

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



# Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 3 (березень 2025)

КИЇВ 2025

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

---

**ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ:  
ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ  
/ моніторинг інформаційного поля /**

**№ 3 (березень 2025)**

**Укладачі:**

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

Адреса редакції: НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна.

# **ЗМІСТ**

## **ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ**

Запровадження суду присяжних .....	3
Оформлення доказового матеріалу державними та приватними виконавцями .....	4
Строки досудового розслідування .....	7
Удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження .....	11

## **ПРАВОВА ПОЛІТИКА**

Посилення інституційної спроможності Агентства з розшуку та менеджменту активів .....	14
--	----

## **ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА**

Факторинг .....	18
-----------------	----

## **ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА**

Розвиток молодіжної політики .....	21
------------------------------------	----

# ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

## Запровадження суду присяжних

Матеріал на сайті «LIGA ZAKON»

Про автора: Олексій Бебель, заступник голови АО «Алібі»

*Верховна Рада в першому читанні підтримала законопроект про запровадження в Україні суду присяжних*

Проголосований Парламентом у першому читанні проєкт Закону України «Про суд присяжних», на моє переконання, не є серйозним кроком для реального запровадження цього інституту в кримінальному судочинстві.

Насамперед зупинюсь на тому, що цей проєкт взагалі не передбачає внесення змін до частини третьої статті 31 Кримінального процесуального кодексу України, яка визначає, що кримінальне провадження в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, здійснюється колегіально судом у складі трьох суддів, а за клопотанням обвинуваченого – судом присяжних у складі двох суддів та трьох присяжних.

Отже, право на суд присяжних передбачене виключно для тієї категорії злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, хоча насправді це досить вузьке коло.

Крім того, троє присяжних – це ніяка не колегія та не Лава присяжних, як це передбачено у вказаному проєкті Закону України. Насправді це лише дещо видозмінені народні засідателі, які існували в радянській системі правосуддя.

Ті країни, де існує реальний суд присяжних, передбачають наявність справжньої колегії від 8 до 15 осіб (зазвичай 12 за англійською традицією).

Значна кількість присяжних обмежує можливість впливу на них передусім з боку правоохоронних органів та забезпечує більш серйозне обговорення можливого вердикту про винуватість чи невинуватість.

З огляду на це, якщо в Україні дійсно бажають створити реальний механізм реалізації конституційних повноважень народу на здійснення правосуддя, то було б цілком правильним передбачити, що право на суд присяжних має особа, яку підозрюють у скоєнні кримінального правопорушення, за яке може бути передбачено кримінальну відповідальність у виді позбавлення волі на строк 10 років та більше, а Лава присяжних повинна бути не меншою ніж 12 осіб.

Крім того, у пункті 3 частини першої статті 17 загаданого законопроекту визначено, що присяжний може бути усунутий від участі у судовому розгляді кримінального провадження у разі притягнення його до кримінальної відповідальності.

Водночас проєкт Закону України надає гарантії для присяжного лише виключно щодо питання затримання та обрання йому міри запобіжного заходу – тримання під вартою.

Тобто якщо у правоохоронців чи прокурора виникне бажання усунути неугодного присяжного, то достатньо буде просто повідомити такій особі про підозру у вчиненні навіть якогось абсурдного злочину. Чи буде він при цьому засуджений, то для «моменту» справа десята, головне, що такий присяжний автоматично перестане бути учасником судового розгляду.

Тому доцільно було б запровадити механізм захисту присяжного, який би полягав у наданні згоди певним органом (хоча б тією ж Вищою радою правосуддя) на притягнення його до кримінальної відповідальності.

Не менш спірною, на мій погляд, є норма законопроекту щодо так званого опитувального листа (частина четверта статті 19 проєкту).

У цьому листі по суті сконцентровано питання, на які має відповідати не скільки присяжний, а професійний суддя. Зокрема, у опитувальному листі присяжний має дати вердикт, чи є підстави

для відшкодування завданої потерпілому моральної шкоди. А чому тоді вже й про матеріальну шкоду не запитувати?

Насправді колегія присяжних має дати відповідь на одне єдине запитання: чи винуватий обвинувачений, чи навпаки невинний.

Крім того, слід враховувати практику розгляду справ судами присяжних у інших країнах у тому сенсі, що вердикти присяжних про невинуватість бувають досить карколомними. Наприклад, присяжні виправдовували одного з кількох обвинувачених, тоді як інших визначали винними, але при цьому роль виправданого була не меншою чи навіть ключовою.

За таких умов потрібно надати професійному судді право виправдати й інших обвинувачених.

Разом з тим дещо дивним є включення лише до проєкту Закону (стаття 28) порядку оскарження вердикту присяжних, тоді як до Кримінального процесуального кодексу України відповідні зміни внести не пропонується.

Водночас обвинувальний вирок суду присяжних може бути в апеляційному порядку оскаржений лише за трьома критеріями, серед яких відсутній такий основоположний, як незгода з кваліфікацією злочину.

Єдина прогресивна норма цього проєкту – виключення присяжних з числа осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» з його нормами по безмежному відкритому, що можливо й доцільні для тих, хто працює на державу і отримує кошти з бюджету, але точно не може застосовуватися до громадян, які представляють народ у суді.

Підсумовуючи все викладене, можу сказати, що ніякого серйозного впливу цей проєкт Закону України на покращення роботи правосуддя не дасть. Запропоновані норми лише дадуть змогу в більш легкий спосіб формувати Лаву присяжних. ([https://jurliga.ligazakon.net/analytics/234707\\_verkhovna-rada-v-pershomu-chitann-pdtrimala-zakonoprokt-pro-zaprovadzheniya-v-ukran-sudu-prisyazhnikh](https://jurliga.ligazakon.net/analytics/234707_verkhovna-rada-v-pershomu-chitann-pdtrimala-zakonoprokt-pro-zaprovadzheniya-v-ukran-sudu-prisyazhnikh)). – 2025. – 12.03).

## Оформлення доказового матеріалу державними та приватними виконавцями

**Матеріал на сайті «Юридична Газета online»**

**Про автора:** Георгій Парфьонов, аспірант кафедри цивільного, нотаріального та виконавчого процесу Національного університету «Одеська юридична академія», приватний виконавець виконавчого округу Одеської області

***Оформлення доказового матеріалу державними та приватними виконавцями: перспективи законодавчого регулювання***

У юридичній практиці нерідко трапляються випадки, коли певний учасник правовідносин потребує кваліфікованої допомоги фахівця у документальному оформленні певної юридично значимої обставини з можливістю подальшого використання документа в суді як належного та допустимого доказу.

Щодо деяких фактів закон чітко визначає порядок їх документування. Наприклад, найважливіші факти нашого життя, як-от народження фізичної особи, її походження, укладення та розірвання шлюбу, усиновлення, зміна імені, смерть фізичної особи підлягають реєстрації органами державної реєстрації актів цивільного стану. Нотаріуси посвідчують факти, що громадянин є живим, про перебування громадянина у певному місці, про час пред'явлення документа та про передачу заяв громадян, підприємств, установ та організацій. Окремі факти, що мають юридичне значення, можуть бути встановлені судом в порядку окремого провадження.

Водночас є безліч юридичних фактів, для яких законодавчо не встановлений порядок їх документування, однак часом потреба у їх належній фіксації виникає для забезпечення можливості подальшого захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Як підтвердити факти, що у певний момент часу підрядник не приступив до виконання робіт за договором, що об'єкт був переданий в оренду чи повернутий орендодавцю у неналежному стані, що будівельний майданчик не має огорожі, що відбулося шумове забруднення території тощо? У кожному такому випадку особа змушена або самостійно фіксувати такі факти у різний спосіб з оформленням документів, які мають доволі сумнівну юридичну силу, або залучати різноманітні органи, наприклад, органи поліції чи комунальні служби, які виконують цю роботу не надто охоче, а інколи взагалі не з'являються за викликом.

Тим часом належне документальне оформлення таких обставин може не лише підсилити позицію особи в майбутньому судовому процесі, а й взагалі допомогти уникнути судового спору, врегулювати суперечку в досудовому порядку, якщо інша сторона усвідомлює, що обставини справи, які були належним чином задокументовані, свідчать не на її користь.

Саме для вирішення подібних питань у деяких європейських країнах залучають державних або приватних виконавців.

