Політико-правовий аналіз Закону України №12414 від 18 липня 2025 року та загроз для незалежності НАБУ і САП: криза довіри, втрачені шанси та уроки для держави



Віктор БЕДЬ
Науково-дослідний інститут стратегічних та політико-правових досліджень
Карпатського університету імені Августина Волошина

м. Ужгород, 26 липня 2025 року

18 липня 2025 року Верховна Рада України в умовах надзвичайно високої політичної турбулентності ухвалила Закон України №12414 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення ефективності функціонування окремих органів правопорядку», який вже цього ж дня був негайно підписаний Президентом України Володимиром Зеленським.

Цей акт фактично переформатував систему взаємодії держави з ключовими антикорупційними органами, такими як:

- Національне антикорупційне бюро України (НАБУ);
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП).

Протягом кількох годин без належного суспільного обговорення та професійної правової експертизи, було внесено суттєві зміни до Кримінального процесуального кодексу України, що:

- надали Генеральному прокурору України надмірні повноваження щодо процесуального втручання у кримінальні провадження, які веде НАБУ;
- запровадили обов’язкові поліграфічні перевірки для працівників НАБУ та САП, які повинні здійснюватися за методологією Служби безпеки України (СБУ) і за участі СБУ, що створює ризики адміністративного тиску, психологічного впливу та організаційного впливу на незалежність антикорупційного персоналу;
- відкрили юридичні можливості для маніпуляцій із підслідністю у справах, які безпосередньо стосуються вищих посадових осіб, зокрема з найближчого політичного оточення Президента України, чим може бути поставлена під загрозу об’єктивність і неупередженість розслідувань [1], [2].

Ухвалення цього закону та поспішне його підписання без проведення будь-яких попередніх консультацій із фаховою громадськістю, експертним середовищем, представниками НАБУ і САП, міжнародними партнерами викликало:

- масові політичні протести в різних містах України за участі молоді, правозахисників, борців за незалежність України, ветеранів війни і представників громадянського суспільства;

- рішучу негативну реакцію міжнародних партнерів, зокрема інституцій Європейського Союзу (ЄС), урядів провідних європейських держав і антикорупційних структур [1], [5].

Правовий аналіз

Порушення базових принципів верховенства права та правової держави

Закон України №12414 від 18 липня 2025 року «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення ефективності функціонування окремих органів правопорядку» прямо суперечить основоположним засадам національного та міжнародного права, зокрема:

статті 19 Конституції України, згідно з якою «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України». В цьому випадку порушено порядок законодавчого процесу, що відбулося з грубими відхиленнями від регламентних процедур, без належного обговорення в профільних комітетах та з ігноруванням принципу правової визначеності;

положенням Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», яким встановлюється функціональна та інституційна незалежність НАБУ від будь-яких інших органів державної влади;

положенням Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого Спеціалізована антикорупційна прокуратура є самостійною структурною одиницею в системі органів прокуратури, що здійснює нагляд за дотриманням законності у справах НАБУ, але не підпорядковується адміністративно Генеральному прокурору в частині процесуальної автономії;

міжнародним зобов'язанням України, зокрема:

вимогам Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом щодо забезпечення незалежності органів, які протидіють корупції;

критеріям Групи держав проти корупції (GRECO) та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), які не допускають політичного втручання у діяльність антикорупційних інституцій [5], [6].

Таким чином, закон №12414 створює небезпечний прецедент — підрив правової автономії спеціалізованих органів, призначених для захисту суспільства від корупції, що в довгостроковій перспективі може призвести до згортання антикорупційної реформи в Україні.

Політичні інструменти впливу: маніпуляція, централізація, тиск

Згідно з матеріалами журналістських розслідувань і експертних коментарів, ключову роль у просуванні та реалізації положень закону №12414 відіграв голова Офісу Президента України Андрій Єрмак [1], [4]. Серед інструментів впливу, які були застосовані або відображені в політичному процесі, можна виокремити наступні:

- Вплив на незалежність НАБУ, що простежується як цілеспрямована стратегія формування контрольованої вертикалі через призначення на ключові посади у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (САП) та в Офісі Генерального прокурора України осіб, лояльних до політичного керівництва держави, зокрема до Офісу Президента України. Така кадрова конфігурація створює потенційну можливість непрямого впливу на автономію НАБУ шляхом:

  – процесуального нагляду з боку Генерального прокурора України;

  – кадрових рішень, що ухвалюються керівництвом САП;

  – блокування або формалізації окремих кримінальних проваджень, які можуть стосуватися високопосадовців або осіб з найближчого політичного оточення Президента України [1], [4], [6].

