

# Детальний огляд невоєнного бюджету-2026: Громадський порядок, безпека, судова влада

## Підготували:

Марія Репко, заступниця виконавчого директора

Олександра Мироненко, економістка

Андрій Акименко, молодший економіст

Марина Кошуцька, молодша економістка

## Дата:

12 грудня 2025 р.

# ЗМІСТ

Головне.....	4
1. Вступ.....	5
1.1. Ситуація з бюджетом .....	5
1.2. Методологія.....	7
2. Громадський порядок, безпека та судова влада .....	8
2.1. Тенденції воєнних років .....	8
2.2. Суди .....	10
2.3. Прокуратура .....	14
2.4. Міністерство Внутрішніх Справ.....	16
2.5. Пенітенціарна служба .....	17
3. Висновки та рекомендації .....	21
Додатки .....	23

Центр економічної стратегії (ЦЕС) – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

Для детальної інформації та коментарів просимо звертатися до директора з комунікацій В'ячеслава Ноздріна — [viacheslav.nozdrin@ces.org.ua](mailto:viacheslav.nozdrin@ces.org.ua), також запрошуємо відвідати наш [сайт](#).

# ГОЛОВНЕ

Ця аналітична записка є частиною серії оглядів невоєнного бюджету-2026 і присвячена ефективності видатків на суди, прокуратуру, МВС та пенітенціарну систему. Через поєднання цивільних та воєнних функцій фінансування цього сектору під час повномасштабного вторгнення зросло у майже 17 разів. Проте «цивільна» складова потребує оптимізації, адже верховенства права залишається важливим для економічного добробуту та вступу до ЄС.

## Судова влада

Реальні видатки на судову владу за 2021–2024 роки скоротилися на 17%, навіть попри номінальне зростання бюджету. Навантаження на систему суттєво зросло, в тому як кількість справ на 100 тис. населення збільшилася на 40%, а штат суддів скоротився. Це призвело до зменшення реальних витрат на розгляд однієї справи більш ніж на третину.

**Ми рекомендуємо зменшити навантаження** шляхом розвитку альтернативного вирішення спорів (АВС) для малозначних справ та завершити впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС).

## Прокуратура

Фінансування прокуратури є стабільним, але 90% бюджету йде на оплату праці, залишаючи небагато ресурсів для розвитку та цифровізації. Схожа ситуація в МВС, де реальні видатки на одного працівника не змінилися, але штат зріс на 19% при скороченні набору курсантів.

**Ми рекомендуємо запровадити регулярні огляди видатків** за стандартами ОЕСР замість механічного скорочення штатів, щоб обґрунтувати потреби та оптимізувати структуру витрат.

## Пенітенціарна служба

Утримання одного ув'язненого пенітенціарною системою у 2026 році коштуватиме бюджету майже 20 000 грн у місяць, що приблизно відповідає рівню середньої зарплати в країні. Попри такі витрати, умови утримання залишаються незадовільними. Повномасштабне вторгнення створило додаткове навантаження, пов'язане з переобладнанням колоній для військовополонених та розширенням функцій пробації для ветеранів.

**Ми рекомендуємо провести аудит установ** для з'ясування причин дисбалансу між вартістю утримання та неналежними умовами, також розширити застосування пробації і альтернативних видів покарань.

# 1. ВСТУП

## 1.1. СИТУАЦІЯ З БЮДЖЕТОМ

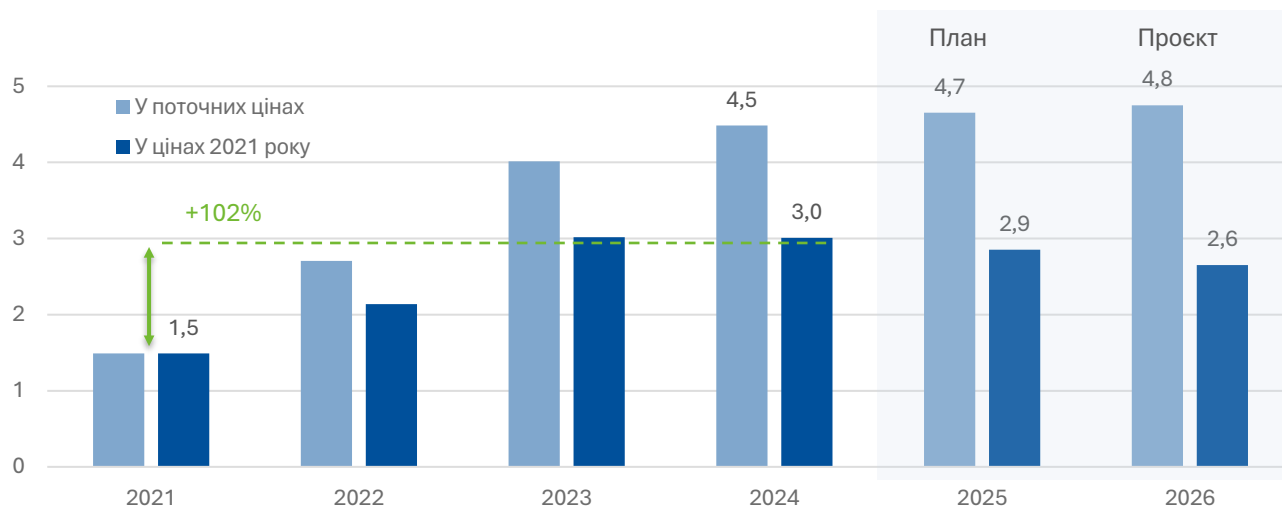
Проект бюджету України на 2026 рік демонструє межі можливостей виснаженої війною держави. Четвертий рік поспіль Україна живе з бюджетом виживання — достатнім, щоб стримати ворога, але надто обмеженим, щоб змінити хід війни.

Всі внутрішні ресурси, які держава може зібрати, тобто близько чверті ВВП або €51 млрд, йдуть на оборону. З урахуванням цього, п'ятий воєнний рік не принесе проривів із точки зору проекту бюджету.

Інші сфери державного життя існують у режимі мінімального функціонування, та їхнє положення навряд чи покращиться у 2026 році. Бюджетні показники, швидше за все, переглядатимуться в бік збільшення, як це вже було в минулих роках, але картина залишатиметься похмурою — Україна воює не лише з Росією, а й із власними фінансовими обмеженнями.

В умовах вкрай обмежених ресурсів державного бюджету варто витратити кошти ефективніше — зменшити нецільові програми та оптимізувати витрачання коштів в тих програмах, які давно не переглядалися.

Рисунок 1. Обсяг сукупних видатків державного бюджету, трлн грн.



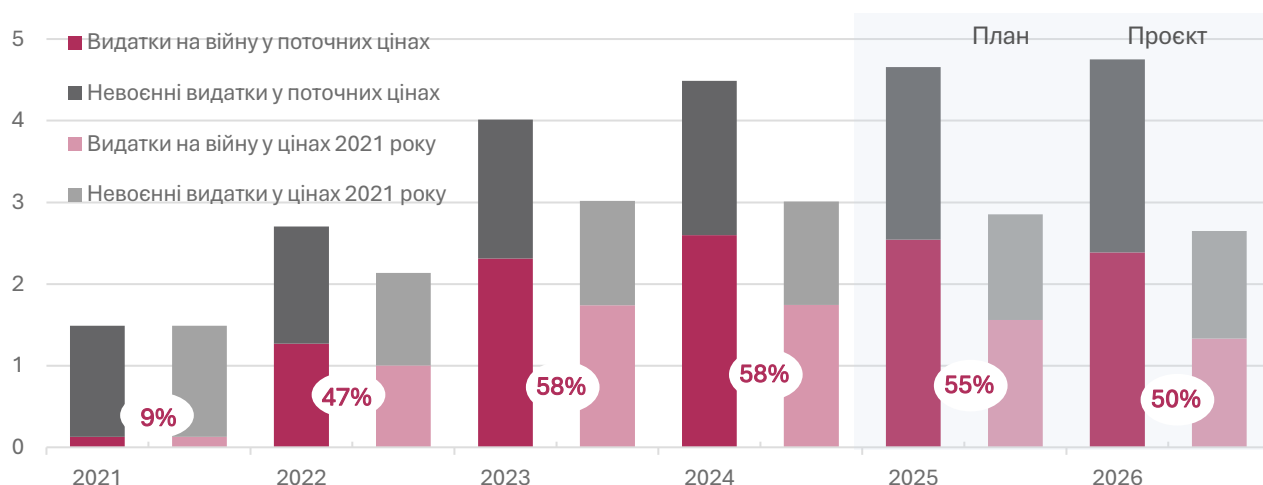
Примітки: обсяги видатків у цінах 2021 року враховують інфляцію грудень до грудня.