### Європейський досвід

У Франції судові виконавці (*huissier de justice*), які з 1 липня 2022 року отримали назву «уповноважені юстиції» (*commissaire de justice*) відповідно до ст. 1 Ордонансу № 45-2592 від 2 листопада 1945 року (*Ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers*) наділені повноваженнями на підставі договору з фізичними або юридичними особами чи за дорученням суду оформлювати звіти про фактичні обставини (*proces-verbal de constat d'commissaire de justice*). У них уповноважені юстиції фіксують певні обставини в тому вигляді, в якому вони існують на певний момент часу, виключаючи будь-яку власну оцінку щодо фактичних чи правових наслідків таких обставин. За винятком кримінальних справ, де вони мають цінність лише як звичайне джерело інформації, ці звіти мають автентичний характер, доки не буде доведено протилежне. Аналогічні повноваження здійснюють: на підставі п. 2 § 1 статті 519 Судового кодексу Бельгії (*article 519, § 1er, 2 Code Judiciaire*) – бельгійські виконавці; на підставі ст. ст. 2, 21, 23 Закону Литовської Республіки «Про судових виконавців» (*Lietuvos Respublikos Antstolių Įstatymas*) та ст. 635 Цивільного процесуального кодексу Литовської Республіки (*Lietuvos Respublikos Civilinio Procesu Kodeksas*) – литовські виконавці (*antstoliai*); на підставі п. 2 ч. 4 ст. 3 Закону Республіки Польща «Про судових виконавців» (*Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych*) – польські виконавці (*komornicy sądowy*); на підставі ст. 25 Виконавчого кодексу Республіки Молдова (*Codul De Executare al Republicii Moldova*) – молдовські виконавці (*executorului judecătoresc*).

Суть роботи виконавця зводиться до того, що він виїжджає на місце та здійснює його огляд, а результат власних спостережень фіксує у документі встановленої форми. Такі документи мають високий ступінь достовірності, а отже підвищену доказову силу, яку можна порівняти з нотаріальними актами чи висновками експертів. У процесі документування обставин виконавець використовує всі свої органи чуття: зір, слух, запах, дотик та навіть смак. Також він може скористатися різними вимірювальними приладами: рулеткою, термометром, шумоміром та ін. Він може запросити експерта, замовити лабораторний аналіз, встановити манометри для вимірювання розвитку тріщини тощо. Усі ці дії та використовувані інструменти мають бути точно описані у документі. Зазвичай огляд супроводжується фотофіксацією, а за необхідності й звуко– чи відеозаписом. Всі ці фотоматеріали, звуко– та відеозаписи обов'язково додаються до складеного документа, є його невід'ємною частиною. При цьому навіть у разі подальшого припинення існування певної обставини, документ, складений виконавцем, дає змогу довести її існування у конкретний момент часу. Тому в деяких литовських джерелах документи, складені судовими

виконавцями, інколи називають «юридичними фотографіями», тому що у них фіксуються певні юридично значимі обставини у тому вигляді, як вони існували на конкретний момент часу.

Юридичний документ, складений виконавцями в результаті огляду, англійською мовою має назву *bailiff's certified report*, тобто звіт судового виконавця, однак, залежно від країни та спеціальної термінології, що в ній використовується, назва документу може відрізнятись. Це може бути звіт про фактичні обставини (у Французькій Республіці – *proces-verbal de constat d'commissaire de justice*), протокол фактичного стану (у Литовській Республіці – *faktinių aplinkybių konstatavimo protokole*, у Республіці Польща – *protokół stanu faktycznego*), констатаційний акт (у Республіці Молдова – *actului de constatare*) та ін. В українській мові вбачається за доцільне використовувати термін «акт про констатацію фактів».

При складанні протоколу фактичного стану виконавець повинен максимально точно і водночас неупереджено описати фактичні обставини так, як вони існують в дійсності на певний момент часу. Йому не дозволяється робити жодних оцінок, викладати власні висновки щодо фактичних чи правових наслідків цих обставин. Наприклад, документуючи факт розміщення певного об'єкта на певній відстані від житлової забудови, виконавець не вправі робити висновки, чи відповідає таке розташування вимогам закону. Якщо він фіксує наявність шумового забруднення, він не вправі висловлювати власну думку, чи може воно заважати спати мешканцям будинку і т. ін. Також важливим є той факт, що під час оформлення протоколу фактичного стану, виконавець не має права вчиняти дії примусового характеру, наприклад, примусово заходити на приватну територію особи без її дозволу. Тобто документування фактичних обставин може здійснюватися виконавцем у загальнодоступних місцях чи в місцях, до яких має доступ особа, яка замовила оформлення протоколу фактичного стану. Складання протоколу фактичного стану з порушенням цього правила позбавляє його (протокол) юридичної сили.

Важко навіть орієнтовно окреслити перелік фактичних обставин, які можуть бути зафіксовані виконавцем у протоколі фактичного стану. На практиці до допомоги виконавців вдаються для фіксування фактичних обставин на будівництві (звіт про інвентаризацію перед початком будівельних робіт, зокрема, розміщення дозволу на будівництво; звіт про інвентаризацію обладнання перед початком робіт; звіт про обстеження стану приміщень перед початком робіт з демонтажу; звіт про інвентаризацію перед початком ремонтних робіт на каналізаційних мережах муніципалітету, фіксування дефектів будівельних робіт та ін.), у відносинах оренди (наприклад, звіт про перелік та стан майна, отриманого в оренду чи повернутого орендарем орендодавцеві), у відносинах добросусідства (наприклад, шумове забруднення, порушення меж земельних ділянок, порушення права проїзду, розміщення живих насаджень тощо), за необхідності фіксування факту розміщення певних матеріалів в інтернеті та в багатьох інших випадках.

### **На якій підставі може діяти виконавець?**

У європейській практиці виконавці складають протоколи фактичного стану на підставі договору з фізичною або юридичною особою чи за дорученням суду.

Якщо звіт складається на замовлення фізичної або юридичної особи, такі особи повинні мати повну дієздатність (від імені юридичної особи може діяти її уповноважений орган чи посадова особа) та необхідний обсяг повноважень для замовлення відповідного звіту. Наприклад, якщо власник житлового приміщення бажає, щоб виконавець склав протокол фактичного стану всередині житла, в якому проживає орендар, це можливо зробити лише з дозволу орендаря.

Звернення до виконавця за наданням цієї послуги (складання протоколу фактичного стану) не обов'язково повинно бути пов'язане з конкретним судовим процесом. Особа може зробити це, щоб убезпечити себе від можливих спорів у майбутньому або посилити свою позицію на переговорах.

Процесуальне законодавство деяких європейських країн передбачає можливість збирання виконавцями доказів за дорученням суду, адже, як правило, такі документи мають автентичний

характер та підвищену доказову силу для суду. В таких випадках виконавців називають «очима судді». Звичайно, в Україні діє принцип вільної оцінки доказів, згідно з яким жодні докази не мають для суду заздалегідь встановленої сили (ч. 2 ст. 89 ЦПК). Тому закріплення на законодавчому рівні якоїсь особливої підвищеної доказової сили протоколів фактичного стану, складених державними та приватними виконавцями, не вбачається можливим. Утім, на практиці суди зазвичай проявляють високий ступінь довіри до документів, складених професіоналами (нотаріусами, судовими експертами тощо), а тому цілком можна очікувати, що й протоколи фактичного стану державних та приватних виконавців, якщо вони будуть запроваджені у вітчизняне законодавство та юридичну практику, матимуть доволі переконливий характер для суду.

На сьогодні у вітчизняному процесуальному законодавстві все ще передбачена доволі незручна процедура огляду доказів за їх місцезнаходженням (ст. 85 ЦПК), коли суддя разом із секретарем судового засідання виїжджають за місцезнаходженням доказу, який неможливо доставити до суду, для його огляду та фіксації результатів такого огляду в протоколі окремої процесуальної дії. Цю процедуру цілком можна було б замінити на процедуру надання судового доручення державному виконавцю, який замість суду виїжджав би за місцезнаходженням доказу, здійснював його огляд та фіксував результати такого огляду в протоколі фактичного стану, який потім направляв до суду. Можливо, якщо судді особисто не доведеться кудись їхати, він значно охоче задовольнятиме такі клопотання сторін.

