закладено можливість застосування механізму зворотності вступу. Це означає, що реформи у сферах демократії, верховенства права та публічного управління розглядаються Європейською комісією не як технічні передумови, а як гарантії незворотності трансформацій. Для більшості країн-кандидатів саме цей кластер стає найбільш політично чутливим і складним, адже він безпосередньо зачіпає баланс влади, підзвітність інституцій та межі політичного впливу.

2025 рік додатково продемонстрував вразливість цього блоку реформ для України — як у контексті відсутності відкриття переговорів за Кластером 1, так і внаслідок політичної кризи, що розгорнулася влітку навколо спроб підірвати незалежність антикорупційних інституцій. У цих умовах роль громадянського суспільства набуває стратегічного значення: не лише як партнера держави у виконанні рекомендацій Європейської комісії, а і як незалежного запобіжника від кроків, здатних поставити під сумнів досягнутий прогрес. Ця аналітична записка підготовлена експертами Центру політико-правових реформ з метою системно осмислити пріоритети, вже зафіксовані у фокусі Європейської комісії, а також окреслити ті експертні рекомендації, які тривалий час залишаються поза офіційними документами ЄС, але, на нашу думку, є необхідними для якісного реформування та успішного вступу України до Європейського Союзу.

Урядування

У Звіті Європейської комісії сфера багаторівневого управління залишається ключовою. У свою чергу, реформа децентралізації має сприяти максимальному використанню потенціалу органів місцевого самоврядування і залишатися центральним елементом на євроінтеграційному шляху України, у тому числі, включаючи вимоги, викладені в Плані для України, Дорожній карті реформи державного управління (РДУ) та відповідно до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС).

У Звіті 2025 року Європейська комісія визнала, що багаторівневе управління в Україні продовжує ефективно функціонувати, незважаючи на виклики воєнного часу. У Звіті також зміщено фокус з необхідності підтримки реформи до усунення системних перешкод, удосконалення правового регулювання, оцінки її ролі під час війни та

підготовки до вступу до ЄС. Незважаючи на визнання Єврокомісією ефективності функціонування багаторівневого управління, Комісія звертає уваги на ряд проблем, які ускладнюють реалізацію і завершення реформи децентралізації.

Європейська комісія зазначає, що прогрес у створенні ефективної та прозорої системи багаторівневого врядування залишається обмеженим, особливо в частині запровадження пропорційної системи префектурного типу для нагляду державних місцевих адміністрацій за рішеннями місцевих органів влади, а також реформування територіальної організації виконавчих органів влади.

У Звіті зазначено, що були зроблені значні та послідовні зусилля для визначення концепції та принципів розмежування повноважень і галузевих компетенцій державного виконавчого рівня та місцевих органів самоврядування. Це має бути відображено у відповідному законодавстві щодо розмежування повноважень на основі принципу субсидіарності.

У цьому Звіті Єврокомісія знову висловила занепокоєння щодо правового визначення критеріїв утворення місцевих військових адміністрацій. Крім того, Єврокомісія висловила занепокоєння щодо нечіткої законодавчої бази для відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях.

Європейська комісія також звертає увагу на необхідність прийняття відповідних законодавчих змін з метою забезпечення справедливого розподілу ПДФО на основі місця проживання платника податків. Єврокомісія також звертає увагу на необхідність продовження роботи над розвитком управління державними інвестиціями на місцевому рівні.

У Звіті, у порівнянні з попереднім, порушується питання правосуб'єктності громади як юридичної особи публічного права. Єврокомісія високо оцінює опублікування дослідження щодо можливості надання юридичної особи муніципалітетам та наміри Міністерства розвитку громад і територій прийняти відповідний план дій. Водночас, зауважує, що наступним кроком має стати відкрита та всебічна дискусія між урядом та місцевими зацікавленими сторонами, а також аналіз можливих майбутніх законодавчих заходів.

Єврокомісія також позитивно оцінює прийняття Україною Закону про громадські (публічні) консультації, Комплексного плану дій Уряду на 2025 рік щодо регіонального розвитку та децентралізації, подальший розвиток Цифрової екосистеми відновлення (DREAM) та відновлення середньострокового бюджетування на місцевому рівні, що є важливими кроками у сфері місцевого самоврядування. Проте вимога попереднього Звіту щодо створення офіційної координаційної структури для забезпечення постійного залучення місцевих органів влади та асоціацій до розробки та реалізації політики залишається невиконаною, станом на сьогодні.

Єврокомісія позитивно оцінює ухвалення у 2024 році та на початку 2025 року ключових законів, спрямованих на посилення залучення громадськості та громадських організацій до формування політики на національному та місцевому рівнях у сферах забезпечення прозорості та демократії в місцевому самоврядуванні, а також проведення громадських консультацій. Водночас, Єврокомісія зауважує, що влада повинна підготуватися до впровадження цих законів після скасування воєнного стану та забезпечити, щоб громадянське суспільство у всій його різноманітності було повноцінно залучене до процесу прийняття рішень.

Розділ 22 - Регіональна політика та координація структурних інструментів

У Звіті Європейська комісія стверджує, що Україна перебуває на певному рівні підготовки у сфері регіональної політики та координації структурних інструментів. Протягом звітної періоду досягнуто певного прогресу, зокрема у сфері реалізації політики регіонального розвитку, завдяки затвердженню плану заходів, фінансуванню регіонального розвитку та реалізації програм територіального співробітництва (Interreg) з державами-членами.

Водночас Єврокомісія наголошує на потребі завершити формалізацію правового механізму багаторівневого планування — стратегічного, просторового та бюджетного — і посилити прозорість у системі розподілу коштів. Зусилля щодо спрощення наявної системи стратегічного планування для регіонального та місцевого розвитку мають бути повністю узгоджені з реформою управління державними інвестиціями.