Джерела: Міністерство фінансів України, Держстат, розрахунки ЦЕС.

Сукупний обсяг видатків держбюджету щорічно зростає з 2022 року здебільшого за рахунок видатків на війну. Реальні видатки у 2024 році зросли вдвічі у порівнянні із 2021 роком.

Стрімке зростання бюджетних видатків пояснюється насамперед масштабним збільшенням фінансування оборонного сектору. У 2024 році видатки на національну безпеку та оборону досягли 58% від загального обсягу видатків державного бюджету. Порівняно з 2021 роком номінальне зростання оборонних видатків збільшилось у 20 разів, тоді як у реальному вираженні (у цінах 2021 року) воно склало 14 разів.

Рисунок 2. Структура видатків державного бюджету: співвідношення видатків на війну та цивільні цілі, трлн грн (% позначають частку видатків на війну у загальній структурі).

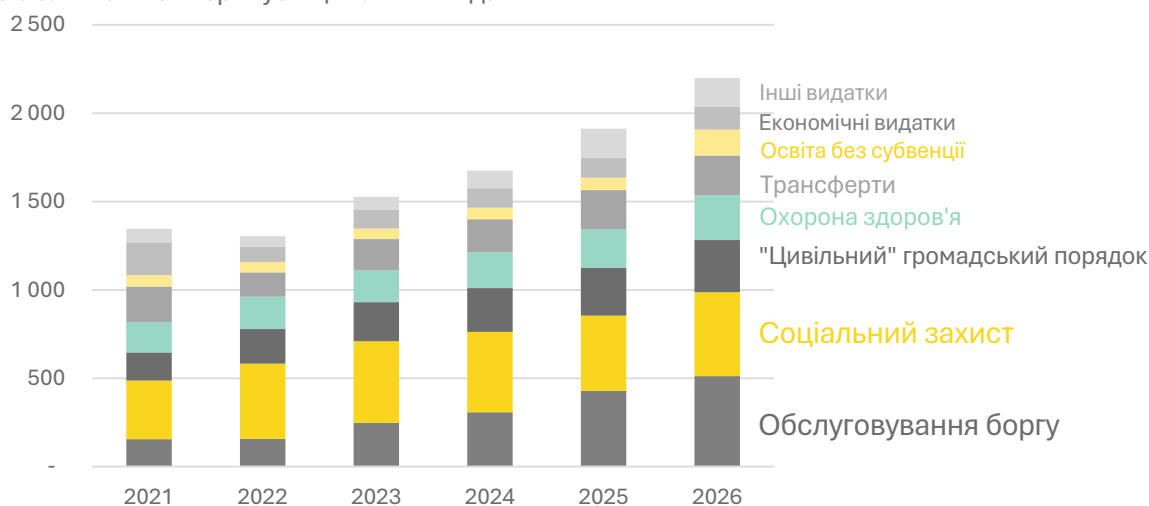


Примітки: обсяги видатків у цінах 2021 року враховують інфляцію грудень до грудня.  
Джерела: OpenBudget, розрахунки ЦЕС.

Водночас видатки на невоєнні функції держави — соціальний захист населення, охорону здоров'я, освіту та інші цивільні напрями — демонструють іншу динаміку. Їхнє номінальне зростання обмежилося відміткою в 40%, що за умов високої інфляції від початку повномасштабного вторгнення означає фактичне скорочення реального фінансування на 7%.

Рисунок 3. Розподіл «невоєнної» частини державного бюджету, млрд грн

Видатки на обслуговування боргу перевищили видатки на соціальний захист та склали майже чверть усіх цивільних видатків



Примітки: Видатки соціального захисту, громадського порядку та економічної безпеки класифіковані за програмною класифікацією на ті, які відповідають за цивільні функції держави, та ті, які виконують оборонні та безпекові функції у зв'язку із повномасштабним вторгненням. Тут представлені лише ті, які стосуються «цивільної» або «невоєнної» функції.

Джерела: Open Budget, Закон про Державний бюджет на 2025 рік, Закон про Державний бюджет на 2026 рік, розрахунки ЦЕС.

Найбільшу частину невоєнного бюджету 2026 року (а саме 23%) складе обслуговування боргу, пов'язане зі значним залученням кредитних коштів на покриття потреб війни. Після них йдуть видатки на забезпечення соціального захисту, на які планують витратити 22% невоєнного

бюджету. Третім за величиною напрямом є видатки громадського порядку, які не пов'язані із потребою у обороні та безпеці, спричиненою повномасштабного вторгнення. На них у 2026 році планують витратити близько 13% невоєнного бюджету. Після цивільного громадського порядку наступними за величиною видатками державного бюджету є трансферти до місцевих бюджетів, проте в цьому дослідженні вони не є предметом аналізу. На охорону здоров'я планують витратити 11,5%, на освіту (без освітньої субвенції) 7% і на економічні видатки 6% невоєнного державного бюджету.

## 1.2. МЕТОДОЛОГІЯ

Ця аналітична записка презентує другий продукт із аналітичної серії «Детальний огляд невоєнного бюджету-2026». Кожен продукт із серії присвячений дослідженню невоєнної функції державного бюджету: соціального захисту, громадського порядку в цивільній частині, освіти, економічної діяльності та охорони здоров'я.

Робота може бути використана профільними міністерствами для вдосконалення видаткової політики та приведення бюджетування у відповідність до цілей стратегічного планування.

Методологічно дослідження охоплюють найбільші функціональні напрями та відповідні програми державного бюджету<sup>1</sup>, сформовані планом на 2026 рік. Виключення становлять програми сектору оборони та деякі програми сектору громадського порядку і безпеки, дотичні до захисту від агресії Росії (Державна прикордонна служба України (ДПСУ), Служба безпеки України (СБУ), Національна гвардія України (Нацгвардія тощо) – підвищення ефективності оборонних видатків потребує окремого детального дослідження. Також ми не розглядаємо видатки на обслуговування боргу – вони не можуть бути оптимізовані через підвищення ефективності, а лише через перегляд боргової політики. Для детального огляду ми беремо лише видатки загального фонду державного бюджету, залишаючи спецфонд поза фокусом.

Надалі ми розглянемо детальніше найбільші напрями функціональної класифікації видатків державного бюджету окремо.

---

<sup>1</sup> Деякі видатки ми ре-класифікували: наприклад, освітня субвенція перенесена з загальнодержавних видатків до функціональної категорії освіти, а деякі видатки з категорії громадського порядку тісно пов'язані із цілями оборони – Нацгвардія, прикордонники, Нацполіція, СБУ, ДСНС та цивільний захист – всі ці видатки неможливо розділити на цивільні та військові в силу їх дуального характеру, тому вони не є предметом дослідження цієї записки.

## 2. ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК, БЕЗПЕКА ТА СУДОВА ВЛАДА

### 2.1. ТЕНДЕНЦІЇ ВОЄННИХ РОКІВ

Видатки на громадський порядок займають вагому частку видатків, при цьому сектор є одним з тих, що найбільш потребує реформ – саме забезпечення верховенства права є наріжним каменем економічного добробуту, вступу України до ЄС та задоволення суспільного запиту на справедливість. Видатки громадського порядку, безпеки та судової влади охоплюють як «цивільні», так і «воєнні» функції держави. Тому від початку повномасштабного вторгнення загальні видатки за функцією значно зросли за рахунок збільшення потреб у обороні від зовнішнього ворога.

Рисунок 4. Розподіл видатків громадського порядку, безпеки та судової влади на цивільні та воєнні функції.



Джерела: Open Budget, розрахунки ЦЕС.