### **Висновки**

Вбачається за доцільне запозичити позитивний досвід європейських країн та наділити українських державних та приватних виконавців повноваженнями складати протоколи фактичного стану та закріпити відповідні повноваження у Законі України від 02.06.2016 № 1403-VIII «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

Також у нормах процесуальних кодексів варто передбачити право суду за клопотанням сторони в порядку направлення судового доручення уповноважувати державних виконавців та приватних виконавців здійснювати огляд письмових, речових та електронних доказів, які не можна доставити до суду, оформлювати результати такого огляду шляхом складення протоколу фактичного стану з подальшим направленням його до суду, який видав судове доручення.

І, звичайно, за внесення державним чи приватним виконавцем завідомо неправдивих даних до акту про констатацію фактів має бути встановлена кримінальна або дисциплінарна відповідальність. Це не лише дисциплінуватиме державних та приватних виконавців, а й слугуватиме підвищенню довіри до інформації, що міститься у складених ними протоколах фактичного стану. (<https://jur-gazeta.com/publications/practice/vikonavche-provazhennya-dokumentalne-oformlennya-dokazovogo-materialu-derzhavnimi-ta-privatnimi-vikonavcyami-perspektivi-zak.html>). – 2025. – 18.03).

## **Строки досудового розслідування**

**Матеріал на сайті «Юридична Газета online»**

**Про автора:** Вадим Колокольніков, адвокат АО «Barristers», Михайло Яковчук, адвокат АО «Barristers»

**Скасування строків розслідування у «фактових» справах: наслідки для прав підозрюваних**  
30 грудня 2024 року Кабмін зареєстрував у Верховній Раді законопроект № 12367 про внесення змін до КПК та Закону «Про прокуратуру» щодо строків досудового розслідування.

У Пояснювальній записці до вказаного законопроекту зазначено, що Проект Закону розроблено на виконання пункту 67 Листа про наміри та Меморандуму про економічну та фінансову політику



між Україною та Міжнародним валютним фондом від 17 червня 2024 року та пункту 69 Листа про наміри та Меморандуму про економічну та фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом від 04 жовтня 2024 року, відповідно до яких встановлено зобов'язання щодо внесення змін до КПК України в частині забезпечення балансу у проведенні всебічного досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Автори вважають, що з метою посилення ефективності процедур розслідування корупційних злочинів виникла необхідність скасування обов'язкового закриття досудових розслідувань у зв'язку зі впливом строків досудового розслідування після повідомлення про підозру.

На думку цих же авторів, законопроект повинен скасувати так звані «правки Лозового», які допомагають уникати відповідальності корупціонерам. Проте, чи є так насправді?

### **Як є станом на зараз?**

З 1 січня 2024 року почали діяти зміни до Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК), згідно з якими існуючі до цього обмеження щодо строків розслідування до вручення підозри було скасовано, а строк досудового розслідування почав обчислюватися з моменту повідомлення особі про підозру до дня звернення до суду з обвинувальним актом.

Отже, з 01 січня 2024 року, у кримінальних провадженнях, в яких жодній особі не повідомлено про підозру («фактові» кримінальні провадження), строки досудового розслідування не обчислюються.

Загальні строки досудового розслідування визначені у ст. 219 КПК України. Зараз, коли строки розслідування закінчуються, прокурор має діяти відповідно до норм статей 219, 280 та 294 КПК України, які регулюють строки, порядок продовження та загальні положення закінчення досудового розслідування.

Суд може закрити кримінальне провадження, якщо після повідомлення особі про підозру закінчився строк досудового розслідування, визначений статтею 219 КПК України. Проте це не стосується випадків, коли йдеться про повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи.

У разі недотримання розумних строків учасники провадження можуть оскаржити це прокурору вищого рівня в порядку статті 308 КПК України. Рішення прокурора про відмову можна оскаржити слідчому судді.

### **Що пропонується?**

- доповнити ст. 219 КПК положенням про обов'язок прокурора здійснити одну з дій, передбачених ч. 2 ст. 283 КПК України (закрити справу, направити обвинувальний акт чи клопотання про звільнення від відповідальності до суду), не пізніше останнього дня строку досудового розслідування;

- виключити п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України щодо закриття кримінального провадження через закінчення строків досудового розслідування;

- запровадити новий механізм, за яким слідчий суддя буде розглядати клопотання про зобов'язання прокурора закінчити досудове розслідування, у разі закінчення строків досудового розслідування;

- встановити нову підставу для дисциплінарної відповідальності прокурорів – неприйняття процесуального рішення чи невчинення процесуальної дії у визначені строки.

### **Правові наслідки прийняття законопроекту**

Незважаючи на бажання авторів довести необхідність прийняття цього законопроекту, а також його винятковість у врегулюванні ряду питань, варто зазначити наступне.

Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України було надано Висновок від 08.01.2025 до вказаного законопроекту, в якому, зокрема, зазначено, що виключення п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України є недоцільним, а неспроможність органів досудового розслідування в окремих випадках здійснювати свої функції у встановлені КПК строки не повинна стати

перешкодою для реалізації завдань кримінального провадження відповідно до ч. 1 ст. 2 КПК, що полягають у захисті особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпеченні швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду.

На відміну від наявного зараз судового контролю, який забезпечує незалежну та об'єктивну оцінку обґрунтованості продовження строків досудового розслідування до 6 місяців, запропонована модель передбачає прийняття такого рішення представником сторони обвинувачення, тобто прокурором.

Це порушує принцип змагальності та рівності сторін у кримінальному процесі, оскільки прокурор, навіть якщо він є керівником, має процесуальну зацікавленість у результаті досудового розслідування.

Така норма викликає обґрунтовані сумніви щодо її конституційності, зокрема щодо заборони звужувати зміст та обсяг наявних прав і свобод людини при прийнятті нових або внесенні змін до чинних законів.

Отже, цей законопроект не дозволить зберегти судовий контроль за продовженням строків досудового розслідування.

Крім того, відкритим залишається питання існуючих «процесуальних маніпуляцій» сторони обвинувачення, які полягають в умисному затягуванні строків досудового розслідування.

Так, нерідко зустрічаються випадки незаконного та безпідставного оголошення підозрюваних в розшук, з метою формального зупинення досудового розслідування, не зважаючи на сумлінне виконання останніми покладених на них обов'язків щодо з'явлення за кожним викликом до слідчого, прокурора чи слідчого судді. Яскравим прикладом таких порушень було масове безпідставне «оголошення в розшук» осіб на початку повномасштабного вторгнення РФ в кінці лютого 2022 року, коли велика кількість слідчих та прокурорів виїхали з міста Києва, залишивши свої робочі місця. Постанови слідчих про оголошення в розшук навіть не направлялись на виконання відповідним структурам Національної поліції. Ба більше, «розшукувані» підозрювані в цей час знаходились в Києві за місцем свого проживання, працювали, допомагали військовим і не здогадувались, що їх нібито «викликали» правоохоронці та що їх «розшуковують».

Також для безпідставного зупинення строків досудового розслідування слідчі та прокурори користуються «наявною необхідністю виконання процесуальних дій у межах міжнародного співробітництва». Запити про проведення процесуальних дій в межах міжнародного співробітництва нерідко навіть не відправляються на виконання до компетентних органів інших держав, або ж дублюються декілька разів, що дозволяє правоохоронцям формально зупинити досудове розслідування.

Запропоновані законопроектом № 12367 зміни до ч. 4 ст. 284 КПК України, які пропонують новий механізм подання до слідчого судді клопотань про зобов'язання прокурора закінчити досудове розслідування, у разі закінчення строків досудового розслідування, теж викликає сумнів у його ефективності.

Таке клопотання сторони захисту, потерпілого або іншої особи, права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування, розглядається слідчим суддею не пізніше п'яти днів з дня його надходження до суду. Однак на практиці, слідчі судді районних судів міста Києва нерідко не дотримуються визначених КПК України строків розгляду скарг чи клопотань, через велику завантаженість. Вказана обставина призведе до тривалої бездіяльності прокурорів, які не прийматимуть жодного процесуального рішення щодо закінчення досудового розслідування, без ухвали слідчого судді. Враховуючи той факт, що прокуратура не повідомлятиме сторону захисту чи потерпілого про продовження строків досудового розслідування аж до 6 місяців, об'єктивний розгляд таких клопотань можливий слідчими суддями виключно за участю прокурора чи слідчого. Так само прокурори та слідчі можуть саботувати судові виклики, не надавати слідчим

суддям матеріали досудового розслідування, подавати безпідставні відводи чи клопотання про відкладення судових засідань тощо.