Також важливо прискорити завершення правових та регуляторних процедур для інституційного зміцнення Державного агентства відновлення (SARDI) як прозорої та підзвітної установи з чітким мандатом і достатньою спроможністю до реалізації проєктів, а також завершити його внутрішню адміністративну реформу.

На центральному рівні необхідно створити правові основи партнерського підходу, що передбачає участь регіональних і місцевих органів влади, державних інституцій, соціально-економічних партнерів і громадянського суспільства на всіх етапах програмування, відповідно до Європейського кодексу поведінки щодо партнерства.

У частині програмування, моніторингу та оцінювання вимога Ukraine Facility щодо спрямування фінансування на відновлення та модернізацію органів субнаціонального рівня, особливо місцевого самоврядування, має виконуватися відповідно до принципів політики згуртованості ЄС.

У сфері фінансового управління, контролю та аудиту внутрішні та зовнішні аудиторські функції формально існують, однак поки що не забезпечують проведення аудитів відповідно до міжнародних стандартів. Після внесення змін до Закону про Рахункову палату, цей орган отримав повноваження щодо аудиту місцевих бюджетів, але наразі має обмеження щодо спроможності та професійного потенціалу.

У сфері боротьби з корупцією на національному рівні запроваджено систему внутрішнього фінансового контролю та аудиту, зокрема для майбутнього управління структурними та фондами згуртованості ЄС, із створенням підрозділів внутрішнього аудиту та запобігання корупції. Проте на місцевому рівні імплементація такої системи залишається недостатньою, а практична ефективність заходів контролю для запобігання шахрайству та корупції — нерівномірною.

Вимоги, які висунула Єврокомісія до України і які водночас адвокатує ЦППР:

У сфері державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування:

- *Завершити реформу місцевих органів виконавчої влади з метою позбавлення їхніх повноважень щодо соціально-економічного розвитку на місцях і їхнього перетворення на органи префектурного типу;*

- Створити систему адміністративного нагляду, який би охоплював нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування, а також нагляд за доцільністю витрачання коштів в рамках реалізації делегованих повноважень.

У сфері розмежування повноважень:

- Завершити роботу над законопроектом «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» щодо розподілу повноважень відповідно до принципу субсидіарності та європейських практик.

У сфері утворення та правового статусу військових адміністрацій:

- 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 та унеможливлення позбавлення органів місцевого самоврядування повноважень у спроможних громадах, які не перебувають у зоні бойових дій.
- Вирішити питання щодо правового статусу посадових осіб ОМС, які працюють у тимчасових державних органах – військових адміністраціях населених пунктів після передачі усіх повноважень місцевого самоврядування до начальників таких адміністрацій.
- Вирішити питання особливостей здійснення публічного адміністрування на територіях, які будуть знаходитись на лінії розмежування (у районі відсічі збройній агресії) після закінчення правового режиму воєнного стану. Швидке відновлення функціонування МС на цих територіях буде неможливим. Тому необхідно визначити суб'єкта для публічного адміністрування таких територій, з конкретизацією домірності обмежень і тривалості. Водночас, на територіях не в зоні відсічі процеси децентралізації мають продовжуватися на належному рівні.

У сфері фіскальної децентралізації:

- Прийняти відповідні законодавчі зміни з метою забезпечення справедливого розподілу ПДФО на основі місця проживання платника податків;
- Продовжити роботу над розвитком управління державними інвестиціями на місцевому рівні;
- Ухвалити законопроект №4380 «Про адміністративний збір» з метою збільшення доходів місцевих бюджетів за плату за адміністративні послуги та покращення можливостей ОМС щодо створення належних умов для надання послуг (насамперед через ЦНАП та їх віддалені робочі місця у старостинських округах).

У сфері надання громаді статусу юридичної особи публічного права:

- Ухвалити новий Закон України «Про самоврядування громади» з метою надання громадам статусу юридичних осіб публічного права. Причому такого статусу мають бути позбавлені органи місцевого самоврядування (ради, виконавчі комітети, окремі підрозділи виконавчих комітетів);
- Внести зміни до Цивільного, Бюджетного, Податкового кодексів з метою надання громадам статусу юридичних осіб публічного права.

У сфері прийняття рішень на місцевому рівні, зміцнення спроможності громад:

- Підготувати та ухвалити новий Закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який би посилив участь ОМС в ухваленні рішень на центральному рівні, удосконалив форми взаємодії між ОМС та центральними органами влади, асоціаціями ОМС та органами державної влади шляхом надання такої взаємодії обов'язкового, а не рекомендаційного характеру;
- Запровадити систему моніторингу стану громад та оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Він є основою для оцінки спроможності громад. Моніторинг стану громад означає вимірювання фактичної достатності і розвинутості її матеріальних, фінансових, інфраструктурних, демографічних ресурсів.

У сфері інституціоналізації місцевого самоврядування:

- *Внести зміни до Конституції України у частині децентралізації, що повноцінно закріпить автономність місцевого самоврядування;*
- *Оновити концепцію реформування місцевого самоврядування.* Варто актуалізувати або затвердити нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, врахувавши сучасні воєнні виклики та підготовку до набуття членства України в ЄС;
- *Врегулювати питання адміністративно-територіального устрою.* Необхідним є прийняття базового Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив громаду як первинну одиницю місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Окремі громади залишаються неспроможними, тому потребують перегляду меж і оптимізації кількості.;
- *Розробити концепцію впровадження регіонального самоврядування.* Реформа не охопила регіональний рівень; відсутня концепція впровадження самоврядування на субнаціональному рівні, що важливо для підготовки до членства в ЄС. У зв'язку з цим, постає потреба переглянути адміністративно-територіальний устрій на регіональному та субрегіональному (районному) рівні відповідно до стандартів NUTS.