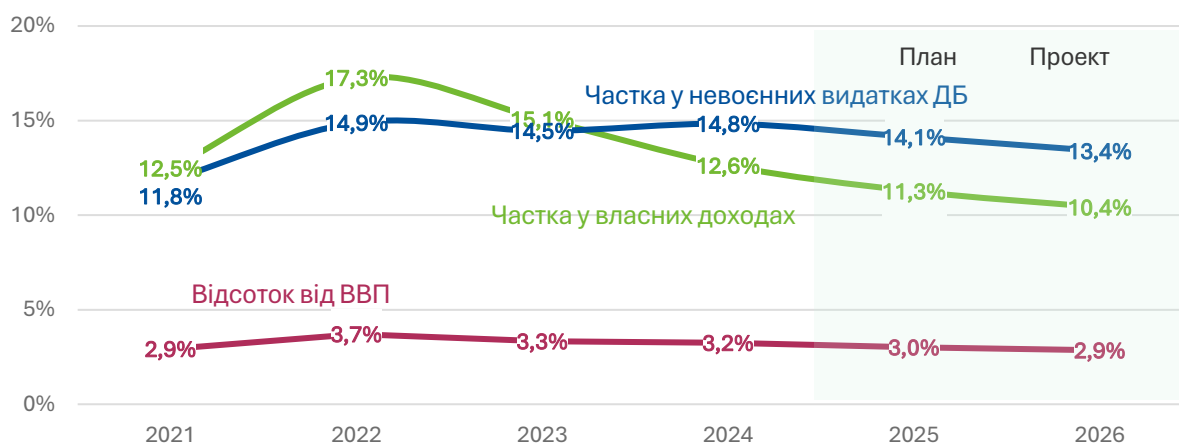
У 2022 році видатки на цю сферу зросли у два з половиною рази номінально, здебільшого через зростання воєнних видатків у громадському порядку, які зросли майже у 17 разів. В цій аналітичній серії ми беремо до уваги лише невоєнні напрями видатків публічних фінансів, тому ми розділяємо видатки за функціональним напрямом «Громадський порядок, безпека та судова влада» на воєнні та цивільні.<sup>2</sup> Далі ми розглядаємо суто цивільні видатки громадського порядку.

До початку повномасштабного вторгнення у 2021 році видатки громадського порядку становили 174 млрд грн, з яких 159 млрд витрачено на суто цивільні функції. Це близько 12% невоєнного бюджету або 2,9% ВВП. Після початку повномасштабного вторгнення обсяг видатків виріс до 3,7% ВВП для забезпечення потреби у внутрішній безпеці. Ця частка зросла також відносно усього невоєнного бюджету і трималась близько 15% протягом 2022-2024 років. За планом на 2025 та проектом на 2026 видатки громадського порядку мають зменшитись.

<sup>2</sup> Ми розділяємо бюджетні програми громадського порядку на суто цивільні (суди, боротьба з корупцією тощо), оборонні (наприклад Національна гвардія) та видатки подвійного значення, які значно зросли від початку повномасштабного вторгнення (наприклад МВС).

Рисунок 5. Частка видатків цивільного громадського порядку у невоєнних видатках ДБ, у власних доходах\* та як відсоток від ВВП

Видатки громадського порядку були практично незмінними відносно економіки



Джерела: Міністерство фінансів України, Держстат, Open Budget, розрахунки ЦЕС.

\* видатки на громадський порядок в цивільній частині, сукупні видатки та власні доходи державного бюджету в поточних цінах. Власні доходи – це сукупні доходи державного бюджету без грантів та міжнародної оборонної допомоги.

Найбільші цивільні видатки на громадський порядок – суди, прокуратура, забезпечення діяльності МВС та його навчальних закладів, а також видатки на виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби України. Загалом група включає близько п'ятдесяти здебільшого невійськових програм<sup>3</sup> на загальну суму 105 млрд грн.

Таблиця 1. Найбільші п'ять невоєнних програм сектору громадського порядку, безпеки та судової влади у державному бюджеті

Суди та прокуратура – найбільші програми видатків в секторі

Програма	Загальний фонд, млрд грн
Функціонування системи правосуддя	18,5
Діяльність прокуратури	18,2
Діяльність МВС та відомчих ЗВО <a href="#">Мінфін</a>	15,2
Діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України	11,5
Керівництво та управління у сфері юстиції	4,9

Джерело: . Проект закону про бюджет 2026 (перше читання).

<sup>3</sup> Для цілей огляду цивільних видатків із розгляду виключено програми, які мають у складі оборонні або тісно пов'язані із війною напрямки – Нацгвардія, прикордонники, Нацполіція, цивільний захист, ДСНС, Держспецзв'язку

Сектор громадського порядку потребує належного фінансування для забезпечення гідної оплати праці та реального доступу до правосуддя – зокрема через достатню кількість суддів та прокурорів. Водночас саме в цьому секторі зосереджені ключові проблеми корупції та системного опору верховенству права. Тому питання фінансування обов’язково має розглядатись одночасно із реформуванням сектору. Цей огляд фокусується саме на питаннях фінансування, реформа правовладдя поза фокусом цієї записки.

З перших чотирьох розглянутих програм прокуратура фінансується найбільш щедро в порівнянні із довоєнними показниками бюджетного фінансування і європейськими показниками кількості співробітників. **Це – основний кандидат на функціональний перегляд видатків у 2026 році.** Суди ж навпаки перевантажені та недоукомплектовані – це заважає доступу до правосуддя і погіршує бізнес-клімат. В пенітенціарній системі напрошується аудит закладів – зважаючи на досить високі видатки в розрахунку на одного ув’язненого і свідчення про неналежні умови утримання. Втім, великої економії очікувати не варто.

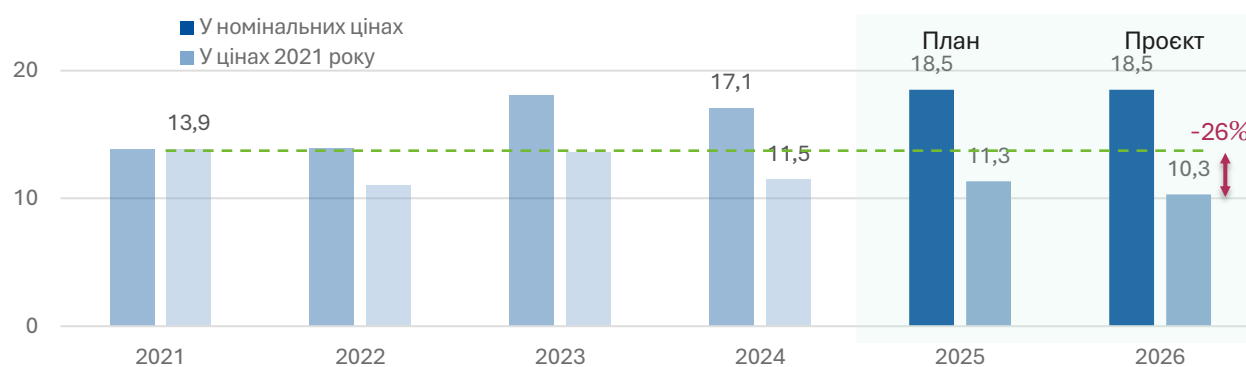
## 2.2. СУДИ

Проект бюджету на 2026 рік передбачає виділення на систему правосуддя 18,5 млрд грн із загального фонду і додатково - 4,2 млрд грн зі спеціального фонду на оплату праці, послуг (у тому числі комунальних), придбання обладнання, землі та нематеріальних активів.

Навантаження на судову систему під час війни збільшилося, а фінансування зменшилось. Упродовж 2021-2024 років номінальні річні видатки загального фонду бюджету на систему правосуддя з урахуванням споживчої інфляції скоротились на 17% (номінальне зростання – 23%) (Рис. 6). Суддів стало менше, хоча кількість справ навпаки зростає – дещо контрінтуїтивно до зменшення кількості наявного населення.

Рисунок 6. Видатки на суди зменшилися в реальному вимірі до 74% видатків 2021

Видатки на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя, млрд грн



Джерела: Державна судова адміністрація України, ДССУ, розрахунки ЦЕС

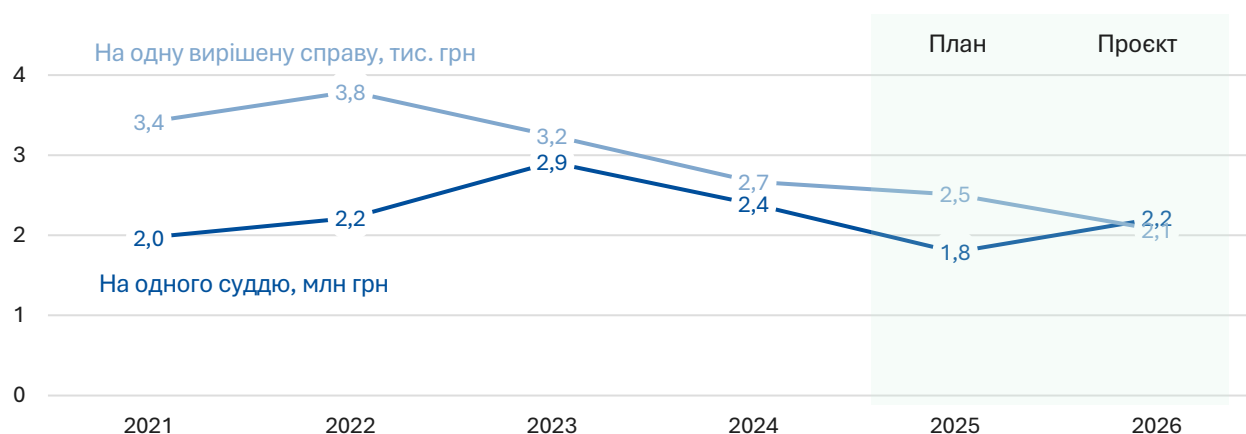
Станом на січень 2022 року, в Україні налічувалося 5 тис. суддів та 24 тис. працівників суддівського апарату<sup>4</sup>, а у 2024 році їхня чисельність зменшилася до 4,8 тис. суддів та близько 23 тис. працівників апарату<sup>5</sup>. У розрахунку на 100 тис. осіб це 15 суддів – менше за європейську медіану, що складає 21,5<sup>6</sup>.