Також невирішеним залишається питання затягування прокурорами строків виконання ухвал про зобов'язання закінчити досудове розслідування. Нерідко прокурори відмовляються отримувати в залі суду ухвали, які зобов'язують їх прийняти певне процесуальне рішення. Через відсутність належного фінансування, суди не мають технічної можливості направити такі ухвали для виконання на поштову адресу прокуратури. Однак навіть після отримання ухвали засобами поштового зв'язку, прокурори подають безпідставні заяви про роз'яснення судового рішення, а потім – оскаржують до суду апеляційної інстанції ухвали слідчих суддів про відмову в такому роз'ясненні.

Законопроект не регламентує чітких вимог до тексту клопотання про зобов'язання прокурора закінчити досудове розслідування. Це може призвести до безпідставних відмов в задоволенні клопотань чи їх поверненні, внаслідок «неможливості» їх розгляду слідчими суддями. Також законопроектом не врегульовано порядок оскарження ухвал слідчих суддів про безпідставну відмову чи повернення клопотань, що призведе до подання повторних звернень та збільшення вже існуючого навантаження на судову систему.

Станом на 2025 рік, в судовій практиці сформована усталена практика щодо закриття кримінальних проваджень на підставі п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України. Для прикладу, постановою об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 13.02.2023 по справі № 932/8842/20 сформовано правовий висновок, згідно з яким, навіть якщо особі вручено повідомлення про підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти власності, та за умови, що додатковим об'єктом злочину є посягання на життя та здоров'я особи, вказана обставина перешкоджає закриттю кримінального провадження на підставі п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України.

Іншим прикладом усталеної судової практики є постанова об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 24.10.2022 по справі № 216/4805/20, якою сформовано правовий висновок, згідно з яким, той факт, що день повідомлення про завершення досудового розслідування та день фактичного надання доступу до матеріалів досудового розслідування можуть не співпадати, не свідчить про те, що строк для ознайомлення з матеріалами досудового розслідування необхідно обраховувати з моменту фактичного надання доступу до таких матеріалів. Проміжок часу між цими днями не повинен включатися у строк досудового розслідування.

Отже, не вирішеною залишається проблема в законопроекті, коли стороні захисту не надається фактичний доступ до матеріалів досудового розслідування, однак строки досудового розслідування зупинені через формальне прийняття прокурором постанови про «завершення досудового розслідування».

Як висновок, прийняття цього законопроекту жодним чином не посилить ефективність процедури розслідування корупційних злочинів, та і інших злочинів. Однак навпаки, скасування ряду норм КПК України, а також доповнення його новими, виключно ускладнить процеси, які станом на зараз є усталені, а також механізми, які працюють. (<https://yur-gazeta.com/publications/practice/kriminalne-pravo-ta-proces/skasuvannya-strokiv-rozsliduvannya-u-faktovih-spravah-naslidki-dlya-prav-pidozryvanih.html>). – 2025.– 11.03).

## Удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

*Проект Закону № 12439 прийнято в I читанні: як бажання захистити бізнес може розбалансувати кримінальний процес?*

### Подія

25 лютого Верховна Рада України прийняла за основу проект Закону № 12439 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження».

Метою цього законопроєкту є:

- розширення повноважень потерпілих на стадії досудового розслідування;
- забезпечення додатковими механізмами захисту суб'єктів господарювання під час застосування до них окремих заходів забезпечення кримінального провадження, проведення відносно них відповідних слідчих (розшукових) дій;
- розширення повноважень захисників, адвокатів-представників під час надання професійної правничої допомоги суб'єктам господарювання у ході здійснення кримінального провадження;
- тощо.

Розробниками проекту Закону є члени Ради з питань підтримки підприємництва в умовах воєнного стану при Президентові України, зокрема підприємці та адвокати. Зазначається, що його розроблено спільно з представниками бізнес середовища та відповідними експертами на постійній основі здійснюється розгляд і опрацювання наявних проблемних ситуацій, з якими стикається бізнес-спільнота під час виконання органами правопорядку покладених на них завдань.

### Оцінка ЦППР

Експерти ЦППР багато разів зазначали те, що поширеною проблемою удосконалення кримінального процесуального законодавства є несистемність змін, які вносяться в Кримінальний процесуальний кодекс України. Попри наявний в ньому баланс між правами сторони обвинувачення і сторони захисту (збалансовуються шляхом концепції *favor defensionis*, змагальністю сторін, презумпцією невинуватості тощо) постійно відбуваються спроби похитнути цей баланс в той чи інший бік. Так, пропозиції, які походять від антикорупційного середовища або з «середовища бізнесу» часто руйнують цей баланс, адже намагаючись виправити проблеми правозастосування з одного боку, утворюють їх з іншого. Приклад з «поправками Лозового», які виправляються законодавцем з 2018 року – очевидний приклад.

Так, законопроєкт № 12439 містить механізми, які можуть покращити становище сторони захисту, потерпілої особи, усунути системні проблеми із обмеженням права вільного користування майном підозрюваним, обвинуваченим тощо. Водночас деякі з них можуть порушити хиткий баланс сторін в кримінальному провадженні та мати негативні наслідки. А саме:

1. В змінах до *ст. 96 КПК України* з'ясування достовірності показань свідка доповнюється аналогічною можливістю щодо показань потерпілого. Проте абсолютно некоректно ставити на одну площину показання свідка і потерпілого, хоча би з позиції того, що свідок *зобов'язаний* надавати показання, а для потерпілого – це *право*. До того ж повторні допити в окремих категоріях проваджень, наприклад стосовно вразливих осіб чи сенситивних кримінальних правопорушень (злочини проти життя і здоров'я, злочини проти статевої свободи і недоторканості тощо) можуть призводити до повторної віктимізації та завдавати психологічної шкоди потерпілим. Понад те, запропоновані зміни до ч. 2 цієї статті, які передбачаються можливістю погляду на показання потерпілого крізь призму його «репутації» може негативно вплинути на розслідування тих самих

злочинів проти статевої свободи і недоторканості, а саме призвести до заперечення показань потерпілої особи на підставі перекладення відповідальності на жертву, бо «вона була у відвертому одязі, чим провокувала» тощо.

2. Змінами до *ст. 98 КПК України* пропонується надати праву стороні обвинувачення визнавати матеріальні об'єкти доказами. Насамперед варто зазначити, що доказами у кримінальному провадженні є фактичні дані, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню (ст. 84 КПК України). При цьому збирання доказів здійснюється сторонами кримінального провадження, потерпілим, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, у порядку, передбаченому КПК України (ст. 93 КПК України). Таким чином запропоновані зміни є прямим порушенням конституційної засади змагальності сторін (п. 3 ч. 1 ст. 129 Конституції України), адже не може лише одна сторона провадження (обвинувачення) визнавати певні об'єкти доказами, тому що кожна зі сторін може мати «свої докази», які в подальшому будуть оцінені судом на стадії судового розгляду кримінального провадження.

3. Змінами до *ст. 132, 172, 248 КПК України*, які врегульовують правила застосування заходів забезпечення кримінального провадження пропонується відмовляти у розгляді повторних клопотань, а також у разі неприбуття слідчого, прокурора, які їх подали, без поважних причин. В КПК України відсутнє регулювання «залишення клопотань без розгляду» та його правових наслідків. Зазначені випадки містять ознаки зловживання процесуальними правами – інституту процесуального права, який існує в ГПК, ЦПК та КАСУ і має бути впроваджений до КПК України (наразі його елементи можна зустріти у «зловживанні правом» на заявлення відводу). Відтак набагато правильніше впровадити загальне правило, а саме засаду неприпустимості зловживання процесуальними правами та його наслідки, аніж вносити відповідні зміни без належних інструментів реагування і непродуманих наслідків лише у формі «залишення без розгляду».

4. Зміни до *ст. 160, 165, 243* та інших статей КПК України, якими впроваджується самостійне право потерпілого звертатись з клопотаннями до слідчого судді можуть негативно вплинути на реалізацію стороною обвинувачення стратегії кримінального переслідування у конкретному провадженні. А саме завчасно розкрити певні кроки, створити ситуацію, в якій докази будуть знищені тощо. Таким чином суттєво обмежується конституційне повноваження прокурора на організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням (п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України). Кримінальне провадження на відміну від інших видів проваджень перетвориться з процедури з двома сторонами – обвинувачення і захист – на процедуру з трьома сторонами, кожен з яких має свої інтереси, які суперечать іншим сторонам.