У сфері підвищення спроможності громад, кадрової, фінансової спроможності ОМС та локальної демократії:

- *Розробити систему моніторингу ефективності громад.* Відсутня державна методика оцінки спроможності громад і діяльності органів місцевого самоврядування, а також муніципальна статистика як інструмент ухвалення рішень на основі даних;
- *Розробити нову Методику оцінювання спроможності громад, яка буде враховувати географічні, демографічні, економічні та інші критерії спроможності;*
- *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;
- *Посилити міжнародне територіальне співробітництво громад.* Потребує розширення фінансової та законодавчої підтримки, особливо для партнерств між українськими й європейськими муніципалітетами та структурами ЄС;
- *Внести зміни до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо комунальної власності та деяких законів України щодо збільшення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в сфері земельних відносин, містобудування та довкілля;*

- *Забезпечити розвиток професійної служби в органах місцевого самоврядування* шляхом більш ранньої імплементації прийнятого (але не введеного в дію) Закону «Про службу в ОМС», а також внесенням до нього відповідних змін;

- *Розвивати інструменти локальної демократії.* У цій частині необхідно імплементувати норми, закріплені у Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 9.05.2024, а з другої, - прийняти проект Закону України №5512 від 19.05.2021 «Про місцевий референдум», як інструмент прямої демократії, розгляд якого відкладено через воєнний стан, та запровадити механізми відповідальності органів місцевого самоврядування у разі незатвердження статуту громади.

У сфері забезпечення безперервності функціонування ОМС та в умовах воєнного/поствоєнного стану:

- *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;

- *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.

Вибори

Європейська комісія відзначає прийняття у лютому 2025 р. заяви Парламенту про підтримку демократії в Україні в умовах агресії російської федерації і наміри провести демократичні вибори в Україні після завершення війни.

При цьому у звіті наголошується на відсутності активної парламентської робочої групи з питань виборчої реформи. Разом з тим, звертається увага на розроблену частину щодо виборів Дорожньої карти із функціонування демократичних інститутів, оскільки саме ці положення є фундаментом для визначення пріоритетів подальшої виборчої реформи.

Вимоги, які висунула Єврокомісія до України і які водночас адвокатує ЦППР:

- *Захист політичних прав українських громадян, переміщених в Україні та за кордоном;*
- *Захист політичних прав військовослужбовців;*
- *Аудит та оновлення державного реєстру виборців;*
- *Протидія загрозам кібербезпеки та дезінформації,* зокрема шляхом подальшого зміцнення прозорості, подальшого захисту свободи медіа, плюралізму медіа та редакційної незалежності;
- *Реформування правил щодо політичної реклами.*

Додаткові вимоги, які не включені у звіт і які пропонує ЦППР:

- *Врахувати при підготовці до перших повоєнних виборів такі аспекти як: безпекові ризики, територіальна організація виборів, інфраструктура, адміністрування тощо;*
- *Забезпечити основні конституційні принципи виборчого процесу під час перших повоєнних виборів.*

Низку рекомендацій із вирішення означених питань містить Біла книга підготовки та організації післявоєнних виборів, презентована у лютому 2025 року.

Парламент

Європейська комісія позитивно оцінює участь Верховної Ради України у процесі виконання реформ і законодавчої функції. Відзначаються позитивні тенденції щодо посилення відкритості роботи Парламенту завдяки відновленню прямих трансляцій пленарних засідань та прийняття законодавчого підґрунтя для реформи Рахункової палати. Водночас, в частині євроінтеграції зазначається про поступове уповільнення реформ.

Вимоги, які висунула Єврокомісія до України і які водночас адвокатує ЦППР:

- *Ухвалити Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації” (законопроект реєстр. № 11321), який ще потребує підпису Президента¹;*
- *Посилити незалежність Рахункової палати, зокрема через запровадження обов’язку парламентських комітетів розглядати аудиторські звіти Рахункової палати;*
- *Забезпечити фінансову та оперативну незалежність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; привести законодавство у відповідність до Паризьких і Венеціанських принципів;*
- *Забезпечити вищу якість супровідних документів (пояснювальних записок, оцінок впливу) до законопроектів і привести їх у відповідність до європейських стандартів;*
- *Реалізувати відповідні заходи щодо посилення контролю Парламенту над виконавчою гілкою влади, які визначені Дорожньою картою функціонування демократичних інститутів;*
- *Забезпечити координацію між Парламентом і виконавчою владою у підготовці та реалізації Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС);*
- *Оновити законодавство про політичні партії, зокрема щодо процедур притягнення політичних партій до відповідальності за порушення правил фінансування;*
- *Прийняти законодавчі ініціативи щодо врегулювання статусу опозиції; зняти обмеження на відрядження за кордоном для представників опозиційних політичних сил;*
- *Забезпечити достатнє представництво жінок у політиці та процесі прийняття рішень.*

¹ Законопроект підписаний Президентом України 17.12.2025, <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44362>

Додаткові вимоги, які не включені у звіт і які пропонує ЦППР:

- *Врегулювати прискорену процедуру прийняття євроінтеграційних законів;*
- *Унормувати депутатську етику і посилити гарантії парламентаріїв;*
- *Привести Регламент Верховної Ради у відповідність до Конституції України.*

Реформа публічної адміністрації

За оцінкою Європейської комісії, Україна перебуває між певним та помірним рівнем підготовки у сфері державного управління. Зокрема, позитивно відзначено прогрес України у сфері приведення у відповідність до Закону «Про адміністративну процедуру» близько 200 законодавчих актів у жовтні 2024 року, а також навчання посадових осіб різних рівнів. Позитивно також оцінено цифровізацію адміністративних послуг, збільшення кількості ЦНАПів і їхню доступність для осіб з інвалідністю та обмеженою мобільністю. У звіті також відзначено відновлення Урядом середньострокового бюджетування.