- Використання впливу на парламентські фракції, зокрема через голову фракції «Слуга народу» Давида Арахамію та народного депутата Максима Бужанського, які виступили публічними лобістами ухвалення законопроєкту №12414, як у медіапросторі, так і на внутрішньофракційному рівні. Вони забезпечили мобілізацію голосів для його підтримки та сприяли дискредитації критичних оцінок з боку громадянського суспільства [8].

- Потенційне внутрішнє протистояння всередині Офісу Президента України, що, за окремими журналістськими повідомленнями та оцінками експертів, проявляється у напружених взаємостосунках між керівником ОП Андрієм Єрмаком та його заступником Олегом Татаровим, який курує правоохоронний та антикорупційний блок. Це напруження, за наявними оцінками, виникає на тлі розбіжностей щодо тактики впливу на НАБУ і САП, а також реалізації «силового» блоку в інтересах Банкової. Попри відсутність офіційних заяв, журналістські джерела вказують на внутрішню боротьбу за контроль над сферою розслідувань, кадрових призначень, судових процесів і зовнішньополітичної координації з міжнародними партнерами. У разі загострення такого протистояння це може спричинити інституційний дисбаланс та дестабілізацію координаційної роботи Офісу Президента України, зокрема в питаннях національної безпеки, антикорупційної політики й взаємодії з правовими органами [1].

Міжнародна реакція: дипломатичний удар по євроінтеграції

Прийняття Закону України №12414 викликало рішучу негативну реакцію з боку ключових міжнародних партнерів України, що розцінюють ці законодавчі зміни як відкат у сфері антикорупційної реформи та верховенства права.

Зокрема, жорстку публічну критику дій української влади висловили:

- Європейська комісія;
- Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (англ. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development);
- уряди Франції, Німеччини, Фінляндії та Великобританії [3], [5], [6].

Реальні наслідки:

- Європейський Союз (ЄС) відкрито повідомив про призупинення розробленого плану відкриття першого переговорного кластеру в межах процедури вступу України до ЄС, зокрема — у сфері «фундаментів демократії та верховенства права», що включає реформи судової влади, боротьбу з корупцією, захист прав людини та функціонування інституцій [5];
- ОЕСР офіційно попередила про ризик втрати перспектив майбутнього членства України в організації, а також можливе згортання програм цільового фінансування на відбудову, зокрема у сферах державного управління, антикорупційної політики та правової реформи, які є умовою для участі України у міжнародних програмах донорської допомоги [6];
- Фінляндія у своєму офіційному коментарі прямо заявила, що за умов збереження політичного впливу на антикорупційні органи і неподолання системної корупції, шлях України до членства в Європейському Союзі буде фактично заблокованим [3].

Часткова деескалація: законопроєкт-виправлення

У відповідь на масові політичні протести, що розпочалися й тривають в ряді українських міст за участі молоді, ветеранів війни, борців за незалежність України, правозахисників, а також представників засобів масової інформації, і під впливом рішучої міжнародної реакції на закон №12414, Президент України Володимир Зеленський та представники парламентської більшості були змушені ініціювати внесення змін з метою часткової нейтралізації наслідків ухваленого закону.

Новий законопроект, поданий до Верховної Ради, передбачає:

- відновлення більшості норм, що гарантують організаційно-процесуальну автономію Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) у межах їхніх повноважень;
- обмеження впливу Генерального прокурора України на діяльність НАБУ та САП шляхом вилучення окремих положень щодо процесуального втручання, з одночасним збереженням функції загального нагляду (як передбачено Конституцією та законами України);
- збереження положення про періодичні поліграфічні перевірки співробітників НАБУ і САП, що здійснюються за методикою та участі Служби безпеки України (СБУ). Це положення викликає ґрунтовні правові та етичні застереження, оскільки потенційно може бути використане як інструмент політичного тиску, що суперечить принципам незалежності антикорупційних інституцій [1].

Попри декларовану мету відновити баланс у системі антикорупційної юстиції, новий законопроєкт поки що не усуває ключових загроз, які були закладені в законі №12414, і залишає простір для маніпуляцій у межах виконавчої вертикалі.

Оцінка та відповідальність

Ситуація з ухваленням, а потім і форсованим політичним «відкатом» Закону України №12414 від 18 липня 2025 року «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення ефективності функціонування окремих органів правопорядку» є прикладом цілеспрямованої спроби політичної узурпації повноважень з боку найвищих політичних щаблів виконавчої влади. Цей крок суперечить не лише принципам конституційного верховенства права і правопорядку, а й фундаментальним засадам незалежності антикорупційної інфраструктури держави.

Наслідки:

- активна й рішуча реакція українського громадянського суспільства, зокрема молоді, ветеранських середовищ, борців за незалежність України та правозахисників, які вийшли на масові акції протесту в Києві, Львові, Харкові, Дніпрі, Одесі, Ужгороді та інших містах України [1];
- підрив довіри міжнародних партнерів до Української держави як до правового й передбачуваного партнера в сфері реформ та євроінтеграції [1], [5];
- посилення внутрішньої політичної поляризації й недовіри до інституцій влади серед широких верств населення, особливо на тлі очікувань щодо реформ, прозорості та верховенства права;
- підвищення ризику втрати міжнародного фінансування, зокрема програм допомоги, пов’язаних з умовами доброчесного врядування, підзвітності та незалежного правосуддя;
- делегітимація проголошеного владою реформаторського курсу, що декларувався як відповідь на виклики війни та поступ на шляху до членства в ЄС.

Відповідальність за цю ситуацію несуть:

- ініціатори скандального законопроєкту, які навмисно або через політичну короткозорість створили загрозу конституційному устрою та міжнародній репутації України;
- народні депутати України, які проголосували за законопроєкт №12414, порушивши принципи правової доброчесності та публічного інтересу;
- Президент України, який, попри передбачувану міжнародну реакцію, не забезпечив відкритого публічного обговорення законопроєкту, не провів консультацій із громадянським суспільством, керівництвом НАБУ та САП, Офісом Генерального прокурора України, а також із міжнародними партнерами, що могло б попередити кризу [1], [8].

Рекомендації та стратегічні кроки

З огляду на глибину внутрішньополітичної та міжнародної кризи, спровокованої ухваленням Закону України №12414 від 18 липня 2025 року, держава має вжити рішучих, прозорих та узгоджених дій, які не лише виправлять ситуацію, а й відновлять довіру громадянського суспільства, міжнародних партнерів і легітимність курсу реформ. У цьому контексті пропонуються наступні кроки:

1. Негайне ухвалення нового закону, узгодженого з міжнародними партнерами (ЄС, ОЕСР, G7), експертним середовищем і громадянським суспільством, що унеможливить політичний вплив на НАБУ та САП. Закон має бути повністю відкритим у розробці, без прихованих норм, закулісних процедур і завуальованих правових механізмів впливу.
2. Публічна заява Президента України Володимира Зеленського про безумовну підтримку інституційної незалежності НАБУ та САП, а також про неприпустимість політичного тиску на антикорупційну інфраструктуру. Така заява повинна бути супроводжена конкретними кроками, зокрема підтримкою відповідного законодавчого процесу та кадрових гарантій неупередженості.
3. Проведення парламентських слухань із детальним аналізом обставин ухвалення Закону №12414, включаючи оцінку його законності, процедури розгляду, відповідальність за ігнорування регламенту та правових висновків. Такі слухання повинні відбутися із залученням представників громадянського сектору, журналістських розслідувальних центрів, НАБУ, САП, ОГП та міжнародних експертів.
4. Стратегічне оновлення керівного складу Офісу Президента України, що передбачає усунення осіб, які втратили довіру суспільства та міжнародних партнерів у контексті спроб впливу на незалежні антикорупційні органи. Йдеться не лише про політичну відповідальність, а й про відновлення інституційної спроможності Банкової до державного лідерства в умовах воєнного часу.
5. Залучення експертів Європейського Союзу, ОЕСР, а також представників Групи держав проти корупції (GRECO) до розробки наступних етапів антикорупційного законодавства, із забезпеченням спільного моніторингу виконання зобов'язань України на шляху євроінтеграції [7].

Системне посилення громадського контролю та прозорості в роботі антикорупційних органів, зокрема:

- запровадження регулярної незалежної оцінки ефективності НАБУ та САП;
- створення публічних механізмів зворотного зв'язку та звітування перед суспільством;
- удосконалення системи захисту викривачів, журналістів і правозахисників.

Заключне слово

В умовах затяжної і трагічної російсько-української війни (з 2014 року по сьогодні) боротьба за незалежність України не може обмежуватися лише воєнним спротивом на фронті. Довіра до інституцій, справедливість, реальне верховенство права, викорінення корупції та зловживань з міжнародною фінансовою, гуманітарною й оборонною допомогою — це рівноцінний фронт державності.

Спроба політичного контролю над такими ключовими інституціями, як НАБУ і САП, є не лише порушенням принципу незалежності правосуддя, а й прямою загрозою для національної безпеки, репутації України як партнера, а також фундаменту державного управління. Це загроза, яку не можна ігнорувати. І яка, якщо її не буде належним чином усунуто, може дискредитувати саму ідею європейського вибору й реформаторського курсу країни.

Нинішня ситуація має всі ознаки політичної підстави під Президента України — як у внутрішньополітичному вимірі, так і в очах міжнародної спільноти. Вона створила враження, що Офіс Президента або втратив контроль над управлінськими процесами, або навмисно сприяв ухваленню рішення, яке суперечить національним інтересам і міжнародним зобов'язанням України. Відсутність попереднього, відкритого та змістовного діалогу з громадянським суспільством, експертним середовищем, антикорупційними органами та міжнародними партнерами під час підготовки Закону №12414, у поєднанні з його блискавичним і процедурно сумнівним ухваленням, свідчить або про системну політичну недбалість, або про свідомий маневр із метою централізації контролю над антикорупційною інфраструктурою. Наслідки цього можуть бути стратегічно небезпечними й довготривалими — як для ефективності державного управління, так і для репутації України як надійного партнера у глобальній спільноті.

Україна потребує негайного, прозорого, публічного і переконливого вирішення цієї кризи, із чіткими політичними, юридичними та кадровими висновками. Тільки за цієї умови можна буде відновити довіру суспільства, партнерів і курс на перемогу не лише у російсько-українській війні — але й у побудові правової, європейської, сильної держави.

Список джерел

1. Ніколаєнко Тетяна. Багатоходівка Єрмака: НАБУ і САП на детекторах СБУ і втрачена довіра Європи // Censor.NET. – 24.07.2025.
   URL: https://censor.net/ua/resonance/3565150
   Дата доступу: 26.07.2025
2. Закон про обмеження НАБУ та САП суттєво підірвав довіру партнерів до України // Censor.NET. – 24.07.2025.
   URL: https://censor.net/ua/resonance/3565150
   Дата доступу: 26.07.2025
3. Фінляндія заявила, що без подолання корупції шлях України до ЄС буде закритий // Censor.NET. – 23.07.2025.
   URL: https://censor.net/ua/news/3565119
   Дата доступу: 26.07.2025
4. Железняк Ярослав. Відеоблог щодо втручання ОП у справи НАБУ // YouTube. – 24.07.2025.
   URL: https://www.youtube.com/watch?v=u5pwjDp5p3c
   Дата доступу: 26.07.2025
5. ЄС розробляв план відкриття переговорів з Україною, але його зірвало голосування Ради // Європейська правда. – 23.07.2025.
   URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2025/07/23/7216487
   Дата доступу: 26.07.2025
6. Fromholz Julia. Statement on Anti-Corruption Independence in Ukraine // OECD Anti-Corruption Division/ В ОЕСР попередили Банкову про наслідки для оборонних інвестицій в Україну через НАБУ. – 23.07.2025.
   URL: https://www.eurointegration.com.ua/news/2025/07/23/7216492
   Дата доступу: 26.07.2025

7. Зеленський поговорив зі Стармером: обговорювали НАБУ // Censor.NET. – 22.07.2025.
URL: https://censor.net/ua/news/3565028
Дата доступу: 26.07.2025

8. Арахамія прокоментував прийняття Верховною Радою скандального закону // Censor.NET. – 22.07.2025.
URL: https://censor.net/ua/news/3564941
Дата доступу: 26.07.2025