5. Зміни до *ст. 174 КПК України* встановлюють двомісячний строк на арешт майна (з можливістю продовження). Встановлення строку арешту виправдане для майна третіх осіб, однак для майна підозрюваних достатньо одного рішення про застосування і до завершення розслідування або скасування підозри, адже в кожному випадку продовження строку розслідування після повідомлення про підозру, застосування до підозрюваного заходів забезпечення судом встановлюється розумність (обґрунтованість) підозри. Це робить зайвою процедуру продовження кожні 2 місяці арешту майна підозрюваного. Хоча практична користь таких змін зрозуміла, проте проблема незаконних або безпідставних арештів майна має вирішувати шляхом подання скарг на такі дії в порядку визначеному законодавством.

6. Зміни до *ст. 214 КПК України* є поверненням до практики вибіркового початку досудового розслідування («фільтраційних процедур»), що прямо порушує європейські стандарти, зокрема позицію ЄСПЛ у справах, які стосуються розслідування катувань, вбивств, злочинів проти власності. Проблема реєстрації «сміттєвих», «фактових», «безперспективних» проваджень розв'язується не змінами до КПК України, а спрощенням процедур перевірки відомостей в

межах кримінального провадження, закриття кримінального провадження за п. 1, 2 ч. 1 ст. 284 КПК України, впровадженням комплексної кримінальної політики, інструментів пріоритетизації та розширенні дискреції прокурора у кримінальному провадженні тощо.

7. Зміни до *ст. 236 КПК України* передбачають обов'язкову участь спеціалістів у проведенні обшуку, під час якого планується відшукування електронних інформаційних систем, комп'ютерних систем або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку. Такі зміни покладають невинуваті вимоги до сторони обвинувачення, адже залучення спеціаліста до реалізації кожної такої ухвали є складним з логістичної точки зору, особливо, якщо ухвалу про дозвіл на проведення обшуку необхідно реалізувати негайно. Практична ж проблема, на яку направлено відповідні зміни, розв'язується притягнення до дисциплінарної відповідальності слідчих, прокурорів, які неналежним чином здійснюють обшук з метою відшукування відповідних об'єктів.

8. Зміни до *ст. 237 КПК України* щодо можливості проведення огляду житла або іншого володіння особи за добровільною згодою власника, або хоча б однієї особи, якими ними володіє на законних підставах (без ухвали слідчого судді) є прямим порушенням вимог ст. 30 Конституції України про недоторканність житла чи іншого володіння особи. Доступ до житла може бути лише на підставі ухвали слідчого судді. Хоча практичні ситуації добровільного доступу існують на практиці, проте пониження стандарту для допустимості доказів, отриманих в порядку, який буде існувати після таких законодавчих змін може створити широку практику зловживання з боку органів правопорядку. Нескладно уявити, що кожен випадок огляду без ухвали слідчого судді буде трактуватись як «добровільним». До того ж таке пониження стандарту допустимості доказів (адже змінюється кримінальна процесуальна форма) суперечить Конституції України.

9. Зміни до *ст. 243 КПК України* передбачають можливість самостійного залучення суддею експерта до кримінального провадження. Надання суду повноваження самостійно залучати експерта порушує принцип диспозитивності, гарантований статтею 26 КПК України. Суддя у кримінальному процесі є арбітром та оцінює докази, що надаються сторонами провадження для ухвалення рішення поза розумним сумнівом. Якщо ж суддя проявляє власну ініціативу щодо залучення експерта, наприклад, вважаючи, що експертиза була недостатня або виходила з неправильно поставлених питань або з інших міркувань – він стає упередженим учасником кримінального провадження. Стосовно ж потерпілого – зазначалось вище.

10. КПК України пропонується доповнити *ст. 372-1*, що надає право слідчому судді, суду залежно від обставин провадження постановити окрему ухвалу у випадку порушення процесуальних обов'язків, неналежного їх виконання учасниками кримінального провадження. Натомість ні слідчий суддя, ні суд не можуть мати повноважень приймати окреме процесуальне рішення щодо порушень з боку учасників проваджень. На етапі досудового розслідування у слідчого судді немає інструментів встановити всі обставини справи, щоби точно визнати наявність порушення. А суд не може цього робити, бо таким рішенням про виявлення ознак кримінального правопорушення він обмежить повноваження прокурора у розслідуванні і це рішення певним чином обмежувати об'єктивність суду, який розглядатиме в майбутньому справу про це кримінальне правопорушення (негативно вплине на безпосередність дослідження доказів). Без внесення відповідних змін до КПК України, судді і зараз мають можливість подати заяву про кримінальне правопорушення або дисциплінарну скаргу до відповідного органу. До того ж існують процесуальні можливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності цих суб'єктів. Запропоновані зміни в черговий раз демонструють, що законодавець намагається шляхом внесення нормативних змін виправити проблеми правозастосування, зокрема слабкі інститути кримінальної та дисциплінарної відповідальності за незаконні дії з боку слідчих, прокурорів тощо.

На жаль, не всі проблеми сфери кримінальної юстиції можна виправити шляхом внесення змін до КПК України, адже зміна нормативного регулювання не змінює реальність, тобто

правозастосування. Крім цього є питання кримінальної політики, пріоритезації, відповідальності за незаконні дії, протидії зловживанню правом тощо. Більшість з цих речей залежать від конкретних дій учасників кримінального провадження і можуть бути замінені іншими засобами, аніж внесенням змін у норми права.

Також зазначимо, що раніше члени Ради Комітету Асоціації правників України з кримінального та кримінально-процесуального права підготували експертний аналіз законопроекту із висновком про те, що попри своє загалом позитивне наповнення, потребує деталізації та корегування.

Зважаючи на це, експерти ЦППР вважають за потрібне доопрацювати проєкт Закону № 12439 з урахуванням зауважень та коментарів, висловлених вище. При цьому необхідно керуватись не лише щирим бажанням виправити проблеми правозастосування, що негативно впливають на діяльність бізнесу, а й мати на увазі засади кримінального провадження, що збалансовують кримінальний процес, а саме засади змагальності; недоторканності житла чи іншого володіння особи, безпосередності дослідження показань, речей і документів; розумності строків і диспозитивності. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevuj-analiz-26-lyutogo-03-bereznya-2025-roku/>). – 2025. – 04.03).

## ПРАВОВА ПОЛІТИКА

### Посилення інституційної спроможності Агентства з розшуку та менеджменту активів

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

*Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України до проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення інституційної спроможності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та вдосконалення механізмів управління активами*

НААУ опрацювала проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення інституційної спроможності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та вдосконалення механізмів управління активами (реєстр. №12374-д від 10.02.2025) і вважає необхідним зазначити таке.

Законопроєктом № 12374-д пропонується внести низку змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі – Закон).

Зокрема, законопроєктом пропонується доповнити зміст частини 3 статті 3 Закону, вказавши, що на посаду голови Національного агентства не може бути призначена особа, яка:

– має судимість за вчинення кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

– притягалася на підставі обвинувального вироку, що набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного кримінального правопорушення або кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією;

– позбавлена права відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або обіймати певні посади.

Втім не можемо погодитися з необхідністю такого розширення переліку підстав для обмеження в призначенні на посаду голови Національного агентства. Вважаємо достатнім залишити законним обмеженням для призначення на посаду із трьох запропонованих лише наявність непогашеної чи незнятої судимості.

При цьому необхідно врахувати, що позбавлення права займатися певною діяльністю і так вже охоплюється критерієм наявності судимості.

Що ж стосується критерію притягнення до кримінальної відповідальності на підставі обвинувального вироку суду, то наявність такого факту за умови погашення чи зняття судимості не може бути законною підставою для відмови в призначенні на посаду. Це пов'язано з тим, що інститут погашення / зняття судимості закріплює право особи, яка була притягнута до кримінальної відповідальності, але потім її погасила / зняла, мати повністю ідентичні права та обов'язки як і особі, яка раніше взагалі не притягалася до кримінальної відповідальності. Згідно з ч. 1 ст. 88 ККУ особа, у якої погашена або знята судимість, вважається такою, що не має судимості.