За підсумками 2024 року до трьох інстанцій за всіма видами судочинства надійшло приблизно 4,3 млн справ – на 210 тис. (5%) більше, ніж у 2021 році. Враховуючи скорочення населення на чверть за цей період до трохи більше 31 млн людей, кількість справ в перерахунку на 100 тис. населення зросла на 40% – з 9,9 тис. у 2021 році до 13,9 тис. у 2024 році.

Таким чином судова система зазнає підвищеного навантаження. У реальному вимірі видатки програми в перерахунку на одного суддю зросли, а в перерахунку на одну вирішену справу через збільшення їхньої кількості – навпаки зменшились (Рис. 7).

Рисунок 7. Витрати на одну справу у суді «урізали» більш ніж на третину

Видатки на забезпечення здійснення правосуддя та функціонування органів і установ системи правосуддя в перерахунку на одного суддю та одну вирішену справу у цінах 2021 року



Джерела: Державна судова адміністрація України, ДССУ, розрахунки ЦЕС

Для оптимізації видатків на правосуддя потрібний глибокий аналіз цієї динаміки у розрізі категорій спорів. За період з 2021 року структура справ, що надходять до загальних місцевих судів (як судів інстанції, які зазнають найбільшого навантаження) дещо адаптувалась до реалій життя.

Для аналізу внеску конкретних спорів в абсолютне зростання їхньої загальної кількості між 2021 та 2024 роками ми агрегували їх у дві аналітичні групи: справи воєнного часу та побутові. Війною можна пояснити зміну у категоріях справ – збільшення кількості справ воєнного часу та піки у

<sup>4</sup> [https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/dsa/docagnena\\_cili\\_21.pdf](https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/docagnena_cili_21.pdf)

<sup>5</sup> [https://court.gov.ua/storage/portal/dsa/pasporty\\_budjet\\_programs/2024/zvit\\_pas\\_2024\\_1020.pdf](https://court.gov.ua/storage/portal/dsa/pasporty_budjet_programs/2024/zvit_pas_2024_1020.pdf)

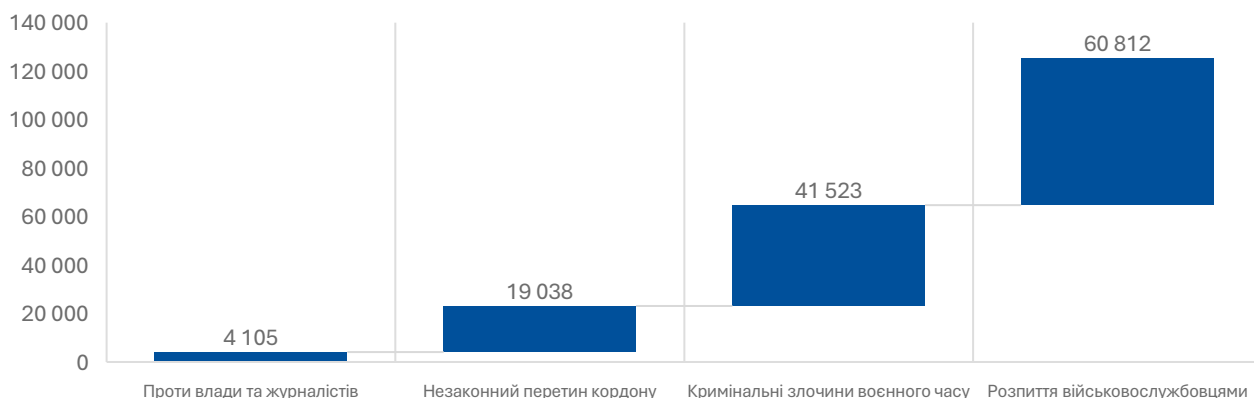
<sup>6</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/8cdf178c-a54e-4c6f-ae3d-8c05013e5366\\_en?filename=Part+1+-+Data+tables+per+indicator+for+all+EU+Member+States.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/8cdf178c-a54e-4c6f-ae3d-8c05013e5366_en?filename=Part+1+-+Data+tables+per+indicator+for+all+EU+Member+States.pdf)

деяких категоріях справ мирного часу – у справах про позики, про страховки, про розлучення і можливо – про керування без документів.

### Справи воєнного часу

Кількість справ цієї групи незалежно від виду судочинства істотно зростає. Серед таких і кримінальні справи щодо самовільного залишення частини (СЗЧ), злочинів проти основ державної безпеки, державна зрада, перешкоджання діяльності ЗСУ, кримінальні правопорушення проти громадської безпеки, незаконне поводження зі зброєю або вибуховими речовинами, правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, поширення комуністичної символіки тощо. А також адміністративні справи про незаконний перетин кордону, ухилення від призову та військової служби, правопорушення проти встановленого порядку несення військової служби тощо (детальніше за категоріями див. Рис. 8).

Рисунок 8. Внесок різних категорій справ у зростання кількості справ воєнного часу (2021-2024 рр.)



Примітка: справи проти влади та журналістів – це кримінальні правопорушення проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та кримінальні правопорушення проти журналістів, правопорушення проти правосуддя, невиконання судового рішення, обмежувальних заходів тощо; справи про незаконний перетин кордону – це справи про адміністративне правопорушення у сфері незаконного перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України; кримінальні злочини воєнного часу – це справи виключно кримінального провадження про злочини проти основ нацбезпеки, проти громадської безпеки, державну зраду, перешкоджання діяльності ЗСУ, незаконне поводження зі зброєю, охорону державної таємниці, ухилення від призову, прийняття на військову службу, військового обліку, проти авторитету органів державної влади, дезертирство, СЗЧ, проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, виготовлення та поширення комуністичної символіки тощо; розпиття військовослужбовцями – це справи про розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями.

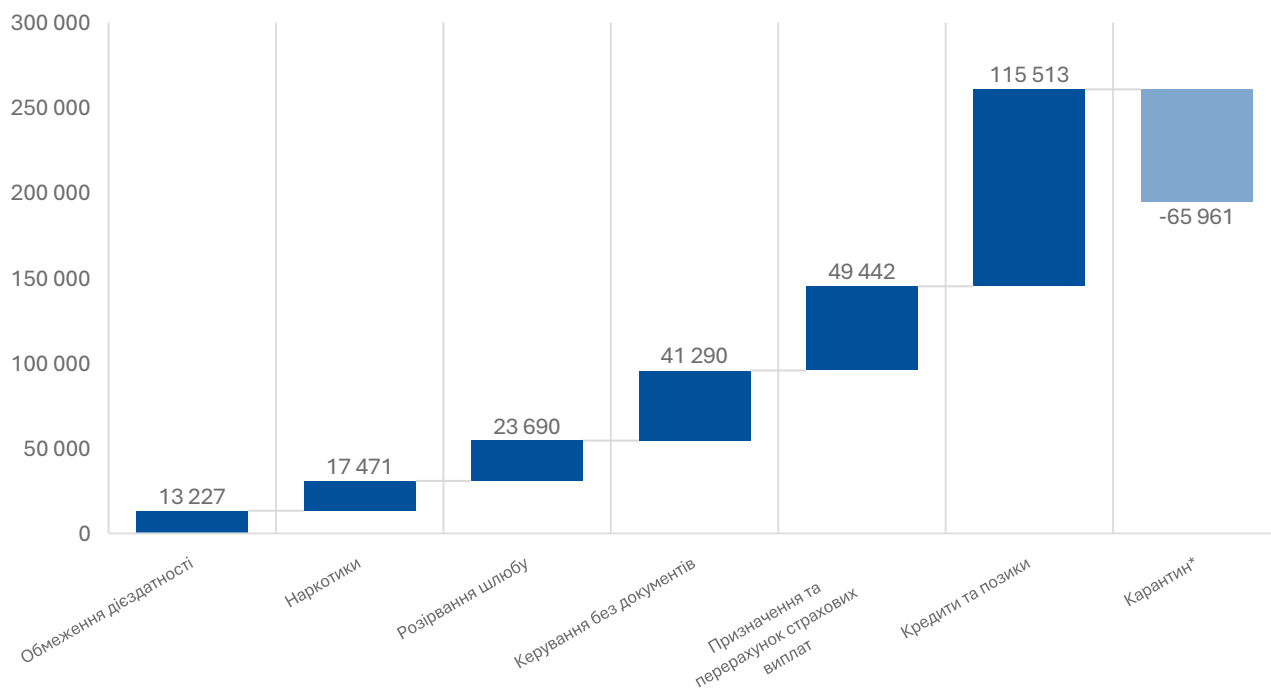
Джерело: [Судова влада України](#).