Вимоги, які висунула Єврокомісія до України і які водночас адвокатус ЦППР:

У сфері стратегічних засад реформи:

Єврокомісія позитивно відзначає ухвалення Дорожньої карти з реформи державного управління у травні 2025 року. Зазначається, що внаслідок зміни Уряду у липні 2025 року, відповідальність за реформу державного управління покладено на віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, а перший віце-прем'єр-міністр України відповідальний за реформу системи надання адміністративних послуг та цифровізацію. Водночас, **Єврокомісія рекомендує:**

- *Посилити роль Координаційної ради з питань реформування державного управління.*

У сфері формування та координації політики:

- *Посилити роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи;*
- *Вдосконалити якість супровідних документів до законопроектів;*
- *Поширити обов'язок проведення публічних консультацій на законопроекти, які вносяться народними депутатами.*

У сфері підзвітності публічної адміністрації:

- *Продовжити узгодження та гармонізацію законодавства з ЗАП, зокрема у сферах оподаткування, митного законодавства та земельних відносин;*
- *Узгодити усі цифрові адміністративні процедури (зокрема, процедури надання публічних послуг в режимі онлайн) із ЗАП;*
- *Узгодити все вторинне (тобто підзаконне) законодавство з ЗАП;*
- *Продовжити навчання для посадових осіб адміністративних органів з особливим посиленням на рівні органів місцевого самоврядування;*
- *Ухвалити Закон про звернення з метою розмежування справ про адміністративні процедури та інших форм публічних звернень;*

- *Прийняти новий Кодекс про адміністративні проступки* для систематизації покарань за адміністративні правопорушення. Кодекс має відповідати нормам ЗАП;
- *Розширити повноваження Рахункової палати* з нагляду за обігом та використанням усіх коштів місцевих бюджетів.

У сфері середньострокового бюджетування, управління державними інвестиціями, стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях:

- *Продовжити зміцнення інституційної бази системи управління державними інвестиціями (РІМ)*, включаючи систему стратегічного планування на центральному рівні;
- *Привести процедури державних інвестицій на місцевому рівні* у відповідність до загальних принципів реформи децентралізації.

У сфері надання послуг громадянам та бізнесу:

У сфері надання адміністративних послуг Єврокомісія позитивно відзначила збільшення кількості ЦНАП, їхню цифровізацію і доступність для осіб з інвалідністю та обмеженою мобільністю. При цьому Єврокомісія закликає Україну:

- *Ухвалити закон про адміністративний збір* з метою подальшого зміцнення потенціалу з надання адміністративних послуг та кращого регулювання політики фінансування адміністративних послуг.

У сфері державної служби та управління людськими ресурсами:

Європейська комісія першочергово звертає увагу на три ключові проблеми у сфері державної служби: 1) продовжуване зупинення набору на державну службу на основі заслуг та рівних можливостей; 2) недосконалість системи оплати праці та необхідність перегляд підходу «рівнів юрисдикції» установ, який диференціює заробітну плату на однакових посадах на основі політично визначеної важливості установи; 3) повільне впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) та її обмежене використання державними органами.

У минулорічному Звіті Єврокомісія акцентувала на широкому використанні непрозорих прямих призначень, яке продовжує підривати професіоналізм, незалежність та стабільність державної служби та високій плинності кадрів. Проте, прогресу у цьому питанні за рік не відбулося. Наразі Європейська комісія підкреслює, що процедури відбору та набору слід вдосконалити, особливо для вищих керівних посад, та привести у відповідність до найкращих європейських практик. Ї

Крім того, [законопроект](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби» (реєстр. № 13478-1) попри позитивні аспекти містить низку положень, що затягують відновлення конкурсів (від 9 до 18 місяців на різні категорії посад, починаючи з середини 2026 року), «цементують» проходження служби без проведення конкурсу особами, яких призначено прямим рішенням під час дії воєнного стану, політизують склад Комісії вищого корпусу. Згадане не узгоджується із 8 та 9 Принципами належного урядування Програми OECD/SIGMA в частині залучення компетентних людей на основі однакових можливостей і заслуг, а також сталості і неприпустимості незаконних звільнень, які не передбачено зупинити цим законопроектом.

У сфері оплати праці державних службовців відзначено досягнення певного прогресу. Згадано, що у березні 2025 року було прийнято законодавчі зміни, спрямовані на запровадження оплати праці на основі класифікації посад, встановлення верхньої межі змінної частини заробітної плати на рівні 30% від загальної гарантованої частини та обмеження надбавки за стаж до 30 % від базової заробітної плати, що зменшило свободу дій керівництва у встановленні розміру заробітної плати. Комісія повторно критикує підхід про те, що система оплати праці все ще базується на концепції «рівнів юрисдикції» установ, яка диференціює заробітну плату за порівнянними посадами на основі сприйнятої та політично визначеної важливості установи. Маємо відмітити, що в цьому питанні помітне значне втручання й конфлікт інтересів у впливових зацікавлених державних органів при установленні зарплатних рівнів.

Єврокомісія фіксує, що впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) просувається повільно, і на даний момент вона охоплює приблизно 52000 посад. НАДС, яке адмініструє HRMIS, як і раніше не має достатнього адміністративного потенціалу для впровадження системи. Все ще відсутній комплексний план впровадження HRMIS, схвалений урядом. Паралельно з цим у Мінцифри просувається у впровадженні Dia.Office, порталу для державних службовців. У контексті цього зауваження Єврокомісії питанням є причина утримання адміністрування системи з боку НАДС, яке могло визначити Технічне завдання і передати продукт для впровадження компетентними ІТ фахівцями у сфері цифрової трансформації.

Попри фіксацію певного прогресу Єврокомісія зазначила, що у наступному році Україні слід:

- *Прийняти законодавство щодо вдосконалення процедур набору, просування по службі та звільнення;*
- *Відновити набір на всі посади держслужби на основі заслуг через єдиний державний веб-портал електронних послуг;*
- *Продовжити впровадження та використання загальнонаціональної інформаційної системи управління людськими ресурсами.*

Додаткові вимоги, які не включені у звіт і які пропонує ЦППР:

У сфері стратегічних засад реформи:

- *Створити дієвий механізм моніторингу виконання Дорожньої карти реформи (покладення цього завдання на КР, оновлення складу та положення переговорної групи тощо);*
- *Упорядкувати систему розподілу повноважень та політичної відповідальності за реформу (достатній обсяг повноважень у відповідального члена Уряду, посилення директорату з публічного врядування СКМУ, реформа НАДС та системи управління вищим корпусом державної служби).*

У сфері формування та координації політики:

- *Забезпечити чітке визначення та розподіл сфер політики між членами уряду;*
- *Впровадити реформу центру уряду з метою посилення спроможності до координації політики та контролю за дотриманням процедур формування політики;*
- *Призначити в міністерствах відповідальних осіб за формування політики підрозділів в розрізі кожної сфери політики.*

У сфері підзвітності публічної адміністрації:

Новий Закон «Про звернення» має не лише розмежовувати предмет регулювання із ЗАП, але й також має бути позбавлений «радянських рудиментів». Зокрема із поточної редакції законопроекту про звернення (підготовленої до 2 читання) **необхідно вилучити положення, що передбачають:**

- *Обов'язок розгляду звернень приватними підприємствами, установами, організація, громадськими об'єднаннями та медіа:* такі особи не наділені владними повноваженнями та не мають тих конституційних обов'язків перед громадянами, що й органи державної влади та місцевого самоврядування;
- *Право «бути присутнім при розгляді звернень» та право «доступу до матеріалів розгляду звернення»:* ці права вже закріплені у Законі України «Про адміністративну процедуру». За Законом про звернення вирішуватимуться питання суто пропозиційного характеру. У таких справах немає потреби переобтяжувати органи публічної влади та їхніх посадових осіб;
- *Право на оскарження відповідей на звернення:* ця норма є нераціональною, оскільки відповіддю на звернення не вирішується особиста справа особи, і вона не стосується прав, свобод та законних інтересів особи.

У сфері надання послуг громадянам та бізнесу:

- *Делегувати повністю або факультативно повноваження* щодо абсолютної більшості базових (найзатребуваніших серед громадян і бізнесу) адміністративних послуг до компетенції органів місцевого самоврядування. Зокрема, це послуги з реєстрації актів цивільного стану та з реєстрації транспортних засобів;
- *Передавати в режимі факультативного делегування* адміністративні послуги соціального характеру та послуги у сфері реєстрації земельних ділянок тим громадам, які готові взяти здійснення таких повноважень;
- *Делегувати окремі послуги податкової сфери* громадам, які готові взяти здійснення таких повноважень та вводити їх для надання у ЦНАПи;
- *Тимчасово в умовах воєнного стану залишити паспортні послуги у сфері компетенції Державної міграційної служби України, з безпекових міркувань.* Однак ДМСУ має повною мірою сприяти інтеграції таких послуг до ЦНАПів та передавати їм своє обладнання на безоплатній основі у разі оптимізації своїх територіальних органів/підрозділів.

У сфері державної служби та управління людським ресурсами:

- *Забезпечити повне приведення законодавства у відповідність до Принципів належного врядування OECD/SIGMA;*
- *Запровадити єдиний підхід до планування і розподілу видатків на оплату праці в державних органах влади;*
- *Гармонізувати законодавство про державну службу в органах місцевого самоврядування.*

Розділ 23: Судова влада та основоположні права

Європейська комісія відзначила *певний прогрес* (some progress) у звітному періоді, проте рівень наближення України до стандартів ЄС у даній сфері вже третій рік поспіль залишається незмінним (певний рівень підготовки/some level of preparation). Позитивно на прогрес України вплинули прийняття та старт імплементації законодавства щодо створення спеціалізованих адміністративних судів, продовження кваліфікаційного оцінювання діючих суддів, відбору і призначення нових суддів та членів Вищої ради правосуддя (ВРП), запуск Служби дисциплінарних інспекторів ВРП, затвердження дорожньої карти щодо діджиталізації судової системи.

У звіті Європейська комісія виокремила наступні ключові проблеми української судової системи: доброчесність, меритократичність та спроможність, кадровий голод і високе навантаження. Окремо вона звернула увагу, що слабким залишається статус Громадської ради доброчесності (ГРД).

Пріоритетні рекомендації, які Єврокомісія надавала Україні на 2025 рік не тільки залишаються чинними, але й в новому звіті були доповнені, зокрема, щодо необхідності негайного продовження мандату міжнародних експертів при відборі членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) та покращення прозорості і якості відбору делегатів на з'їзд суддів України, членів Ради суддів України (РСУ) та Голови Державної судової адміністрації України (ДСА).

Вимоги, які висунула Єврокомісія до України і які водночас адвокатусь ЦППР:

- *Прискорити добір нових суддів та кваліфікаційне оцінювання діючих із залученням ГРД;*
- *Забезпечити функціонування нових спеціалізованих адміністративних судів;*
- *Продовжити розгляд дисциплінарних проваджень;*
- *Прийняти законодавство щодо вдосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів;*
- *Вдосконалити порядок відбору суддів Верховного Суду та порядок перевірки декларацій доброчесності, які подаються судьями Верховного Суду і інших вищих судів з тимчасовим, але значущим залученням незалежних експертів, делегованих міжнародними партнерами;*
- *Негайно продовжити мандат міжнародних експертів при відборі членів ВККС;*
- *Вдосконалити прозорість і якість відбору делегатів на з'їзд суддів України, членів РСУ та Голови ДСА;*
- *Імплементувати дорожню карту діджиталізації судової системи;*
- *Просувати реформу Національної школи суддів України (НШСУ);*
- *Затвердити стратегію розвитку судової системи, яка була б узгоджена з Дорожньою картою з питань верховенства права та цілісно її доповнювала;*
- *Вирішити проблеми пов'язані із відбором та призначенням членів органів суддівського врядування; посилити спроможності ВРП, ВККС (діджиталізація роботи, розвиток аналітичних спроможностей для проведення перевірки доброчесності);*
- *Пришвидшити заповнення вакантних посад у ВРП за квотою з'їзду суддів України;*
- *Посилити спроможності ГРД (вдосконалення аналітичних спроможностей Ради; покращення доступу до суддівських досьє; створення секретаріату та забезпечення його необхідними ресурсами);*

- *Розпочати реформу національних органів, які мають бути залучені до відбору членів ВККС (такими органами є РСУ, Рада прокурорів України, Рада адвокатів України, Національна академія правових наук України в особі Президії);*
- *Забезпечити проактивну роль ВРП у захисті суддів від втручання у їхню діяльність;*
- *Пришвидити розгляд ВРП рекомендацій ВККС про звільнення суддів за результатами кваліфікаційного оцінювання;*
- *Забезпечити послідовне застосування ВРП критеріїв пріоритетності дисциплінарних скарг та невідкладний розгляд пріоритетних проваджень;*
- *Вдосконалити мотивування рішень та послідовність практики у дисциплінарних провадженнях;*
- *Вдосконалити нормативне регулювання інституту дисциплінарної відповідальності суддів (уточнення складів дисциплінарних проступків; усунення можливості звільнення судді у відставку до прийняття ВРП рішення про звільнення за негативними підставами та необхідності отримання дозволу на оскарження рішення дисциплінарної палати);*
- *Покращити фінансову та інституційну підтримку Служби дисциплінарних інспекторів ВРП;*
- *Затвердити порядок здійснення повної перевірки електронних декларацій суддів та моніторингу способу їх життя;*
- *Уточнити окремі показники для оцінки доброчесності та професійної етики суддів (кандидатів на посади суддів);*
- *Вдосконалити систему збору та аналізу судової статистики;*
- *Докласти подальших зусиль для оптимізації мережі судів.*

Додаткові вимоги, які не включені у звіт і які пропонує ЦППР:

- *В доповнення до необхідності затвердження нової стратегії розвитку системи правосуддя, важливо акцентувати увагу на необхідності затвердження плану її імплементації, який визначатиме конкретні заходи, строки їх виконання, суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію, а головне індикатори успішності та механізм здійснення моніторингу за станом їх виконання;*
- *Вдосконалити правовий статус членів органів суддівського врядування (ВРП, ВККС) шляхом запровадження дієвих механізмів забезпечення підзвітності членів цих органів та захисту їх від неправомірних втручань;*
- *Врегулювати порядок встановлення дотримання суддею обов'язку підтвердити законність джерел походження майна;*
- *Розробити та впровадити інструменти моніторингу суддівської доброчесності, попередження та оперативного виявлення допущених порушень;*
- *Вдосконалити порядок здійснення процедур позаконкурсних горизонтальних переміщень суддів всередині судової системи (відрядження, переведення у випадку реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду).*

Запобігання корупції

У сфері запобігання корупції Єврокомісія відзначила *обмежений прогрес*.

Позитивно відзначено продовження виконання своїх повноважень та накопичення досвіду, активізацію розслідування, судового переслідування та винесення вироків у справах про корупцію на високому рівні спеціалізованими антикорупційними органами (Національним антикорупційним бюро України (НАБУ),

Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП), Вищим антикорупційним судом (ВАКС)).

У минулому році у щорічному [Пакеті](#) розширення від 30 жовтня 2024 року Єврокомісія вказувала на більш позитивні тенденції у сфері запобігання корупції високого рівня, а також достатній рівень незалежності й ефективності роботи спеціалізованих антикорупційних органів. В цьому році в частині незалежності відбувся суттєвий відкат. Щодо сумнівів в цій частині також було наголошено й у звіті [ОЕСР](#). У липні парламент ухвалив закон, який скасовував важливі гарантії незалежності НАБУ та САП і ставив їхню оперативну діяльність під контроль Генерального прокурора. Невдовзі після цього незалежність НАБУ та САП було відновлено – після внутрішніх протестів та висловлення серйозної стурбованості міжнародними партнерами. Однак така ситуація є доволі небезпечною. [ЦППР](#) надавав оцінку цим подіям у своєму політичному аналізі.

Також Єврокомісія звертає увагу на зареєстровані законодавчі ініціативи, представлені як такі, що захищають бізнес або національну безпеку, які насправді можуть підірвати ефективність боротьби з корупцією, зокрема шляхом обмеження прозорості публічних реєстрів та кримінальної відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення. [ЦППР](#) також критично реагував на такі законодавчі ініціативи у своїх політичних аналізах.

Антикорупційні інституції та організації громадянського суспільства повідомляють про зростаючий тиск з боку державних інституцій, зокрема через кримінальні розслідування правоохоронних та безпекових органів. В частині демократії також були зауваження щодо корупції, а саме тиску на громадських активістів, які займаються протидією корупції. На думку Єврокомісії, такі випадки необхідно відстежувати та вирішувати.

Вимоги, які висунула Єврокомісія до України і які водночас адвокатус ЦППР:

- *Збільшити строки давності та уточнити підстави для їх переривання та зупинення відповідно до європейських стандартів;*
- *Зберегти незалежність антикорупційних інституцій; розширити юрисдикцію НАБУ, щоб охопити всі державні посади з високим рівнем ризику; запровадити надійні запобіжні заходи проти втручання в роботу НАБУ та САП та обходу їхньої виключної юрисдикції у справах про корупцію на високому рівні; посилити автономію САП для розслідування діяльності членів парламенту без попереднього схвалення Генерального прокурора;*
- *Зміцнювати досягнення у справах про корупцію, зокрема конфіскацію злочинних активів, зосередившись на високопосадовцях та справах, що мають значний вплив;*
- *Розширити коло осіб, які подають декларації, спростити і вдосконалити процедури перевірки декларацій про доходи;*
- *Посилити потенціал та зосередити увагу Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) на виявленні незаконного збагачення;*
- *Внести зміни до Кримінально-процесуального кодексу з метою усунення перешкод та процедурних затримок для ефективного проведення кримінальних проваджень, зокрема у справах про корупцію на високому рівні;*
- *Збільшити кількість суддів та адміністративного персоналу ВАКС, відповідно до Плану для України;*

- *Розробити та прийняти Антикорупційну стратегію та Державну антикорупційну програму на 2026-2030 роки*².

Додаткові вимоги, які не включені у звіт і які пропонує ЦППР:

- *Розробити та ухвалити програми розбудови інституційної спроможності органів Національної поліції (НП), прокуратури щодо ефективного слідства та судового розгляду проваджень у корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, які не належать до підслідності і підсудності НАБУ, ВАКС; створити спеціалізовані антикорупційні слідчі підрозділи у НП та Державному бюро розслідувань (ДБР); забезпечити їх ефективність та незалежність;*
- *Забезпечити органи протидії корупції оперативною та незалежною судовою експертизою;*
- *Забезпечити незалежність та інтегрованість в усі управлінські процеси уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (антикорупційних уповноважених); організувати системну професійну підготовку та підвищення кваліфікації антикорупційних уповноважених, забезпечити їх навчання ефективному управлінню корупційними ризиками;*
- *Забезпечити ефективну реалізацію системи захисту викривачів;*
- *Поширити антикорупційні обмеження на всіх осіб, які з огляду на виконувані функції за посадою мають достатньо високий рівень корупційних ризиків (зокрема на помічників народних депутатів України);*
- *Закріпити стандарти етичної поведінки на законодавчому рівні народних депутатів України, депутатів місцевих рад і виборних осіб місцевого самоврядування та відповідальність за їх порушення;*
- *Забезпечити ефективне розпорядження та управління майном, одержаним від корупційних та інших правопорушень, а також активами компаній, які сприяють фінансуванню тероризму та збройної агресії проти України;*
- *Розробити і реалізувати антиолігархічну стратегію; розробити і прийняти комплексні зміни до законів (щодо політичної, фінансово-економічної, антимонопольної, антикорупційної, інформаційної, судової сфер, державного управління, управління державним майном, діяльності правоохоронних органів тощо), спрямовані на зниження економічної та політичної ваги олігархів у суспільному житті;*
- *Забезпечити невідворотність відповідальності олігархів, зокрема за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності (ухилення від сплати податків, легалізацію (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом тощо), а також призначення пропорційних покарань за їх вчинення; оцінити ризики появи «нових» олігархів у післявоєнний період та виробити стратегії їх зменшення;*
- *У ст. 45 Кримінального кодексу України (КК) визначити корупційними усі кримінальні правопорушення, вчинені особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, прирівняною до них особою шляхом використання влади, службових повноважень, становища або пов'язаних з ними можливостей та з метою одержання неправомірної вигоди;*
- *Звузити межі покарань, передбачених санкціями відповідних статей; передбачити у необхідних випадках обов'язковість застосування додаткових*

² Наразі здійснюється підготовка НАЗК та активне обговорення громадськістю Антикорупційної стратегії на 2026-2030 роки, тому немає сумнівів щодо виконання вимоги Єврокомісії в цій частині.

- покарань у виді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю та конфіскації майна; підвищити розміри штрафів, що передбачені за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень;
- *Розширити перелік санкцій, що можуть бути застосовані до юридичних осіб; розширити суб'єктний склад ст. 368-5 КК та ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України;*
 - *Удосконалити положення Кодексу про адміністративні правопорушення України в частині загальних положень (непоширення положення про малозначність на пов'язані з корупцією правопорушення, удосконалення строків давності, уможливлення оскарження прокурорами рішень судів першої інстанції у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, тощо); удосконалити механізм направлення протоколів на доопрацювання (зокрема встановлення чітких підстав та строків для усунення недоліків), а також сформулювати статті про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;*
 - *Удосконалити механізм дисциплінарної відповідальності суддів, працівників НП, ДБР, НАБУ, прокурорів тощо. Зокрема, забезпечити можливості оскарження рішень Дисциплінарних палат та Вищої ради правосуддя скаргниками, усунути можливості уникати дисциплінарної відповідальності, уточнити підстави дисциплінарної відповідальності тощо;*
 - *Забезпечити дотримання усіма суб'єктами нормотворчої діяльності вимог нормотворчої техніки та інших правил підготовки проєктів нормативно-правових актів, їх прийняття, підписання та набрання ними чинності, визначених Регламентом Верховної Ради України, Регламентом Кабінету Міністрів України, іншими відповідними актами (в разі необхідності – удосконалити їх), а в перспективі – Законом «Про правотворчу діяльність» (після вступу його в дію).*

Адвокатура

Єврокомісія відзначила, що в реформі адвокатури не було досягнуто жодного прогресу. Окрім того, Єврокомісія поклала на Україну зобов'язання просувати реформу адвокатури в наступному році. В цьому – основна відмінність Звіту Єврокомісії 2025 року від минулорічного, який не містив такого акценту.

Вимоги, які висунула Єврокомісія до України і які водночас адвокатує ЦППР:

- *Усунути кваліфікаційно-дисциплінарним комісіям адвокатури зловживання дисциплінарними механізмами проти адвокатів та нерівномірність дисциплінарних практик;*
- *Терміново розпочати Національному агентству з акредитації України (НААУ) процедуру обрання членів Вищої ради правосуддя (ВРП) за квотою адвокатури;*
- *Провести вибори органів адвокатського самоврядування всіх рівнів, строк повноважень яких завершився у листопаді 2022 року;*
- *Терміново розпочати комплексну реформу адвокатури з метою створення органів адвокатського самоврядування на основі прозорої процедури, в межах якої, зокрема удосконалити систему: вимог до адвокатів, доступу до адвокатської професії, підстав і процедури дисциплінарної відповідальності*

адвоката, управління фінансування адвокатського самоврядування, форми і способи підвищення кваліфікації адвокатів.

Європейська комісія окремо підкреслила, що в липні 2025 року було прийнято закон, який запроваджує адміністративну відповідальність за ототожнення адвоката з клієнтом. Занадто широкі захисні формулювання цього закону не забезпечують достатнього балансу в контексті захисту свободи вираження поглядів, тому цей закон потребує перегляду, що має забезпечити легітимність, доцільність й пропорційність, відповідно до міжнародних стандартів. Експерти ЦППР також наголошували на потенційних ризиках [Закону України № 12320](#).

Додаткові вимоги, які не включені у звіт і які пропонує ЦППР:

- *Запровадити стандарти доброчесності в адвокатській діяльності*, зокрема, шляхом встановлення додаткових перевірок минулих професійних здобутків для кандидатів у адвокати й кандидатів на посади в органах адвокатського самоврядування, а також внесення зміни до Правил адвокатської етики, спрямованих на посилення дисциплінарної відповідальності за надання адвокатом публічних консультацій, спрямованих на порушення чинного законодавства та інших недобросовісних професійних практик;
- *Розширити* процесуальні права адвокатів, зокрема, шляхом надання адвокатам доступу до окремих державних реєстрів, розширення можливостей зі збору доказів у судовому провадженні, ініціювання окремих процесуальних дій тощо;
- *Удосконалити механізм адміністративної відповідальності за ненадання відповіді на запит адвоката*, зокрема, шляхом підвищення розміру відповідних штрафів і надання адвокату права самостійно складати протокол про адміністративне правопорушення у випадку неотримання відповіді на адвокатський запит в строки і в порядку, визначеному ст. 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»;
- *Забезпечити прозорість і публічність в діяльності органів адвокатського самоврядування*, зокрема шляхом оприлюднення всіх без виключення рішень органів адвокатського самоврядування, звітів щодо результатів діяльності органів адвокатського самоврядування, забезпечення он-лайн трансляції в режимі реального часу засідань органів адвокатського самоврядування, зокрема дисциплінарних палати кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури;
- *Оптимізувати оподаткування адвокатської діяльності*, зокрема, шляхом надання адвокатам, що здійснюють свою діяльність індивідуально, права на спрощену систему оподаткування на рівні з ФОП;
- *Посилити гарантії адвокатської діяльності*, зокрема, шляхом забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності за втручання в діяльності захисника чи представника особи (ст. 397 КК України) та інші злочини проти правосуддя, де об'єктом злочинного посягання є адвокат; впровадити дієві форми реагування органів адвокатського самоврядування на протиправні посягання на професійну діяльність адвокатів з боку органів державної влади та інших суб'єктів.

Висновок

Звіт Європейської комісії 2025 року показує, що саме «фундаментальні» реформи — у сферах демократії, верховенства права, запобігання корупції та публічного управління — визначають не лише формальний темп переговорного процесу, а й реальну здатність України виконувати найскладніші зобов'язання, від яких залежить довіра до незворотності трансформацій. Кластер 1 у поєднанні із суміжними напрямками, зокрема Розділом 22, формує інституційну рамку всього вступу. Без цього прогрес в інших кластерах неминуче залишатиметься фрагментарним і вразливим до політичних змін.

Наступний рік має стати періодом переходу від часткового виконання рекомендацій до якісного підвищення оцінки прогресу — з урахуванням як зростання кількості завдань після завершення скринінгу, так і появи нових викликів, пов'язаних із війною, відновленням та геополітичною ситуацією. Це вимагатиме значно ефективнішої координації між Урядом і Парламентом, зрозумілого розподілу політичної відповідальності за ключові реформи, реалістичного планування ресурсів та інституційної спроможності органів, відповідальних за впровадження. Паралельно необхідно суттєво посилити залучення громадськості — не лише як «сторони консультацій», а як системного партнера в моніторингу виконання дорожніх карт, підготовці рішень, запобіганні відкатам і формуванні суспільного запиту на зміни.

Обсяг робіт є значним, а рішення — політично чутливими. Втім, саме ці реформи здатні закласти надійні підвалини для всього переговорного процесу, підвищити стійкість державних інституцій та створити умови, за яких просування за іншими розділами і кластерами стане не поодиноким успіхом, а системною траєкторією вступу України до Європейського Союзу.