Іншими словами запропоновані проектом Закону обмеження для зайняття посади не відповідають іншим законодавчим вимогам.

Далі авторами законопроекту пропонується внести зміни до статті 5 Закону, якими передбачити, що конкурсна комісія з відбору кандидата на посаду голови Національного агентства в складі 6 осіб фактично формується лише Кабінетом Міністрів України. Треба звернути увагу на те, що наразі Законом визначено склад комісії з числа: три особи, визначені Верховною Радою України; одна особа, визначена Генеральним прокурором; одна особа, визначена директором Національного антикорупційного бюро України; одна особа, визначена Міністром юстиції України; одна особа, визначена головою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; одна особа, визначена Міністром фінансів України. Тобто ми бачимо, що наразі комісія формується різними державними органами, що є запорукою втілення системи стримувань і противаг задля недопущення впливу на відбір голови Національного агентства з боку якогось одного органу влади.

Вважаємо, що одноосібний вплив вищого органу виконавчої влади на процес відбору кандидата на посаду голови агентства несе в собі корупційні ризики, що є неприпустимим. Крім того, НААУ пропонує передбачити можливість відбору ще одного кандидата, який буде визначатися з'їздом адвокатів України. Вказане розширить гарантії об'єктивності та неупередженості під час відбору.

Також звертає на себе увагу неконкретність запропонованих змін до частини 6 статті 5 Закону в частині кількості голосів членів комісії, для того щоб вважати рішення прийнятим. З одного боку, пропонується, що така кількість має бути не менше чотирьох членів, у тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій партнерів з розвитку. А з іншого – пропонується, що якщо за прийняття рішення проголосувала однакова кількість членів комісії (треба розуміти три проти трьох), та під час проведення повторних голосувань з відповідного питання рішення згідно з абзацом першим цієї частини не прийнято протягом 24 годин з моменту першого голосування, вважається прийнятим рішення, за яке проголосували не менше трьох членів конкурсної комісії, у тому числі не менше двох членів конкурсної комісії, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій партнерів з розвитку.

Тобто автори законопроекту все одно закладають умову для того, щоб рішення вважалось прийнятим, отримати не менше трьох позитивних голосів. Тому залишаються незрозумілими причини такого запутаного механізму визначення рішення прийнятим. На нашу думку, достатнім буде встановити єдиний варіант мінімальної кількості позитивних голосів для ухвалення рішення – три або чотири.



Змінами до частини 13 статті 5 Закону пропонується ввести нових суб'єктів – помічників, які будуть задіяні в процесі відбору кандидатів, та яким буде надана можливість мати доступ до інформації, у тому числі з обмеженим доступом, для виконання доручень членів комісії. Втім запропонованими змінами не регламентуються статус та облік таких помічників, їхні відповідальність і підзвітність, що несе в собі додаткові корупційні ризики та можливість зловживань вказаними особами. Так, проектом Закону передбачено, що винні члени конкурсної комісії у розголошенні інформації з обмеженим доступом несуть адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом, у той час така відповідальність помічників не передбачена.

Також законопроектом пропонується змінити редакцію частини 3 статті 6 Закону, чим передбачити, що конкурсна комісія відбирає не більше двох кандидатів та спрямовує подання до Кабінету Міністрів України для призначення одного із запропонованих кандидатур на посаду голови Національного агентства.

Не можна погодитися із вказаною зміною, оскільки, по-перше, на рівні із правом відбору двох кандидатів залишається можливість відбору одного кандидата на посаду голови. Таким чином, законодавець не визначився, кому надається право кінцево відібрати єдиного кандидата на посаду голови – конкурсній комісії чи Кабінету Міністрів України. Якщо таке право все ж таки надається Уряду, то стаття має бути сформована так, що комісія відбирає саме дві кандидатури, а Кабінет Міністрів України вже зі свого боку обирає голову із запропонованих кандидатів. У той же час вважаємо, що саме комісія має обрати єдину кандидатуру, яка має бути затверджена Кабінетом Міністрів України.

Далі автори законопроекту пропонують внести зміни до частини 1 статті 12 Закону щодо діяльності комісії з проведення незалежного зовнішнього оцінювання ефективності діяльності Національного агентства (далі – Комісія з проведення оцінювання). Зокрема, пропонується, щоб склад комісії з проведення оцінювання в кількості трьох осіб формувався Кабінетом Міністрів України, тоді як зараз він формується Президентом України, Верховною Радою України та Урядом. Як уже зазначали раніше, таке звуження контролю з боку однієї гілки влади призведе до порушення системи стримувань і противаг.

Також викликає занепокоєння надання права членам комісії з проведення оцінювання проводити конфіденційні інтерв'ю з працівниками органів прокуратури. Не розкрита мета таких інтерв'ю та чи не буде це спробою тиску на голову комісії.

Як зазначено вище, введення інституту помічників членів комісії з проведення оцінювання недостатньо регламентовано запропонованими змінами та несе в собі ризики зловживань і розголошення конфіденційної інформації, за відсутності визначення конкретного статусу таких помічників, їх обов'язків та відповідальності.

Запропонованими змінами передбачено, що висновок зовнішнього незалежного оцінювання ефективності діяльності Національного агентства вважається ухваленим, якщо за нього проголосували всі члени комісії з проведення оцінювання. І нічого не зазначено, як діяти, якщо не всі члени комісії за нього проголосували.

Далі пропонується внести зміни до частини 3 статті 20 Закону, передбачивши, що у разі надходження винесеного у межах наданих законом повноважень рішення прокурора або судового рішення, що набрало законної сили, яким скасовано арешт розміщених на рахунках Національного агентства грошових коштів або банківських металів та/або скасовано передачу таких активів в управління Національному агентству, за умови наявності судового рішення у Єдиному державному реєстрі судових рішень, Національне агентство перераховує відповідні кошти та нараховані за ними проценти або здійснює переказ банківських металів та нарахованих за ними процентів на рахунок їх законного власника протягом трьох робочих днів з дня надання ним заяви з інформацією про реквізити рахунка.

У нинішніх умовах воєнного стану, періодичного обмеження чи припинення доступу до реєстрів, у тому числі до Єдиного державного реєстру судових рішень, вважаємо недоцільно

ставити умову про обов'язкову наявність судового рішення у Єдиному державному реєстрі судових рішень. У випадку сумнівів в оригінальності поданого документа Національне агентство може звернутися до відповідного суду та перевірити надане судове рішення. Крім того, згідно з вимогами Конституції України та Кримінального процесуального кодексу України передбачено, що рішення суду, які набрали законної сили, обов'язкові до їх виконання без жодних додаткових умов. Такими змінами, вважаємо, будуть суттєво та необґрунтовано порушуватися права власників майна.

Далі авторами пропонується внести зміни до частини 4 статті 21 Закону, якими безпідставно пропонується зменшити поріг із 50 до 30 відсотків вартості витрати на зберігання рухомого майна протягом одного календарного року як умови для реалізації рухомого майна без згоди власника за рішенням слідчого судді. Вказаними змінами суттєво порушується інститут права власності в Україні. Якщо відсутня економічна доцільність управління майном, то воно має бути повернуто власникові.

Автори законопроекту пропонують доповнити статтю 24 Закону частиною 2, в якій передбачити, що визначена у частині четвертій статті 14 цього Закону частина надходжень від здійснюваного Національним агентством управління активами перераховується до спеціалізованого фонду.

Зі свого боку статтю 14 Закону пропонується доповнити частиною 4 такого змісту:

«4. Спеціалізований фонд формується з:

1) надходжень від здійснюваного Національним агентством управління активами у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України;

2) процентів, нарахованих на суму гарантійного платежу, внесено на депозитний рахунок Національного агентства відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу України;

3) надходжень від плати за видання сертифіката управителя активами.

Порядок формування спеціалізованого фонду та порядок використання його коштів визначаються Кабінетом Міністрів України».

Таким чином, відсоток надходжень від управління активами буде визначатися Кабінетом Міністрів, а не Законом. Між тим такий ключовий фінансовий аспект, вважаємо, має бути передбачений саме законом, а не підзаконним актом.

Поточна редакція Закону передбачає, що всі надходження від управління активами зараховуються до Державного бюджету України. Вказане положення максимально відповідає балансу інтересів.