### Побутові справи

До цієї групи віднесено справи, що завжди матимуть місце в повсякденному житті. Серед них: справи щодо стягнення аліментів, заборгованості за кредитом, призначення та перерахунок пенсії, керування транспортним засобом без прав тощо. Найбільше зростання в даній категорії продемонстрували справи щодо стягнення заборгованості за кредитами.

## Рисунок 9. Неплатежі за кредитами, виплати страховок, керування без документів – основні драйвери зростання кількості «побутових» судових справ

Внесок різних категорій справ у зростання кількості побутових справ (2021-2024 рр.)



Примітка: справи про обмеження дієздатності – це всі справи про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи; справи про наркотики – це множина усіх справ кримінального провадження пов’язаних з наркотиками та психотропними речовинами, будь то вживання, виготовлення, привласнення чи вирощування снотворного маку; розірвання шлюбу – це справи підкатегорії справ у спорах, що виникають із сімейних відносин, яка пояснила переважну частку зростання даної категорії; керування без документів – це справи щодо керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред’явила їх для перевірки, або стосовно якої встановлено тимчасове обмеження у праві керування транспортними засобами; справи про призначення та перерахунок страхових виплат – це підкатегорія справ зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики, зокрема зі спорів щодо управління, нагляду, контролю та інших владних управлінських функцій (призначення, перерахунку та здійснення страхових виплат) у сфері відповідних видів загальнообов’язкового державного соціального страхування; справи про кредити та позики – це підкатегорія справ, що виникають з правочинів, а саме позики, кредиту, банківського вкладу; справи про карантин – це справи про порушення правил щодо карантину людей.

Джерело: [Судова влада України](#).

Варто зауважити, що на зниження загальної кількості справ у порівнянні із 2021 роком спрацювало зникнення справ про порушення правил карантину. Також цікавою видається тенденція до зростання кількості справ, пов’язаних з обігом наркотиків, попри те, що переважно побутові справи не взяті до уваги в цьому аналізі (як-от, справи щодо спадкування тощо) демонструють закономірне скорочення з огляду на меншу кількість населення.

Окремо слід зауважити численні недоліки судової статистики в Україні.

Передусім, це фрагментарність даних. Наприклад, дані про кількість судових справ доводиться шукати одразу на кількох ресурсах (на сайті Верховного Суду можна дізнатись скільки справ надійшло до касаційної інстанції, на сайті Судової влади України – скільки до місцевих та апеляційних, а на сайті Ради суддів України – кількість в розрізі конкретних судів). Це ускладнює співставлення з європейським загальноприйнятим показником кількості справ у розрахунку на

100 тис. населення. Крім того, навіть наявні дані не публікуються в форматі open data (машиночитні формати CSV тощо), що ускладнює їхній аналіз.

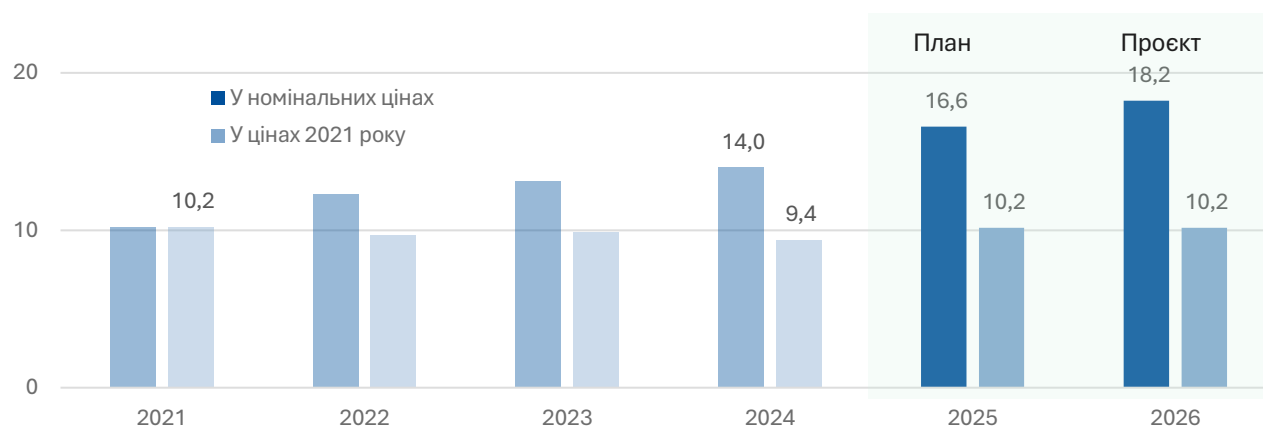
*Статистичні форми<sup>7</sup> вирізняються нестабільністю схем даних та класифікаторів. Деякі категорії справ зникають або з'являються залежно від року, що свідчить про відсутність єдиної, незмінної в часі методології категоризації. Це унеможливує коректний порівняльний аналіз та аналіз довгострокових трендів. Також дані форми не містять достатньої деталізації: відсутній повний перелік субкатегорій справ, що унеможливує глибинний структурний аналіз всередині ширших категорій.*

## 2.3. ПРОКУРАТУРА

Якщо для судів реальні видатки державного бюджету зменшуються за зростання навантаження, то із прокуратурою ситуація інакша. Темпи росту видатків бюджету на забезпечення прокурорської діяльності протягом 2021-2024 років відповідали темпам росту цін (Рис. 10), а кількість прокурорів на 100 тис. населення в Україні вдвічі більша, ніж в ЄС.

Рисунок 10. Видатки на прокуратуру досягнуть рівня 2021 в реальному вимірі

Видатки на здійснення прокурорської діяльності, підготовку та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, млрд грн



Джерела: [Офіс Генерального прокурора](#), ДССУ, розрахунки ЦЕС

У відносному вимірі прокурорів стало більше – з 23 до 28 осіб на 100 тис. населення (проти лише близько 11 у ЄС<sup>8</sup>), однак їхня загальна кількість зменшилася до 8,8 тис. осіб. Отже, загальна кількість населення зменшувалась швидше, ніж кількість прокурорів.

У реальному вимірі сукупні видатки на діяльність прокуратури в перерахунку на одного прокурора лишаються без змін – приблизно 1 млн грн. Проте в перерахунку на одне закінчене

<sup>7</sup> № 1-а, 1-к і т. п.

<sup>8</sup> Ймовірно існують функціональні особливості, які можуть пояснити таку велику розбіжність, це питання для дослідження функціональної реформи прокуратури. [https://commission.europa.eu/document/download/8cdf178c-a54e-4c6f-ae3d-8c05013e5366\\_en](https://commission.europa.eu/document/download/8cdf178c-a54e-4c6f-ae3d-8c05013e5366_en)

кримінальне провадження, вони, на відміну від судів, зросли через скорочення кількості закінчених кримінальних проваджень на 13% протягом останніх двох років (Рис. 11).

#### Рисунок 11. Кримінальне провадження стало коштувати на третину дорожче

Видатки на здійснення прокурорської діяльності в перерахунку на одне закінчене кримінальне провадження у цінах 2021 року, тис. грн



Джерело: Офіс Генерального прокурора, ДССУ, розрахунки ЦЕС.

Примітка: для 2021 року нами не було знайдено інформацію щодо кількості закритих проваджень

Як зазначено у звіті OECD Ukraine Fifth Round of Anti-Corruption Monitoring: Follow-Up Report<sup>9</sup>, переважна частка бюджету прокуратури (близько 90%) йде на оплату праці та відповідні нарахування. Така структура витратів істотно звужує можливості фінансування заходів розвитку, включно з цифровізацією, модернізацією управлінських процесів та підвищенням інституційної спроможності, що забезпечується вже за рахунок підтримки від міжнародних донорів. Це зумовлює необхідність переглянути підходи до управління обмеженими фінансовими ресурсами та впровадити сучасну систему управління, моніторингу й оцінки бюджетних витратків органів прокуратури<sup>10</sup>.

Попередні законодавчі ініціативи (ще з 2015–2016 рр.) передбачали скорочення чисельності працівників прокуратури, скасування класних чинів та зменшення деяких зобов'язань, що мало б знизити витратковий тягар бюджету. На жаль, більш детальний аналіз з огляду на воєнний стан, неможливий, бо наявна статистика не дає змоги оцінити обсяг ресурсів, що витрачають на фіксацію воєнних злочинів та документування актів агресії, хоча можна припустити, що в цілому динаміка мала би відповідати судовій. EUAM окремо наголошує<sup>11</sup> на потребі вимірювання навантаження та справедливого розподілу справ (включно з рандомізацією і спеціалізацією) як інструменту ефективності та незалежності прокуратури. Це дуже важливо також для огляду

<sup>9</sup>[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/ukraine-fifth-round-of-anti-corruption-monitoring-follow-up-report\\_218cbaa8/097f0a38-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/ukraine-fifth-round-of-anti-corruption-monitoring-follow-up-report_218cbaa8/097f0a38-en.pdf)

<sup>10</sup> [OP\\_7\\_Ukraine](#)

<sup>11</sup> <https://www.euam-ukraine.eu/news/why-is-workload-management-in-prosecution-service-important/>

бюджету: без розуміння робочого навантаження неможливо довести ні потребу в штаті, ні ефект оптимізації.

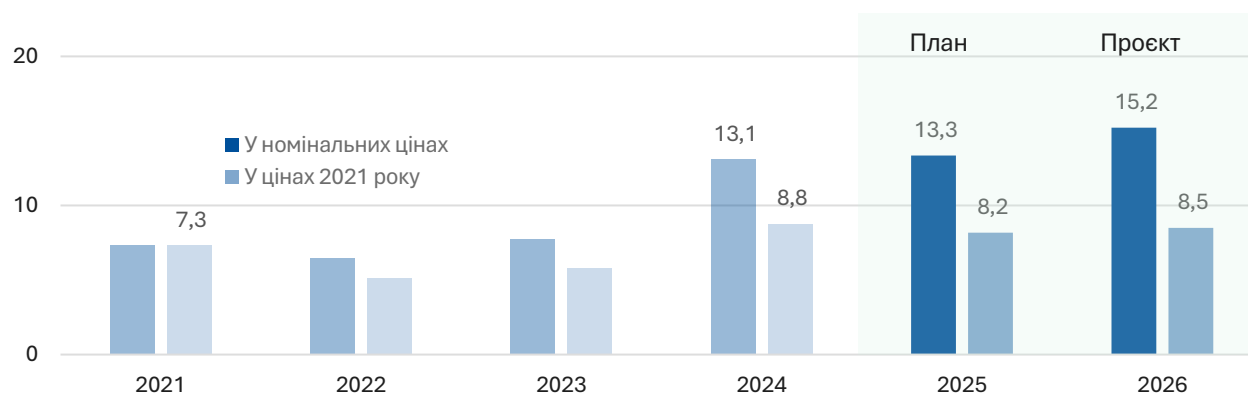
На сьогодні відповідні функції зосереджені на рівні Генерального прокурора, який забезпечує оцінку ефективності бюджетних програм, включно з моніторингом, аналізом і контролем цільового та ефективного використання коштів<sup>12</sup>. Ми вважаємо, що прокуратура – достойний кандидат на проведення щорічних оглядів державних видатків (spending reviews) за методологією, що відповідає стандартам ОЕСР.

## 2.4. МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ

За останні декілька років видатки на забезпечення діяльності МВС та відомчих ЗВО вирости як в номінальному, так і в реальному вимірі у цінах 2021 року (Рис. 12).

Рисунок 12. Забезпечення діяльності органів, установ та закладів МВС України, підготовка кадрів ЗВО із специфічними умовами навчання, млрд грн

МВС отримає на 16% більше фінансування на власну діяльність порівняно із 2024 роком



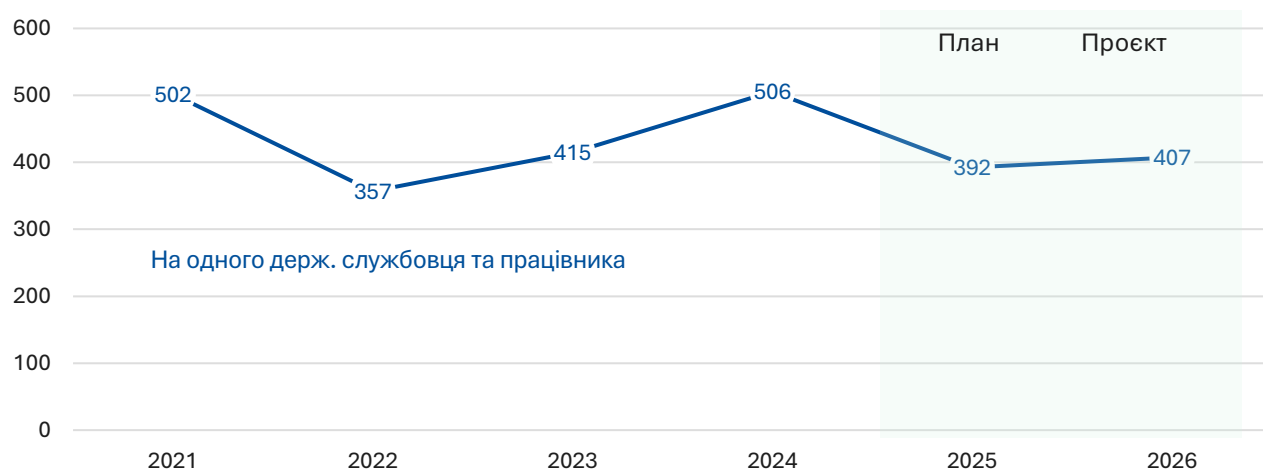
Джерела: Міністерство внутрішніх справ України, ДССУ, розрахунки ЦЕС

Водночас за підсумками 2024 року чисельність державних службовців та працівників МВС склала приблизно 17 тис. осіб – на 2,8 тис. (19%) більше, ніж у 2021 році, а чисельність курсантів, другої за величиною категорії серед працівників МВС, склала 8 тис. осіб – на 5% менше, ніж у 2021 році. У перерахунку на одного державного службовця або працівника МВС реальні видатки лишились приблизно на рівні 2021 року (Рис. 13).

<sup>12</sup> Ст. 20 Бюджетного кодексу України

Рисунок 13. Видатки в перерахунку на одного службовця – на рівні з 2021 роком

Забезпечення діяльності органів, установ та закладів МВС України, підготовка кадрів ЗВО із специфічними умовами навчання в перерахунку на одного державного службовця та працівника у цінах 2021 року, тис. грн



Джерела: Міністерство внутрішніх справ України, ДССУ, розрахунки ЦЕС

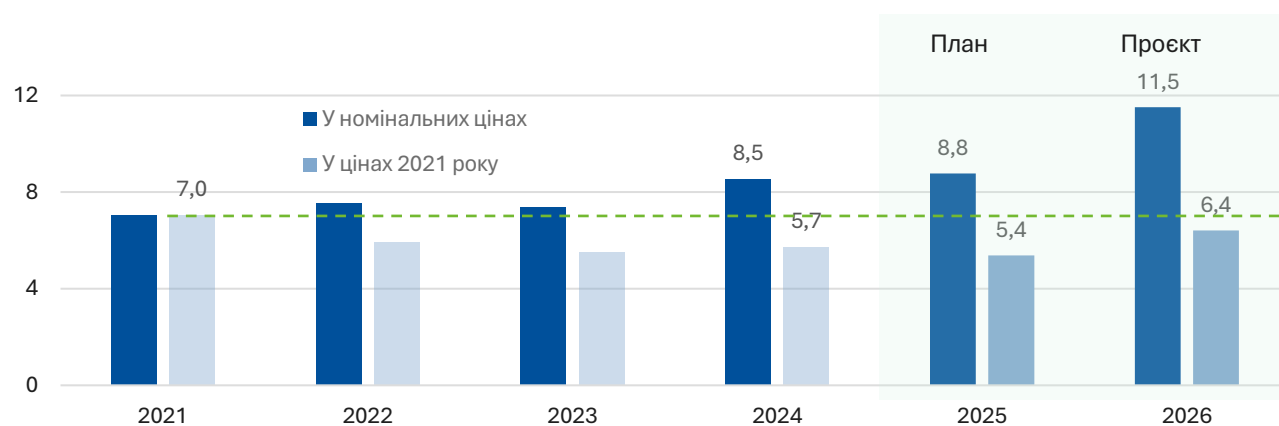
У проєкт бюджету на 2026 рік на забезпечення діяльності МВС та відомчих ЗВО закладено додаткові 4 млрд грн зі спеціального фонду на обладнання, інвентар, оплату праці та послуг.

## 2.5. ПЕНІТЕНЦІАРНА СЛУЖБА

Видатки на виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби України (ДКВС) у 2026 році дещо знизилися в реальному виразі і заплановані на рівні близько 11,5 млрд грн (Рис. 14).

Рисунок 14. З врахуванням інфляції на тюрми направляють менше коштів

Видатки на виконання покарань установами і органами ДКВС України, млрд грн



Джерела: Державна казначейська служба України, ДССУ, розрахунки ЦЕС

У порівнянні із країнами Європи, Україна не виділяється. На початок року<sup>13</sup> в установах ДКВС та слідчих ізоляторах (СІЗО) утримувалося приблизно 37 тис. і 13 тис. осіб відповідно (Рис. 15). Це становить трохи більше 125 людей на 100 тис. осіб наявного населення. Для Європи цей рівень не є завищеним (в 2024 році медіанний показник в Європі становив 115,1 ув'язнених на 100 тис. населення)<sup>14</sup>.

З-поміж пів мільйона кримінальних правопорушень, які облікували органи прокуратури за перші 11 місяців 2025 року, близько трьох чвертей становлять тяжкі та особливо тяжкі, тобто пом'якшення покарань за легкі злочини не справить великого ефекту на видатки на ув'язнених.

Аналіз результативності роботи органів досудового розслідування виявляє суттєві розриви між реєстрацією злочину та притягненням винних до відповідальності. Цей розрив варіюється залежно від категорії злочинів, що свідчить про пріоритетність певних напрямів для правоохоронців.

У категорії злочинів проти життя та здоров'я, з понад 72,5 тис. зареєстрованих проваджень підозру повідомили лише у близько 18 тис. випадках, тобто приблизно в чверті справ. Такий рівень розкриття не формує ані дієвої превенції, ані реалістичної загрози покарання. У результаті система кримінальної юстиції працює з перевантаженням: досудове розслідування накопичує справи, суди не встигають їх розглядати, а виконання покарань у тяжких злочинах потребує значно більших ресурсів, ніж у менш тяжких.

Натомість, у сфері злочинів проти основ національної безпеки України<sup>15</sup> результативність значно вища. З майже 5 тис. зареєстрованих проваджень підозру отримали фігуранти у 2 тис. справах, що становить 41%.

Війна стала суттєвим викликом для пенітенціарної системи, спричинивши як організаційні, так і функціональні зміни: частина будівель, що звільнилася внаслідок реформ і скорочення пенітенціарного населення (кількості ув'язнених), була переобладнана для утримання військовополонених, а система виконання покарань та пробації взяла на себе нові, раніше невластиві функції, зокрема забезпечення утримання військовополонених та здійснення пробаційного нагляду за учасниками бойових дій.

---

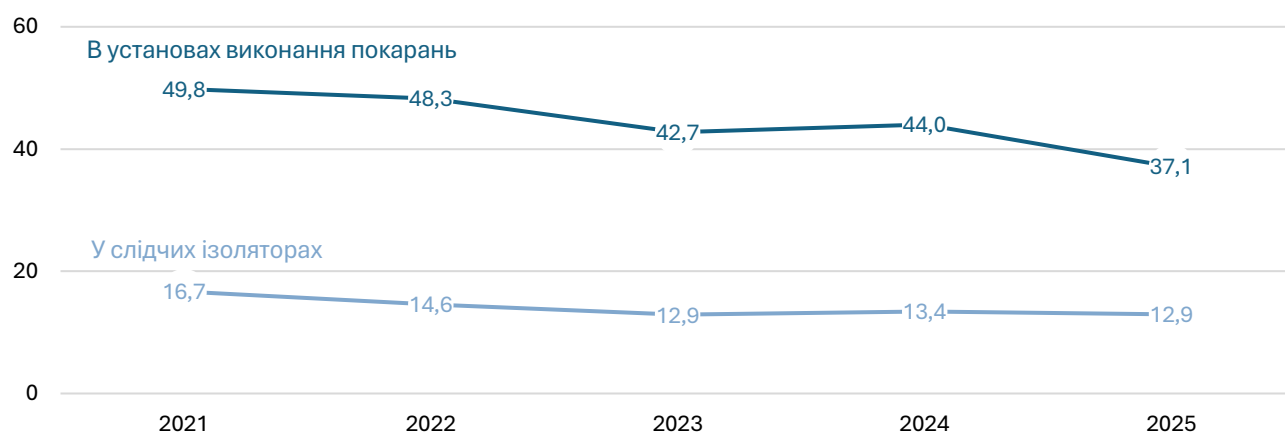
<sup>13</sup> <https://ukrprison.org.ua/statistics>

<sup>14</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/-/increasing-overcrowding-in-european-prisons>

<sup>15</sup> ст. 109-114-2 КК України

### Рисунок 15. Абсолютна кількість ув'язнених зменшилась на чверть

Загальна чисельність осіб в установах кримінально-виконавчої служби та під вартою у слідчих ізоляторах станом на початок року, тис. осіб



Джерело: Громадська правозахисна організація «Донецький Меморіал» на основі запитів до ДКВС

У розрахунку **на одну ув'язнену особу** обсяг фінансування у 2026 році складатиме **майже 20 тис. грн на місяць** (Рис. 16), що приблизно відповідає поточному рівню середньої зарплати в Україні<sup>16</sup>. Це втім не транслюється у якість умов проживання. Для оптимізації видатків необхідний аудит та подальше дослідження причин такого становища – у тому числі протоколів, що вимагають певної кількості персоналу і т.п.

### Рисунок 16. На одного ув'язненого витратимуть 20 тис. грн на місяць

Видатки загального фонду ДБ на виконання покарань установами і органами ДКВС України в перерахунку на одного ув'язненого чи утриманого під вартою у СІЗО, тис. грн



Джерела: Державна казначейська служба України, ДССУ, розрахунки ЦЕС

Примітка: число ув'язнених за 2026 рік обраховано із припущення зменшення чисельності на 4% р/р

<sup>16</sup> <https://www.pfu.gov.ua/2170600-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platey-za-2025-rik/>

Недотримання мінімальних норм площі та умов утримання залишається системною проблемою<sup>17</sup>. Проведення фінансового та правозахисного огляду кошторисів пенітенціарних установ дозволить оптимізувати бюджетні витрати та підвищити рівень дотримання прав людини у місцях несвободи.

## Пробація

**Видатки можна оптимізувати за умови перегляду підходів до кримінальної політики — зокрема, запровадження альтернатив позбавленню волі для окремих правопорушень (штрафи, громадські роботи), як наприклад розповсюдження порнографії<sup>18</sup>. З огляду на велику кількість важких злочинів, це матиме обмежений ефект, але все ж матиме.**

Приведення системи кримінального правосуддя до найкращих європейських практик є одним із зобов'язань України в межах європейської інтеграції. Європейська Комісія та Рада Європи рекомендують розширення застосування альтернатив позбавленню волі, серед яких ключову роль відіграє пробація. Цей підхід передбачає нагляд, моніторинг та надання соціальної, психологічної й поведінкової підтримки особам, які вчинили кримінальні правопорушення, без їх ізоляції від суспільства<sup>19</sup>.

Це знизить рецидивізм<sup>20</sup>, відповідно підвищуючи ефективність системи виконання покарань, і водночас буде дешевшим, ніж утримувати злочинців у місцях позбавлення волі. Скорочення кількості ув'язнених через цей механізм навряд чи може бути істотним, і воно матиме позитивний, але обмежений бюджетний ефект.

Інтеграція засуджених осіб на ринок праці залишається слабкою. Із засуджених, яким було надано направлення до центрів зайнятості, лише 8% були працевлаштовані за сприяння служби зайнятості, тоді як 42% отримали статус безробітного. Це простір для вдосконалення роботи і перегляду підходів в пенітенціарних закладах.

Водночас фіскальну ефективність альтернативних санкцій суттєво обмежує масове ухилення від їхнього виконання: 6% осіб уникають пробаційного нагляду, ще 16% не виконують покладені обов'язки. Це змушує державу витрачати додаткові кошти на їхній розшук і знижує результативність стягнення штрафів та інших грошових санкцій.

---

<sup>17</sup> <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/додаток.pdf>

<sup>18</sup> <https://t.me/thinktances/2974>

<sup>19</sup> Поки ефективність альтернативних покарань в Україні залишається обмеженою. За даними огляду «Результатів діяльності державної установи «Центр Пробації» за I півріччя 2025 року», приблизно половині осіб на пробації встановлено середній або високий ризик повторного вчинення злочину. На момент вчинення нового правопорушення 45% таких осіб не навчалися та не працювали. Це свідчить про збереження значних соціально-економічних факторів ризику, попри суттєве покращення показників порівняно з 2024 роком коли цифра була на 21,2% більшою.

<sup>20</sup> Найпоширенішими категоріями рецидивних злочинів залишаються правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів (33%), злочини проти власності (24%) та проти життя і здоров'я особи (17%). Понад половина осіб, які вчинили повторний злочин, підозрюються у вчиненні аналогічних правопорушень.

Таким чином, хоча пробація та інші альтернативи позбавленню волі є важливим інструментом гуманізації кримінальної політики та відповідають європейським зобов'язанням України, їхній потенціал для оптимізації бюджетних видатків наразі реалізується лише частково. Підвищення ефективності пробації потребує посилення контролю за виконанням покарань, розвитку програм зайнятості та адресної роботи з групами підвищеного ризику рецидиву.

### 3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У блоці видатків громадського порядку варто переглянути підходи до здійснення заходів. Оскільки суттєве номінальне скорочення видатків на правосуддя навряд чи можливе, підвищити ефективність і доступ до правосуддя можна через антикорупційні та інституційні реформи.

За висновками GRECO<sup>21</sup> – органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу – ряд активностей може покращити результати системи без додаткового фінансування:

- **Для судів.** GRECO радить завершити реформу добору та оцінювання суддів – встановити чіткі критерії доброчесності й професійності, зробити дисциплінарні процедури прозорими та передбачуваними, а відводи – незалежними від самого судді. Також потрібно оновити правила щодо подарунків і конфліктів інтересів та впровадити єдині стандарти ефективності розгляду справ. Це підвищить якість рішень і скоротить строки їх ухвалення.
- **Для прокуратури.** Рекомендовано посилити самоврядування й прозорість дисциплінарних органів, оцифрувати розподіл справ і процес оцінювання прокурорів. Такі кроки зменшать ризики упередженості, пришвидшать прийняття рішень і зміцнять довіру до прокуратури.
- **Виконання судових рішень** залишається однією з найслабших ланок системи правосуддя в Україні. Основні проблеми – низька ефективність державної виконавчої служби, перевантаженість приватних виконавців, зловживання боржниками процесуальними правами та відсутність реальної відповідальності посадовців за невиконання рішень. Підвищити результативність можна через цифровізацію процедур, створення дієвого моніторингу виконання рішень, посилення дисциплінарної відповідальності виконавців і впровадження публічного звітування про стан виконання судових рішень. Це дало б змогу реально гарантувати громадянам і бізнесу право на справедливий суд не лише «на папері», а й у практичному вимірі.

В частині **судочинства** для зменшення навантаження на суддівський корпус варто розглянути наступні заходи оптимізації роботи судової системи:

- **Превенція (мінімізація) потрапляння справ до судів.** Для деяких категорій спорів (які є малозначними та незначної складності і можуть бути вирішені в порядку альтернативного вирішення спорів (АВС) можливо запропонувати подальший розвиток АВС. Зокрема це може стосуватися поширених категорій справ як-от розпиття військовослужбовцями або досудове врегулювання банківських спорів через механізми арбітражів.

---

<sup>21</sup> <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-15-final-eng-add-to-the-2nd-compliance-report-ukraine-pu/1680b45887>

- **Розвантаження позовного провадження.** Переважна більшість спорів цивільного судочинства досі розглядається за правилами позовного провадження. Через відсутність статистичних даних важко оцінити частку справ, що підлягає спрощеному розгляду. Попри це, актуальним лишається питання мінімізації справ, що підлягають вирішенню в порядку судового розгляду та взагалі потребують вирішення (підвищення штрафів за керування без прав, наприклад, стимулюватиме до більшої відповідальності та відповідно зменшення кількості подібних спорів у судах, а встановлення презумпції укладеності договору може сприяти безперспективності зловживання нормами матеріального права тощо).
- **Вдосконалення технічного забезпечення.** Подальший розвиток єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) необхідний не лише для забезпечення розумних строків вирішення спорів, але й для підвищення оборотності справ у судах, оскільки є основою для впровадження штучного інтелекту.

В **системі органів прокуратури** варто переглянути стратегічні підходи до функціонування системи. Минулими ініціативами пропонували скоротити кількість прокурорів на чверть, проте з огляду на збільшення навантаження після початку повномасштабного вторгнення та ліквідацію військової прокуратури як окремого органу, питання зменшення кількості прокурорів та загальну оптимізацію видатків в цій сфері потребує глибшого аналізу.

В **системі покарань** необхідно здійснити аудит установ та видатків на одного ув'язненого з огляду на відповідність дотримання належних умов проживання. Для зменшення навантаження на пенітенціарну систему варто запровадити альтернативні покарання через систему пробації для окремих правопорушень. Також необхідно сприяти розвитку системи пробації через посилення контролю за виконанням покарань, кращу інтеграцію засуджених до суспільного життя зокрема через ринок праці, розвиток програм зайнятості та адресну роботу з групами підвищеного ризику рецидиву.

**Прокуратура і пенітенціарна служба – кандидати на докладний і ретельний перегляд видатків за участі багатьох стейкхолдерів та експертів у рамках фіскальних механізмів.**

# ДОДАТКИ

Додаток А. Таблиця номінальних видатків у системі громадського порядку, безпеки та судової влади

Динаміка 2021-24 та прогнозовані значення на 2025-26, млрд грн

	2021	2022	2023	2024	2025 (план)	2026 (проект)
<b>Суди</b>	13.9	13.9	18.1	17.1	18.5	18.5
<b>Прокуратура</b>	10.2	12.3	13.1	14.0	16.6	18.2
<b>МВС</b>	7.3	6.5	7.7	13.1	13.3	15.2
<b>Пенітенціарна служба</b>	7.0	7.5	7.4	8.5	8.8	11.5
<b>Споживча інфляція до цін 2021 року</b>	0%	26.6%	33.1%	49.0%	63.2%	79.3%

Джерела: бюджетні запити відповідних державних структур, ДССУ, прогноз річної інфляції Мінфін, розрахунки ЦЕС

Додаток Б. Таблиця змін деяких чисельних показників у системі громадського порядку, безпеки та судової влади

Динаміка 2021-24 та прогнозовані значення на 2025-2026 для чотирьох напрямків

	2021	2022	2023	2024	2025 (план)	2026 (проект)
<b>Суди</b>						
Кількість суддів	7039	4964	4673	4800	6330	4658
Кількість вирішених справ, млн	4.1	2.9	4.2	4.3	4.5	5.0

## Прокуратура

Кількість прокурорів	9427	9285	9013	8788	9917	9907
Кількість закінчених проваджень, тис.	–	513.4	479.5	445.4	410.0	410.0

## МВС

Чисельність державних службовців	2340	2363	2316	2343	2698	2704
Чисельність працівників	12239	11982	11726	15021	18144	18137
Чисельність курсантів	8448	8110	–	8002	8504	6725

## Пенітенціарна служба

В установах виконання покарань	49823	48251	42726	44024	37119	
У слідчих ізоляторах	16673	14568	12904	13400	12948	

Джерела: бюджетні запити відповідних державних структур

Примітка: кількість закінчених проваджень за 2021 рік та чисельність курсантів за 2023 рік не вдалось уточнити; для пенітенціарної служби дані наведено на перше січня відповідного року