Вважаємо, що всі доходи, отримані внаслідок такого управління, мають зберігатися на єдиному бюджетному рахунку до постановлення кінцевого судового рішення в справі. А у випадку скасування арешту з майна Національне агентство має негайно повернути майно та всі отримані доходи від його управління законному власнику.

Тому з підстав, зазначених вище, відсутня доцільність для внесення змін до статей 14 та 24 Закону в частині розподілу перерахування надходжень від управління активами.

Враховуючи вищевикладене, Національна асоціація адвокатів України вважає, що законопроект підлягає доопрацюванню з окреслених питань. (<https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/12374-%D0%B4.pdf>). – 2025. – 21.03).

# ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

## Факторинг

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

### *Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України до проєкту Закону про факторинг (реєстр. № 12306 від 11.12.2024)*

НААУ опрацювала проєкт Закону про факторинг (реєстр. № 12306 від 11.12.2024) та вважає за необхідне зазначити таке.

1. Проєкт Закону України про факторинг є важливим кроком до регулювання факторингових відносин, що потребує всебічного аналізу його позитивних аспектів та потенційних недоліків.

Законопроєкт намагається розв'язати проблему фрагментарності регулювання, яке наразі розподілене між Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України та іншими нормативно-правовими актами.

Варто вказати, що особливої актуальності проєкт Закону набуває в контексті економічних викликів, спричинених повномасштабним вторгненням російської федерації. Факторинг може стати ефективним інструментом підтримки ліквідності підприємств, прискорення оборотності активів та уникнення касових розривів, що критично важливо для безперервності господарської діяльності в умовах обмеженого доступу до традиційного банківського кредитування.

Необхідно відзначити системний характер законопроєкту та його узгодженість із Концепцією реформування регулювання факторингу, розробленою Національним банком України. Гармонізація із Модельним законом УНІДРУА про факторинг також є важливим кроком інтеграції України до міжнародного правового поля.

2. Запровадження публічного електронного Реєстру відступлень права грошової вимоги за договорами факторингу є важливою частиною законопроєкту. Адміністратором і держателем Реєстру визначено Національний банк України, що має забезпечити належний рівень державного контролю та технічної підтримки.

Важливість Реєстру полягає в тому, що він дозволить знизити ризики шахрайських дій, пов'язаних із подвійним відступленням одного й того ж права вимоги.

Крім того, Реєстр має потенціал значно підвищити прозорість факторингових операцій, посиливши довіру учасників ринку до інструменту факторингу. Важливо наголосити, що відомості, внесені до Реєстру, будуть відкритими та загальнодоступними для всіх юридичних і фізичних осіб, хоча порядком ведення Реєстру й можуть бути передбачені певні обмеження щодо розкриття інформації.

3. Стаття 18 законопроєкту встановлює принцип визначення пріоритету відступлення права грошової вимоги за часом реєстрації в Реєстрі. Це формує фундамент для правової визначеності та передбачуваності для всіх учасників ринку.

Згідно із цією статтею пріоритет відступлення визначається за часом реєстрації незалежно від моменту укладення договору факторингу та моменту виникнення права грошової вимоги.

Важливо, що реєстрація, яка відбулася раніше, має пріоритет, а зареєстроване відступлення має пріоритет над незареєстрованим. При цьому положення частини 3 статті 18, яка регулює взаємодію з обтяженнями, зареєстрованими відповідно до Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень», забезпечує системність правового регулювання та узгодженість із суміжними правовими інститутами.

4. Стаття 9 законопроєкту встановлює нікчемність умов договорів, що забороняють або обмежують відступлення права грошової вимоги. Це положення може вплинути на розвиток факторингу в Україні, оскільки усуває суттєву перешкоду для малих та середніх підприємств.

Визнання таких заборон нікчемними відповідає сучасним міжнародним тенденціям і дозволить розширити доступ до факторингу для широкого кола підприємств. При цьому важливо, що договір факторингу буде дійсним незалежно від наявності в базовому договорі умов про заборону чи обмеження здійснювати відступлення права грошової вимоги.

При цьому практична імплементація цього положення може вимагати додаткового роз'яснення щодо прав та відповідальності клієнта перед боржником у випадку порушення договірної заборони.

5. Стаття 8 законопроекту також передбачає створення національної цифрової платформи залучення фінансування на основі активів (факторингу), що дозволить проводити конкурентні процедури відбору факторів.

Платформа повинна бути загальнодоступною, недискримінаційною та гарантувати рівні права та доступ до інформації всім охочим. Ще одним важливим моментом у цьому ключі є положення про обов'язкове використання такої платформи для договорів факторингу, укладених на підставі базових договорів, які було укладено відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» (частина 2 статті 8).

Це може позитивно вплинути на прозорість та ефективність факторингових операцій у публічному секторі, що, своєю чергою, має особливе значення для забезпечення належного використання державних коштів.

6. Законопроект запроваджує чітке розмежування торговельного факторингу та операцій із фінансовою заборгованістю через внесення змін до законів України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (пункт 6 розділу V) та «Про споживче кредитування» (пункт 5 розділу V).

Зокрема, вводиться нова стаття 9<sup>1</sup> до Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», яка прямо забороняє фінансовим компаніям, що мають право надавати послуги з факторингу, набувати права вимоги за договорами про надання фінансових послуг, укладеними зі споживачами (частина 7). Частина 7 статті 29 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» встановлює обмеження на суміщення факторингу з іншими фінансовими послугами щодо споживачів.

Крім того, частина 4 статті 18 Закону України «Про споживче кредитування» забороняє відступлення права вимоги за договорами про споживчий кредит фінансовій компанії, яка має право надавати послуги з факторингу. Таке системне розмежування допоможе усунути негативні практики на ринку, пов'язані з агресивним стягненням споживчих боргів, і захистити права споживачів, створюючи більш спеціалізований та професійний ринок факторингу.

7. Попри запропоновані зміни до статті 47 Закону України «Про міжнародне приватне право» законопроект недостатньо враховує специфіку транскордонних факторингових операцій.

Враховуючи євроінтеграційні прагнення України та глобалізацію торговельних відносин, важливо доповнити законопроект окремою статтею щодо транскордонного факторингу, яка б регулювала визнання іноземних факторів в Україні.

Також у законопроекті варто передбачити особливості реєстрації транскордонних операцій у Реєстрі, адже міжнародні факторингові операції мають свою специфіку, пов'язану з необхідністю врахування різних юрисдикцій.

Необхідно врегулювати колізійні питання, що виникають, коли фактор, клієнт і боржник перебувають у різних юрисдикціях, та передбачити механізми вирішення транскордонних спорів, пов'язаних із факторингом. Ці доповнення дозволять українським підприємствам ефективніше використовувати факторинг при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності.

8. Хоча стаття 11 законопроекту містить положення щодо захисту даних відповідно до законів України «Про захист персональних даних» та «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах», а також передбачає інтеграцію із Системою електронної взаємодії електронних ресурсів відповідно до Закону України «Про публічні електронні реєстри», ці

положення є занадто загальними та недостатніми з огляду на високу чутливість фінансової інформації.

Необхідно встановити детальні вимоги до технічного захисту інформації в Реєстрі, враховуючи сучасні кіберзагрози, які становлять реальну небезпеку для державних інформаційних систем, особливо в ситуації повномасштабної війни.

Для підвищення відповідальності учасників системи необхідно визначити конкретну відповідальність держателя, реєстратора та користувачів за порушення вимог до захисту інформації в Реєстрі, а також передбачити регулярний незалежний аудит системи захисту інформації.

Важливо деталізувати процедури відновлення даних у випадку технічних збоїв або кібератак, що забезпечить безперервність функціонування Реєстру.

Також слід звернути увагу, що в законопроекті відсутні конкретні технічні параметри та вимоги до функціонування платформи.

Терміни розроблення та впровадження платформи не визначені в законопроекті, а відповідальність за створення та забезпечення роботи платформи покладено на Кабінет Міністрів України (частина 3 статті 8).

Делегування цих питань Кабінету Міністрів України без встановлення базових принципів у законі може створити ризики при практичній імплементації.

9. Законопроект встановлює загальні правила для факторингових операцій, не розмежовуючи різні види факторингу, що може ускладнити застосування цих правил до специфічних форм факторингових відносин.

Зокрема, потребує додаткового регулювання ланцюговий факторинг, що передбачає відступлення вимог за ланцюгом поставок із кількома посередниками, оскільки такі операції мають свою специфіку, пов'язану з множинністю учасників.

Окрема увага має бути також приділена факторингу дебіторської заборгованості державних підприємств та установ, який має враховувати особливості бюджетного законодавства та процедур державних закупівель.

Хоча стаття 8 законопроекту передбачає обов'язкове використання національної цифрової платформи для договорів факторингу, пов'язаних із публічними закупівлями, бракує специфічних положень щодо інших особливостей вищезазначених видів факторингу.

Доцільно доповнити законопроект відповідними нормами або передбачити можливість встановлення особливостей регулювання таких відносин у підзаконних актах Національного банку України.

### **Висновки**

Проект Закону України про факторинг є кроком уперед щодо регулювання факторингових відносин в Україні, спрямований на гармонізацію національного законодавства з міжнародними стандартами та створення прозорого й ефективного ринку факторингу.

Законопроект містить низку основних положень, зокрема щодо створення Реєстру відступлень права грошової вимоги, запровадження національної цифрової платформи, встановлення чіткого пріоритету відступлення та розмежування торговельного факторингу й операцій із фінансовою заборгованістю.

Водночас законопроект потребує доопрацювання в частині регулювання транскордонного факторингу, захисту інформації в Реєстрі, а також врахування специфіки окремих видів факторингу.

На основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що законопроект містить як переваги, так і аспекти, що потребують доопрацювання. Рекомендуємо підтримати законопроект з урахуванням запропонованих змін і доповнень. (<https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%97%D0%9F%2012306.pdf>). – 2025. – 06.03)

# ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

## Розвиток молодіжної політики

Матеріал на сайті «Реанімаційний пакет реформ»

*Коаліція РПП підтримує заяву НУМО про загрози формування та роботи так званої «Ради з питань молоді при Кабінеті Міністрів України»*

Коаліція РПП підтримує заяву **Національного українського молодіжного об'єднання** щодо проєкту Закону про внесення змін до ЗУ «Про основні засади молодіжної політики» та деяких інших законів щодо сприяння розвитку молодіжної політики (реєстр. № 12298).

Текст цього законопроєкту був зареєстрований без попереднього обговорення та дискусії безпосередньо з молодими людьми, зокрема у громадах, та громадськими об'єднаннями, які працюють з молоддю. Такий підхід є неінклюзивним та неприйнятним з точки зору принципів Ради Європи та Європейського Союзу щодо участі молоді у процесах прийняття рішень.

Пропозиції, щодо створення молодіжних рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, підприємствах, установах та організаціях державної та комунальної форми власності є дискредитацією молодіжних рад як інструменту участі молоді та консультативно-дорадчого органу. Такі зміни призведуть до масового створення формальних молодіжних рад, підконтрольних керівництву цих міністерств та установ задля імітації молодіжної політики. Звертаємо увагу на негативний досвід ефективності існуючих молодіжних рад при міністерствах, які створюються без врахування принципів прозорості та відкритості.

Вважаємо загрозовими пропозиції щодо формування та роботи так званої «Ради з питань молоді при Кабінеті Міністрів України». До її складу пропонується включити лише представників молодіжних рад при міністерствах, Ради з молодіжних питань при Президентові України, народних депутатів України (обраних профільним комітетом) та Міністра молоді та спорту. Фактично такий склад буде представляти не думку української молоді, а однобічну позицію владних та державних органів. Категорично не підтримуємо виключення зі складу представників молодіжних громадських об'єднань, органів студентського самоврядування та місцевих молодіжних рад – тим самим було порушено принцип рівності та широкого представництва різних молодіжних спільнот.

Ця позиція суперечить візії, закладеній у документах, які розробляли експерти з **молодіжної політики** за координації Коаліції РПП.

Також не підтримуємо доцільність подальшого існування та фінансування державної установи «Всеукраїнський молодіжний центр». Молодіжні центри мають орієнтуватись не на «координацію з Києва», а на потреби місцевих громад. Попри неодноразові заклики громадськості, протягом 5 років так і не було створено наглядову раду Всеукраїнського молодіжного центру.

У законопроєкті наголошується на тому, що Український молодіжний фонд є підзвітним та підконтрольним Міністерству молоді та спорту. Навпаки хочемо підкреслити, що фонд буде ефективним лише у разі незалежності його діяльності від Міністерства молоді та спорту, маючи статус розпорядника бюджетних коштів, а також сформованої незалежної наглядової ради від Міністерства молоді та спорту.

Аргумент ініціаторів законопроєкту щодо нібито розблокування цим законопроєктом фінансування Українського молодіжного фонду з Державного бюджету України є маніпулятивним, оскільки Закон України «Про основні засади молодіжної політики» вже передбачає таке фінансування. Але воно заблоковане постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2023 р. № 182 «Деякі питання Українського молодіжного фонду», відповідно до пункту 3 якої на період дії правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та протягом шести місяців після

його припинення чи скасування Український молодіжний фонд надає бюджетні гранти за рахунок коштів проєктів міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством. За рахунок коштів державного бюджету забезпечується лише утримання дирекції Українського молодіжного фонду.

Тобто розблокування бюджетного фінансування бюджетних грантів не потребує прийняття Закону.

Водночас зауважимо, що до законопроекту реєстр. № 12298 не надано жодних фінансово-економічних розрахунків.

На нашу думку, Закон України «Про основні засади молодіжної політики» потребує докорінних змін, які не згадані в законопроєкті реєстр. № 12298. Зокрема, звертаємо увагу на наступні проблеми:

1. Відсутність реальної різнопланової інституційної підтримки діяльності молодіжних громадських організацій.

2. Необхідність зниження верхньої межі віку молоді в Україні з 35 років до 24-27 років. У більшості країн ЄС з реальними молодіжними гарантіями та ефективною молодіжною політикою, подібне обмеження віку дає можливість зосередити ресурси на тих, хто їх найбільше потребує.

3. Визнання та системна підтримка категорії молодіжних лідерів. Окрім молодіжних працівників в розвинутих країнах ЄС визначається ще й друга категорія – молодіжних лідерів, хто роками виростають в організаціях демократичного врядування та розвивають їх.

4. Закон має просувати принципи доброчесності. Реальне демократичне врядування в молодіжній роботі та молодіжній політиці все частіше підміняється імітаційними тезами і показовими деклараціями.

5. Усі обласні молодіжні центри мають стати передусім навчальними базами з кемпінгами для молодіжних лідерів і молодіжних працівників із громад, а не виконувати роль видимості активності маленького числа молоді або event-агентства.

6. Реальні, а не номінальні права молоді. Суть молодіжних гарантій має бути не в черговій декларації прав, а у визначенні обов'язкових для органів влади функцій щодо підтримки молодіжної роботи, зокрема в Законі України про місцеве самоврядування.

7. З огляду на воєнний стан, а також вічну загрозу з боку московського агресора, зміни до закону про засади молодіжної політики мають включати також терміни і сенси, визначені Законом України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності». Зміни до Закону мають впроваджувати інструменти реальної участі дітей та молоді в молодіжній роботі України, а форма молодіжної політики, щонайменше спонукатиме їх залишатись українцями.

НУМО підтримує потребу оновлення Закону України «Про основні засади молодіжної політики», але вважаємо, що законопроєкт реєстр. № 12298 у запропонованому вигляді лише створить додаткові корупційні ризики та ілюзію реформи молодіжної політики з використанням бюджетних коштів.

Принагідно інформуємо, що громадською спілкою «Національне українське молодіжне об'єднання» заплановане напрацювання нової редакції Закону України, який би врегулював питання формування та реалізації молодіжної політики, за безпосередньої участі молодіжних громадських об'єднань та обговорення законодавчих змін серед молоді на місцевому рівні.

Просимо не підтримувати проєкт закону реєстр. № 12298 з огляду на порушені під час його підготовки принципи участі молоді у формуванні та прийнятті рішень щодо молоді, а також цементуванні існуючого статус-кво. (<https://rpr.org.ua/news/koalitsiia-rpr-pidtrymuie-zaiavunumo-pro-zahrozy-formuvannia-ta-roboty-tak-zvanoj-rady-z-pytan-molodi-pry-kabineti-ministriv-ukrainy/>). – 2025. – 26.03).

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ

---

**ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ:  
ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ  
/ моніторинг інформаційного поля /**

**№ 3 (березень 2025)**

***Укладачі:***

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

Адреса редакції: НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна.