

# ТІНЬОВИЙ ЗВІТ

до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права»  
Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році



## Над звітом працювали



Лабораторія законодавчих ініціатив (ЛЗІ) – провідний незалежний український аналітичний центр, який працює з 2000 року. Діяльність ЛЗІ спрямована насамперед на посилення інституційної спроможності Парламенту й Уряду, продовження європейської та євроатлантичної інтеграції, підтримку стабілізації та відбудови України для подолання наслідків агресії з боку РФ, моніторинг і підтримку реформ у сфері правосуддя та безпеки, політичну і громадянську просвіту.



Transparency International Ukraine (TI Ukraine) – акредитований представник глобального руху Transparency International, який з 2012 року допомагає Україні ставати сильнішою. Організація комплексно підходить до розробки та впровадження змін задля зниження рівня корупції в окремих сферах. TI Ukraine допомогла створити і згодом передала державі системи Prozorro, Prozorro.Продажі, eHealth і Prozvit. Також команда впровадила Рейтинги прозорості та підзвітності міст, розбудувала спільноту DOZORRO для контролю за публічними закупівлями та співзаснувала коаліцію RISE UA, що захищає добросовісність і ефективність у відбудові.



Центр прав людини ZMINA (Україна) займається інформаційною, освітньою, моніторинговою, аналітичною та адвокаційною діяльністю у сфері прав людини. ZMINA обстоює свободу слова, зібрань та об'єднань, протидіє дискримінації, катуванням, захищає правозахисників і громадських активістів в Україні, зокрема в окупованому Криму. Після початку широкомасштабної російської агресії ZMINA разом із 38 іншими громадськими організаціями створили Коаліцію «Україна. П'ята ранку», яка займається документуванням воєнних злочинів і має на меті захист жертв збройної російської агресії в Україні та притягнення до відповідальності вищого керівництва Російської Федерації і безпосередніх виконавців воєнних злочинів. У 2022 році ZMINA отримала нагороду ОБСЄ «Захисник демократії» «за видатний внесок у просування та захист фундаментальних свобод і прав людини як на непідконтрольних, так і на підконтрольних Уряду територіях України».



«Адвокат майбутнього» (АМ) – громадська організація, що має на меті сприяння інституційному розвитку правосуддя задля утвердження верховенства права та захисту прав людини. З 2016 року ГО АМ проводить дослідження державної політики та стану справ у сфері правосуддя та розробляє рекомендації щодо їх удосконалення і розвитку. Окремим пріоритетом діяльності організації є професійний розвиток правничих спільнот. Задля цього «Адвокат майбутнього» організовує навчання та професійне мережування для спільнот адвокатів і прокурорів, які прагнуть служити правосуддю відповідно до найвищих етичних стандартів та бути проактивними у впровадженні демократичних реформ.



Асоціація правників України (АПУ) є всеукраїнською громадською організацією, яка була заснована у 2002 році та наразі об'єднує понад 8000 правників. Як сильна та впливова професійна спільнота АПУ сприяє розвитку юридичної професії, вдосконаленню законодавства, впровадженню етичних стандартів, а також захисту професійних прав своїх членів і прав людини загалом.



Цей звіт підготовлено в межах реалізації Проєкту ЄС «Право-Justice» за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст звіту є виключною відповідальністю авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу

# Зміст

Список скорочень	4
Вступ	5
Методологія	6
<b>ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ І СВОБОД</b>	<b>7</b>
Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана)	8
Боротьба із тортурами, жорстоким і принижуючим гідність поведженням	17
Свобода вираження поглядів	26
Позасудове блокування сайтів	38
Свобода мирних зібрань, об'єднань та асоціацій	44
Захист прав дитини	60
Протидія дискримінації і злочинам на ґрунті ненависті	67
Захист прав осіб з інвалідністю	74
Гендерна рівність і захист прав ЛГБТІК+	82
Захист прав постраждалих внаслідок збройної агресії Росії проти України	93
Відповідальність за найтяжчі міжнародні злочини, вчинені в умовах російської збройної агресії	102
Правові гарантії реалізації прав людини в процесі реінтеграції звільнених територій	112
Питання, пов'язані з громадянством	119
Право власності	125
Процесуальні права	136
Додаток 1 до звіту	152
Додаток 2 до звіту	154

# Список скорочень

АМКУ – Антимонопольний комітет України

ВАКС – Вищий антикорупційний суд

Верховна Рада, Парламент – Верховна Рада України

ДБР – Державне бюро розслідувань

ДСА – Державна судова адміністрація України

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

ЄС – Європейський Союз

ЄСІТС – Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЗСУ – Збройні сили України

КК України – Кримінальний кодекс України

КРАІЛ – Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

КСУ – Конституційний Суд України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

Мін'юст – Міністерство юстиції України

МКС – Міжнародний кримінальний суд

МСЕК – Медико-соціальна експертна комісія

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

Нацрада – Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення

НІПЛ – Національна інституція з прав людини

НПМ – Національний превентивний механізм

НПУ – Національна поліція України

НЦУ – Національний центр оперативно-технічного управління

ОГП – Офіс Генерального прокурора

ОГС – організація громадянського суспільства

Президент – Президент України

СБУ – Служба безпеки України

СОГІ – сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність

ТОТ – тимчасово окуповані території

Уряд – Кабінет Міністрів України

# Вступ

Цей звіт окреслює результати моніторингу стану справ, проблем і рекомендацій щодо їх розв'язання у сферах, охоплених розділом 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році в межах Пакету розширення Європейського Союзу (далі – Звіт Європейської комісії), який містить рекомендацію розпочати переговори про вступ України до Європейського Союзу.

Це перший звіт, підготовлений коаліцією громадських організацій на чолі з Лабораторією законодавчих ініціатив. Враховуючи наявну багаторічну експертизу, знання та досвід, неурядові організації розподілили підготовку звіту за окремими сферами так: Лабораторія законодавчих ініціатив – «Судова реформа»; «Адвокат майбутнього» – «Реформа прокуратури» та «Реформа адвокатури»; Асоціація правників України – «Реформа юридичної освіти»; «Трансперенсі Інтернешнл Україна» – «Боротьба з корупцією», Центр прав людини ZMINA – «Захист основоположних прав та свобод».

Цей звіт містить аналіз прогресу, досягнутого Україною за кожною сферою, починаючи з червня 2023 року до липня 2024-го. Інформація щодо досягнутого прогресу за відповідними напрямками протягом серпня 2024 року, що не відображена безпосередньо у тексті звіту, подана в окремому додатку до нього<sup>1</sup>. У звіті також представлені дані за попередні періоди (до червня 2023 року), якщо вони зберігають свою актуальність у звітному періоді, є необхідними для демонстрації досягнутого прогресу чи обґрунтування причин відсутності очікуваних результатів. Цей звіт відповідає структурі розділу 23 згідно зі Звітом Європейської комісії щодо України у 2023 році. Короткий огляд проблем і рекомендацій для їх розв'язання також наведено в окремому додатку до цього звіту<sup>2</sup>.

Протягом звітнього періоду Урядом був прийнятий План заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті Європейської комісії, яким встановлено більше

350 заходів щодо виконання 142 рекомендацій Європейської комісії та передбачено залучення більше 100 виконавців, серед яких міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні (військові) адміністрації, інші державні органи та органи місцевого самоврядування. Також у кінці 2023 року Україною презентовано звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) – самооцінки. Наразі розпочалися двосторонні зустрічі між Україною та Європейською комісією щодо оцінки адаптації українського законодавства до права ЄС.

Цей звіт підготовлено за підтримки Проєкту Європейського Союзу «Право-Justice». Проєкт фінансується Європейським Союзом, його метою є сприяння розвитку верховенства права в Україні відповідно до європейських стандартів і кращого порівнюваного практичного досвіду.

**Це скорочена версія звіту, яка містить результати експертного дослідження виключно за сферою «Захист основоположних прав та свобод». З повним текстом звіту можна ознайомитися на офіційному сайті Центру прав людини ZMINA.**



<sup>1</sup> Додаток 1 до звіту.

<sup>2</sup> Додаток 2 до звіту.

# Методологія

Для підготовки цього звіту було розроблено методологію, мета якої полягала у здійсненні альтернативної незалежної оцінки стану справ державної політики України за означеними у розділі 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії сферами, формуванні висновків щодо ефективності обраних механізмів досягнення їхніх цілей і наданні рекомендацій щодо власного бачення розв'язання виявлених проблем.

З урахуванням методології експертами коаліції громадських організацій за кожною окресленою у звіті сферою проведено аналіз національного (законів, актів Президента, Уряду та центральних органів виконавчої влади, інших інституцій) та міжнародного (конвенцій, статутів, резолюцій, принципів тощо) законодавства; проектів нормативно-правових актів; практики органів судової влади України та Європейського суду з прав людини; досліджень та звітів державних і громадських інституцій, матеріалів медіа, а також інформації, отриманої за допомогою надісланих запитів на доступ до публічної інформації.

З метою врахування та відображення у звіті позицій, зокрема альтернативних, коаліцією громадських організацій проведено понад 40 напівструктурованих глибинних інтерв'ю з представниками різних неурядових організацій, науковцями та експертами на основі попередньо підготовлених гайдів за означеними сферами.

# Захист основоположних прав і свобод



Над розділом працювали експерти Центру прав людини ZMINA, ГО «Правозахисна асоціація «Фрірайтс», ГО «Україна без тортур», ГО «Лабораторія цифрової безпеки», ГО «Харківський інститут соціальних досліджень», ГО «Центр «Соціальна Дія», ГО «Боротьба за права», ГС «Конгрес національних громад України», ГО «Точка опори ЮА», ГО «Українська правова консультативна група», БФ «Право на захист», ГО «Центр політико-правових реформ»



# Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана)

Роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини дуже значна, особливо в умовах повномасштабної збройної агресії проти України. При цьому однією з базових умов ефективної діяльності Уповноваженого є його незалежність (адміністративна, фінансова). Проте під час правового режиму воєнного стану відповідне законодавство України було змінено так, що дало змогу припинити повноваження Уповноваженого під час дії правового режиму воєнного стану. Оскільки ця норма вже була застосована для звільнення попереднього Уповноваженого у травні 2022 року, можна стверджувати, що це ставить Уповноваженого в залежне становище.

Так само важливе питання участі організацій громадянського суспільства у висуванні кандидатів на посаду Уповноваженого, організації відкритого конкурсу на посаду, забезпечення фінансової незалежності інституції, яка, відповідно до Паризьких принципів ООН, є вагомим компонентом забезпечення сталості та незалежності Омбудсмана.

Мандат Уповноваженого дуже широкий і передбачає реалізацію Національного превентивного механізму (НПМ), протидію дискримінації, захист персональних даних і доступ до публічної інформації.

У 2023 році в межах НПМ було здійснено 538 відвідувань місць несвободи (для порівняння, у 2022-му – 345). При цьому бюджетні видатки на виконання повноважень НПМ різко скоротилися на 19% у період з 2022 до 2023 року і наразі перебувають майже на рівні 2020 року. Попри продовження системної діяльності, актуальним питанням залишається взаємодія Офісу з громадськими моніторами, їх постійне професійне навчання та залучення до відвідувань місць несвободи.

Протягом 2023 року до Уповноваженого надійшло 1116 письмових звернень, які стосуються забезпечення рівних прав і свобод, проте жодного звернення до суду в інтересах осіб, які постраждали від дискримінації, не було подано. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) досі відсутня відповідальність за дискримінацію, попри те, що адміністративна відповідальність передбачена ст. 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Тому Уповноважений не може притягнути до адміністративної відповідальності за вчинення дискримінації.

Потребує гармонізації із законодавством ЄС національне законодавство у сфері захисту, обробки, зберігання персональних даних. Ключовим нормативним актом ЄС у цій сфері є Загальний регламент про захист даних (General Data Protection Regulation, GDPR). Для того аби синхронізуватися із законодавством ЄС, український Парламент має ухвалити відповідні законопроекти (реєстраційний № 6177 від 18 жовтня 2021 року та № 8153 від 25 жовтня 2022 року), які вже знаходяться на розгляді у Верховній Раді України тривалий час.



Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана), який діє з 1998 року, є національною інституцією з прав людини (НІПЛ) зі статусом «А»<sup>3</sup>. Відповідно до ст. 101 Конституції України Уповноважений контролює додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Діяльність Омбудсмана, його повноваження визначені Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон про Уповноваженого)<sup>4</sup>. Окрім загальної функції парламентського контролю, Уповноважений реалізує функції НІПЛ, утвореного відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань<sup>5</sup>. Також до повноважень Омбудсмана належить запобігання будь-яким формам дискримінації та проведення заходів щодо протидії дискримінації<sup>6</sup>, інформаційних прав громадян (доступ до публічної інформації), право на звернення та захист персональних даних. Окрім згаданих напрямів, у структурі Офісу Уповноваженого визначені інші стрижневі аспекти діяльності, зокрема: права громадян, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України; права дитини; права людини у секторі оборони та прав ветеранів і військовослужбовців, полонених і членів їхніх родин; соціальні та економічні права; право на справедливий судовий розгляд і процесуальні права.

Наближення України до вступу в ЄС ставить питання щодо того, наскільки законодавство про діяльність Уповноваженого, процедури його призначення та звільнення та й загалом мандат Омбудсмана відповідають стандартам у сфері розвитку НІПЛ і найкращим європейським практикам.

Позитивним можна вважати проведення оцінки спроможності інституції Уповноваженого під час міжнародного збройного конфлікту (листопад 2023 року)<sup>7</sup>. Метою оцінювання спроможності було надати підтримку Уповноваженому у визначенні поточних сильних і слабких сторін його діяльності, а також визначення того, наскільки він володіє потрібними елементами для виконання своїх повноважень у складних умовах, що склалися в галузі захисту прав людини. У результаті запропоновано стратегічні пріоритети та заходи для зміцнення потенціалу й заповнення прогалів у спроможності.

Відповідно до результатів оцінки найбільші прогалини є у п'яти напрямках спроможності Уповноваженого: 1) достатні фінансові ресурси; 2) достатній простір і ресурси; 3) відповідний персонал та організаційна структура; 4) спроможність збирати, зберігати та аналізувати інформацію; 5) стратегічне планування та управління<sup>8</sup>.

Зміни положень Закону про Уповноваженого та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів діяльності НІПЛ є однією з ключових рекомендацій для інституції вже тривалий час. Відповідна Робоча група з підготовки змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» для подальшого посилення його

---

3 НІПЛ, які визнані такими, що відповідають Паризьким принципам, отримують акредитацію зі статусом «А», а ті, що відповідають частково, акредитуються зі статусом «В». НІПЛ зі статусом «А» мають право незалежної участі в Раді ООН з прав людини, її допоміжних органах та деяких органах і механізмах Генеральної Асамблеї. Вони мають право на повноправне членство в GANHRI, зокрема на право голосу та обіймання керівних посад. URL: <https://ganhri.org/accreditation/>.

4 Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

5 Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_f48#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_f48#Text).

6 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI, ст. 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

7 Оцінюванню спроможності сприяли Європейська мережа національних інституцій з прав людини (ENNHRI), Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ). URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Final%20CA%20Report%20UA.pdf>.

8 Там само.

відповідності Паризьким принципам<sup>9</sup> була утворена Уповноваженим у 2023 році, і наразі напрацювання цієї групи на стадії фіналізації<sup>10</sup>.

Основними зауваженнями до поточної редакції Закону про Уповноваженого, які можуть впливати на незалежність Уповноваженого, є відсутність у громадянського суспільства змоги впливати на висування кандидатів на посаду Уповноваженого, а також брак прозорості та чіткої конкурсної процедури обрання Омбудсмана, нестача інструментів забезпечення фінансової незалежності інституції.

#### Відсутність у громадянського суспільства змоги впливати на висування кандидатів на посаду Уповноваженого, а також брак прозорості та чіткої конкурсної процедури обрання Омбудсмана

Наразі відповідно до Закону про Уповноваженого пропозиції щодо кандидатур(-и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше 1/4 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Відповідний комітет Верховної Ради України за результатами спеціальної перевірки подає Верховній Раді свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим цим Законом, та про відсутність причин, які б перешкождали їй обіймати цю посаду. Тож, по-перше, громадські об'єднання, зокрема правозахисні організації, чи організації, які представляють правову спільноту країни, не можуть впливати на процес висування кандидатур. По-друге, проведення спеціальної перевірки не може замінити конкурсну процедуру, яка дала б змогу оцінити добросовісність кандидатів, їхні особисті та професійні якості. Українські правозахисники вже тривалий час висувають вимогу проведення конкурсу на посаду Омбудсмана<sup>11</sup>. Така вимога відповідає Паризьким принципам ООН, а також Принципам захисту та просування інституту Омбудсмана (Венеціанським принципам)<sup>12</sup>. Так, відповідно до Венеціанських принципів процедура відбору кандидатів повинна передбачати публічний конкурс, бути відкритою, прозорою, базуватися на професійних якостях кандидата, бути об'єктивною та передбаченою законом. Критерії призначення Омбудсмана мають бути досить широкими, щоб заохочувати значне коло потенційних кандидатів. Найважливішими критеріями є високі моральні якості, сумлінність, належна професійна компетентність і досвід, зокрема в галузі прав людини й основоположних свобод.

Відсутність у організацій громадянського суспільства змоги впливати на висування кандидатів на посаду Уповноваженого, закриті перевірки замість відкритого конкурсу на посаду негативно позначаються на незалежності та неупередженості Уповноваженого, його політичній незаангажованості, а відповідно й на можливості ефективно захищати права людини в Україні.

## **Брак інструментів забезпечення фінансової незалежності інституції**

Ефективність діяльності Омбудсмана може бути знижена відсутністю ефективних механізмів забезпечення фінансової незалежності інституції. В умовах збройної агресії проти України питання фінансування діяльності Уповноваженого стає дедалі актуальнішим, адже відсутність достатнього рівня забезпечення діяльності інституції за умови різкого збільшення кількості

<sup>9</sup> Принципи, які стосуються статусу національних установ, що працюють із заохоченням і захистом прав людини (Паризькі принципи). Додаток до резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/parizki-principi>.

<sup>10</sup> Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. С. 29. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_довідка\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_рік.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_довідка_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf).

<sup>11</sup> Відкрита заява Правозахисного порядку денного з приводу призначення Уповноваженого з прав людини. Центр громадянських свобод. 2017. URL: <https://ccl.org.ua/claims/vidkryta-zayava-pravozahysnoho-poryadku-dennoho-z-pryvodu-pryznachennya-upovnovazhenoho-z-prav-lyudyny/>.

<sup>12</sup> Принципи захисту та просування інституту Омбудсмана (Венеціанські принципи), ухвалені Венеціанською комісією на 118-й пленарній сесії (Венеція, 15–16 березня 2019 року). URL: [https://boi.org.ua/upload/wn/sr/ombudsman%20principles\\_ukr.pdf](https://boi.org.ua/upload/wn/sr/ombudsman%20principles_ukr.pdf).

звернень може і становити значний ризик для ефективного реагування на випадки порушень прав людини, і ставати інструментом тиску на Уповноваженого.

Протягом 2022–2023 років кількість персоналу інституції збільшилася з 250 до 354 осіб, були відкриті регіональні представництва у більшості з 24 областей України. Маючи понад 300 співробітників та понад 20 регіональних представництв, Уповноважений є найбільшою НІПЛ у Європі та одним із найбільших у світі за чисельністю персоналу. Крім того, його повноваження – одні з найширших серед усіх членів Глобального альянсу НІПЛ (GANHRI) та Європейської мережі НІПЛ (ENNHRI)<sup>13</sup>. Утім, попри зростання загального бюджету Уповноваженого останніми роками (загалом на 19,2% від 2020 року), наразі державне фінансування здебільшого покриває заробітну плату й комунальні послуги, і лише 0,7% загального бюджету Уповноваженого з прав людини 2023 року використано на дослідження та витрати на відрядження. Фінансування всього іншого, передусім усієї операційної діяльності, надходить не з державного бюджету, а від регіональних, міжнародних і недержавних національних партнерів<sup>14</sup>.

Паризькі принципи ООН<sup>15</sup> стверджують, що НІПЛ повинні мати достатні ресурси та фінансову автономію. Мета такого фінансування – надання НІПЛ можливості утримувати власний персонал і приміщення, щоб бути незалежними від уряду та не підлягати фінансовому контролю, який може вплинути на їхню незалежність.

Зміни положень Закону про Уповноваженого та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів діяльності НІПЛ є однією з ключових рекомендацій для інституції вже тривалий час. Відповідна Робоча група з підготовки змін до Закону про Уповноваженого для подальшого посилення його відповідності Паризьким принципам<sup>16</sup> була утворена Омбудсманом у 2023 році. Протягом року тривало напрацювання змін, їх обговорення та доопрацювання, зокрема із залученням експертів Ради Європи та Європейської мережі НІПЛ (ENNHRI). 9 квітня 2024 року законопроект був представлений Уповноваженим під час експертного обговорення, в якому взяли участь міжнародні партнери, народні депутати України та представники громадськості<sup>17</sup>.

Розроблений Робочою групою законопроект передбачає зміни до 24 нормативно-правових актів: кодексів і законів України, без змін до яких впровадження нових підходів неможливе. Загалом розроблені Офісом Омбудсмана зміни відповідають тим рекомендаціям, які багато років пропонували правозахисні організації<sup>18</sup>. Наприклад, йдеться про запровадження конкурсної процедури обрання Омбудсмана за участі організацій громадянського суспільства, зниження вікового цензу для кандидатів на відповідну посаду, усунення колізії в законодавстві щодо таємної і відкритої процедури голосування. Законопроект посилює гарантії незалежності інституції, зокрема захищає фінансову сталість Офісу Омбудсмана,

---

13 Звіт за результатами оцінки спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини/ENNHRI/УВКПЛ/ПРООН. Листопад 2023 року. С. 71. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Final%20CA%20Report%20UA.pdf>.

14 Там само.

15 Принципи, які стосуються статусу національних установ, що працюють над заохоченням і захистом прав людини (Паризькі принципи). Додаток до резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/parizki-principi>.

16 Там само.

17 Зміни до Закону України про Уповноваженого: інституція має бути сильною! Омбудсман України. 2024. URL: [https://ombudsman.gov.ua/news\\_details/zmini-do-zakonu-ukrayini-pro-upovnovazhenogo-instituciya-maye-buti-silnoyu](https://ombudsman.gov.ua/news_details/zmini-do-zakonu-ukrayini-pro-upovnovazhenogo-instituciya-maye-buti-silnoyu).

18 Як Рада має посилити інститут Омбудсмана: правозахисники обговорили зміни в законах. ZMINA. 2020. URL: <https://zmina.info/news/yak-rada-maye-posilyty-instytut-ombudsmaha-pravozahisnyky-obgovoryly-zminy-v-zakonah/>.

передбачаючи, що його фінансування на кожен новий рік не може бути зменшене порівняно з попереднім<sup>19</sup>. Наразі цей законопроект переданий народним депутатам України для реєстрації у Парламенті.

## Загрози незалежності інституції Уповноваженого в період правового режиму воєнного стану

Незалежність Уповноваженого є важливим елементом забезпечення його спроможності реалізувати функцію парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина. Але вже після початку широкомасштабного вторгнення законодавство в цій частині було змінено, зокрема, були ухвалені норми, які дають змогу звільнити Уповноваженого в обхід процедур, передбачених профільним Законом. Так, відповідно до ст. 4 Закону про Уповноваженого його повноваження не можуть бути припинені чи обмежені у разі введення воєнного або надзвичайного стану. Також Закон про Уповноваженого містить перелік підстав та чітку процедуру звільнення (висновок щодо наявності підстави для звільнення з посади Уповноваженого повинна дати тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради).

Утім у травні 2022 року Верховна Рада внесла зміни до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>20</sup>, якими передбачається можливість звільнення Парламентом посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради. Хоча ця норма і увійшла в колізію з нормою спеціального Закону про Уповноваженого, Парламент України 31 травня 2022 року звільнив Людмилу Денісову з посади Уповноваженого<sup>21</sup>. Правозахисники тоді закликали Парламент припинити політизацію і спроби знищення незалежності інституту Омбудсмана та створити умови для проведення відкритого і незалежного конкурсу на посаду Уповноваженого з дотриманням міжнародно визнаних стандартів прозорості, неупередженості та залучення громадянського суспільства<sup>22</sup>.

За місяць, 1 липня 2022 року, на посаду Уповноваженого був призначений Дмитро Лубінець<sup>23</sup>. Проте норма про можливість звільнення Уповноваженого в період воєнного стану залишилася, що ставить під сумнів здатність Уповноваженого діяти цілком незалежно. Оскільки норма про звільнення Уповноваженого в період дії правового режиму воєнного стану вже була застосована для звільнення попереднього Омбудсмана, можна стверджувати, що вона створює тиск на Уповноваженого, який наразі обіймає цю посаду.

## Реалізація функції Національного превентивного механізму

Для реалізації функції НПМ Уповноважений протягом 2023 року здійснив 538 відвідувань місць несвободи, підпорядкованих Міністерству юстиції України (Мін'юст), Національній поліції України, Державній прикордонній службі України, Державній міграційній службі України, Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству соціальної політики України, Національній соціальній сервісній службі України, Міністерству оборони України, Державній

19 В Україні змінюють профільний закон про Омбудсмана: що пропонують і чому це важливо. ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.info/news/v-ukrayini-zminyuyut-profilnyj-zakon-pro-ombudsmana-shho-proponuyut-i-chomu-cze-vazhlyvo/>.

20 Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

21 Рада звільнила Денісову з посади омбудсмана. Радіо Свобода. 2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-rada-ombudsmen-denisova-vidstavka/31876755.html>.

22 Правозахисники вимагають дотримання процедур і незалежного конкурсу на посаду Омбудсмана. ZMINA. 2022. URL: <https://zmina.ua/statements/pravozahysnyky-vymagayut-dotrymannya-procedur-i-nezalezhnogo-konkursu-na-posadu-ombudsmana/>.

23 Про призначення Лубінця Д.В. на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Постанова Верховної Ради України від 01.07.2022 № 2353-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2353-IX#Text>.

судовій адміністрації України<sup>24</sup>. Кількість відвідувань місць несвободи у 2023 році суттєво зросла порівняно з попереднім роком (345 відвідувань у 2022 році<sup>25</sup>). Також у 2023 році значно збільшилася кількість подань Омбудсмана до уповноважених органів за результатами візитів НПМ: 21 – у 2022 році<sup>26</sup>, 140 – у 2023-му.

При цьому бюджетні видатки на виконання повноважень НПМ різко скоротилися на 19% у період з 2022 до 2023 року і наразі перебувають майже на рівні 2020 року<sup>27</sup>.

Ключовими проблемними питаннями, характерними для більшості місць несвободи, залишаються неналежні умови утримання, відсутність доступу до якісної медичної допомоги, порушення права на працю ув'язнених, відсутність укриттів тощо. При цьому у 2023 році Уповноважений вперше здійснив моніторингові відвідування підрозділів Державної міграційної служби (ДМС), оскільки почастішали випадки утримання іноземців у приміщеннях ДМС (у службовому автомобілі) тривалий час без забезпечення належного харчування, питної води, вільного доступу до туалету тощо<sup>28</sup>. Також у 2023 році Офіс Омбудсмана разом із представниками громадськості здійснили 48 відвідувань установ приватної форми власності для осіб старшого віку та осіб з інвалідністю (так звані приватні пансіонати) і виявили системні проблеми із дотриманням базових прав людей, яких утримують у цих місцях несвободи<sup>29</sup>.

НПМ в Україні діє у форматі «Омбудсман +»<sup>30</sup>, що передбачає моніторингові візити до місць несвободи працівниками Секретаріату Уповноваженого та активістів громадянського суспільства (громадськими моніторами). Втім робота Офісу Уповноваженого із громадськими моніторами є недостатньою (зокрема, відсутня стратегія щодо відбору моніторів, їхнього системного навчання, залучення нових моніторів і втримання тих, хто вже має досвід). Поява нових моніторів за відсутності системного професійного навчання може призводити до зниження ефективності відвідування місць несвободи. Крім того, важливо, щоб відвідування НПМ не перетворювалося на чергові перевірки державних органів, де контролю підлягає дотримання галузевих норм без врахування міжнародних стандартів утримання людей у місцях несвободи. Також гостро стоїть питання відвідування місць несвободи, розташованих на деокупованих територіях, у зоні проведення бойових дій<sup>31</sup>. Оскільки доступ до цих територій дуже обмежений, ризик порушень прав людини в таких закладах збільшується.

## Протидія дискримінації

Омбудсман має широкі повноваження щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні, зокрема право звертатися до суду із заявами про дискримінацію для захисту суспільних

24 Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання в 2023 році». URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/додаток.pdf>.

25 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина в Україні у 2022 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/npm-ta-prava-liudyny-v-mistsiakh-nesvobody>.

26 Там само.

27 Звіт за результатами оцінки спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини/ENNHRI/УВКПЛ/ПРООН. Листопад 2023 року. С. 71. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Final%20CA%20Report%20UA.pdf>.

28 Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання в 2023 році». URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/додаток.pdf>.

29 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина в Україні у 2023 році. С. 184. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_довідка\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_рік.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_довідка_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf).

30 Модель «Омбудсман+». URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/model-ombudsman>.

31 Інформація, отримана за результатами експертного інтерв'ю, проведеного під час підготовки цього звіту.

інтересів та особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та в порядку, встановлених законом. Протягом 2023 року до Уповноваженого надійшло 1116 письмових звернень, які стосуються забезпечення рівних прав і свобод<sup>32</sup>, проте жодного звернення до суду в інтересах осіб, які постраждали від дискримінації, не було подано. У КУпАП досі відсутня відповідальність за дискримінацію, попри те, що адміністративна відповідальність передбачена ст. 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»<sup>33</sup>. Тож Уповноважений не може притягнути відповідних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення дискримінації.

Омбудсман публічно відстоює внесення законодавчих змін для просування рівності й боротьби з дискримінацією. Так, Уповноважений підтримав ухвалення законопроектів «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації» (реєстраційний № 5488 від 13 травня 2021 року) та «Про інститут реєстрованих партнерств» (реєстраційний № 9103 від 13 березня 2023 року). У 2023 році Уповноважений двічі звертався до Голови Верховної Ради України щодо прискорення розгляду законопроекту № 5488 у Парламенті<sup>34</sup>.

У жовтні 2023 року Уповноважений став членом Європейської мережі органів з питань рівності (EQUINET) – об'єднання, яке сприяє забезпеченню рівності в Європі<sup>35</sup>.

## Захист персональних даних і доступ до публічної інформації

Питання захисту персональних даних і забезпечення доступу до публічної інформації об'єднані в структурі Офісу Омбудсману в один напрям – дотримання інформаційних прав.

Відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»<sup>36</sup> повноваження щодо контролю за дотриманням законодавства про захист персональних даних покладено на Уповноваженого. Протягом 2023 року до Омбудсману надійшло 1205 звернень щодо порушень цього права. Основними темами звернень були питання, які стосувалися незаконної обробки персональних даних, порушення права на доступ до інформації про себе, неналежної організації обробки персональних даних на підприємствах, в установах та організаціях, а також надходили звернення для отримання рекомендацій і роз'яснень щодо практичного застосування законодавства про захист персональних даних під час їх обробки<sup>37</sup>.

Одним із актуальних питань, яке стоїть перед Україною, є синхронізація національного законодавства у сфері захисту персональних даних з регулюванням ЄС. Зокрема, йдеться про Загальний регламент про захист даних (General Data Protection Regulation, GDPR) – регламент у межах законодавства ЄС щодо захисту персональних даних<sup>38</sup>, а також більш

32 Там само.

33 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

34 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина в Україні у 2023 році. С. 235. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_довідка\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_рік.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_довідка_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf).

35 Члени Європейської мережі органів рівності (EQUINET) одностайно, 42 голосами підтримали членство інституції Уповноваженого в організації. Омбудсман України. 2023. URL: [https://www.ombudsman.gov.ua/news\\_details/chleni-yevropejskoyi-merezhi-organiv-rivnosti-equinet-odnogolosno-42-golosami-pidtrimali-chlenstvo-instituciyi-upovnovazhenogo-v-organizaciyi](https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/chleni-yevropejskoyi-merezhi-organiv-rivnosti-equinet-odnogolosno-42-golosami-pidtrimali-chlenstvo-instituciyi-upovnovazhenogo-v-organizaciyi).

36 Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://docs.google.com/document/d/13cpHBjjJSCpaEayxN8PXSpkQAWTqrvRff-oGsvbk2uc/edit>.

37 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина в Україні у 2023 році. С. 218. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_довідка\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_рік.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_довідка_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf).

38 Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

пізні акти, відомі як Акт про цифрові ринки (Digital Markets Act)<sup>39</sup> і Акт про цифрові послуги (Digital Services Act)<sup>40</sup>.

У 2022 році було розроблено нову редакцію Закону України «Про захист персональних даних» (законопроект № 8153)<sup>41</sup>, яка максимально відобразила новели регламенту. Цим законопроектом пропонується розширити права суб'єктів персональних даних, врегулювати обробку персональних даних у різних сферах, у ньому враховано поширення сучасних технологій в Україні тощо. У травні 2023 року Верховна Рада отримала правовий висновок експертів Ради Європи щодо законопроекту № 8153<sup>42</sup>, у якому була надана загалом позитивна оцінка законопроекту та висловлена готовність долучитися до подальших консультацій. Особливо актуальне ухвалення проекту Закону України «Про захист персональних даних» (реєстраційний № 8153), а також раніше зареєстрованого законопроекту «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстраційний № 6177 від 18 жовтня 2021 року).

Одним із наслідків введення правового режиму воєнного стану в Україні стало обмеження права на доступ до публічної інформації, попри те, що законодавство не передбачає відповідних змін. Але такі обмеження на практиці були запроваджені: з відкритого доступу зникла частина даних (наприклад, із сайту Верховної Ради зникав список народних депутатів України та електронні адреси парламентських комітетів, а з Єдиного державного реєстру судових рішень – частина цих рішень). При цьому розпорядники інформації почали необґрунтовано відмовляти у наданні інформації чи навіть ігнорувати запити. Загалом обмеження доступу до інформації відбувалося без проходження трискладового тесту<sup>43</sup>, що створило умови безпідставного обмеження доступу до публічної інформації<sup>44</sup>.

У 2023 році до Уповноваженого надійшло 3957 звернень щодо порушень права на доступ до публічної інформації<sup>45</sup>. Основними причинами звернень були: необґрунтоване віднесення даних до категорії інформації з обмеженим доступом, ненадання інформації, обмеження доступу до інформації або віднесення даних до категорії інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом, неоприлюднення інформації на офіційних сайтах органів влади, відстрочення у задоволенні запитів.

Протягом 2023 року за порушення права на інформацію, права на звернення та у сфері захисту персональних даних, а також невиконання законних вимог Уповноваженого або представників Уповноваженого складено 88 протоколів про адміністративні правопорушення, із них: 50 – за ст. 212<sup>3</sup> КУпАП, 29 – за ст. 188<sup>40</sup> КУпАП, 9 – за ст. 188<sup>39</sup> КУпАП.

39 Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act). URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3A2022%3A265%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.L\\_2022.265.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3A2022%3A265%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.L_2022.265.01.0001.01.ENG).

40 Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.

41 Про захист персональних даних: проект Закону України, реєстраційний № 8153 від 25.10.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40707>.

42 Там само.

43 Трискладовий тест: як працює механізм, який не дозволяє засекретити важливу інформацію. Доступ до правди. 2020. URL: <https://dostup.org.ua/explainers/publications/tryskladoviy-test-iyak-pratsiuiie-mekhanizm-iyaki-ne-dozvoliaie-zasekretity-suspilno-vazhlyvu-informatsiiu>.

44 Обмеження доступу до публічної інформації під час війни: про що говорить судова практика? Центр демократії та верховенства права. 2023. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/dostupu-sudova-praktyka/>.

45 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина в Україні у 2023 році. С. 223. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_доповідь\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_пik.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_доповідь_Уповноваженого_за_2023_пik.pdf).

Також у 2023 році Уповноважений представив Спеціальну доповідь щодо дотримання конституційного права на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану<sup>46</sup>.

## Рекомендації

1. Внести комплексні зміни до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» для приведення закону у відповідність до стандартів і кращих практик національних інституцій у сфері прав людини, зокрема щодо посилення незалежності інституції через надання можливості висування кандидатів на посаду Уповноваженого організаціям громадянського суспільства, запровадження відкритого конкурсу на посаду, забезпечення фінансової незалежності інституції (наприклад, через визначення неможливості скорочувати видатки на її діяльність порівняно з попереднім роком).
2. Внести зміни до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині усунення можливості звільняти з посади Уповноваженого Верховної Ради України під час дії правового режиму воєнного стану.
3. Забезпечити систематичну роботу із залучення та навчання моніторів НПМ, заохочення їх до участі у відвідуваннях НПМ.
4. Внести комплексні зміни до законодавства, яке регулює питання притягнення до відповідальності за вчинення дискримінації, надавши Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини змогу складати протоколи про вчинення дискримінації як адміністративного правопорушення.
5. Ухвалити проєкт Закону України «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстраційний № 6177 від 18 жовтня 2021 року) та проєкт Закону України «Про захист персональних даних» (реєстраційний № 8153 від 25 жовтня 2022 року) для синхронізації українського законодавства із відповідним законодавством і вимогами щодо обробки й зберігання персональних даних у ЄС.

### Питання для подальшого моніторингу

- › Реєстрація та розгляд проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», напрацьованого Робочою групою при Офісі Омбудсмена.
- › Внесення змін до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині усунення можливості звільняти з посади Уповноваженого Верховної Ради України під час дії правового режиму воєнного стану.
- › Прийняття проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації» (реєстраційний № 5488 від 13 травня 2021 року).
- › Прийняття проєкту Закону України «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстраційний № 6177 від 18 жовтня 2021 року) та проєкту Закону України «Про захист персональних даних» (реєстраційний № 8153 від 25 жовтня 2022 року).

<sup>46</sup> Спеціальна доповідь щодо дотримання конституційного права на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/spetsdopovid-vipravleno-1.pdf>.



# Боротьба із тортурами, жорстоким і принижуючим гідність поведженням

Залишається актуальною рекомендація, яка надана в блоці «Фундаментальні права» попереднього звіту<sup>47</sup> Європейської комісії в частині необхідності запровадження щорічного публічного звітування перед Парламентом про роботу Офісу Генерального прокурора (ОГП) та Державного бюро розслідувань (ДБР) щодо розслідування випадків тортур, захисту потерпілих і перевірки ефективності діяльності НПМ. Відповідні щорічні публічні звітування станом на березень 2024 року не запроваджені.

Також релевантними є зауваження щодо неналежного медичного забезпечення та недостатнього укомплектування персоналом медичних частин пенітенціарної системи і необхідності переведення пенітенціарної медицини до загальної системи охорони здоров'я. Під час війни зазначені проблеми значно погіршилися, оскільки, попри і так недостатню кількість наявного персоналу, частину фельдшерів та лікарів мобілізували. Все це негативно впливає на надання медичної допомоги у пенітенціарній системі.

Крім проблем із умовами тримання та пенітенціарною медициною, занепокоєння також викликає недостатнє виконання позитивного обов'язку держави щодо дотримання прав осіб у місцях несвободи в умовах війни. До цього належить питання евакуації установ, які знаходяться у прифронтових регіонах, та забезпечення пенітенціарних установ укриттями від ракетних і бомбових атак.

Проблемним залишається питання розслідування випадків катувань і жорстокого поводження, вчинених представниками органів правопорядку. Пріоритетом у роботі ДБР залишаються справи щодо розслідування злочинів у сфері економіки та протидії корупції, тоді як справи щодо катувань розслідуються неефективно та затягуються.

З позитивного можна виокремити розвиток системи Custody Records у підрозділах поліції, що сприяє покращенню умов перебування осіб в ізоляторах тимчасового тримання та забезпеченню їхніх прав. Функціонування цієї система було закріплено наказом Міністерства внутрішніх справ України (МВС)<sup>48</sup>.

## Загальна ситуація у сфері запобігання катуванням

### Проблема із визначенням терміну «катування»

Міжнародні стандарти у сфері протидії катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведження і покарання, зокрема Конвенція ООН проти катувань<sup>49</sup>, визначають катуваннями дії, коли біль або страждання заподіюють

47 Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy. P. 39. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf).

48 Про організацію діяльності ізоляторів тимчасового тримання Національної поліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.09.2023 № 777. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2034-23#Text>.

49 Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання. 1998. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_085#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text).

державні посадові особи чи інші особи, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди. Водночас українське національне законодавство неповною мірою відповідає цьому стандарту. Так, ст. 127 Кримінального кодексу України (КК України) передбачає, що спеціальним суб'єктом злочину катування може виступати будь-яка особа, не обов'язково пов'язана із владою. Саме тому в більшій частині справ в Україні за статтею «Катування» підозрюваними є цивільні особи, і відповідно розслідування цих справ ведуть органи Національної поліції України (НПУ), а не ДБР.

У 2023 році почав діяти Закон України № 2812-IX<sup>50</sup>, яким посилено кримінальну відповідальність за основний некваліфікований склад катування (ч. 1 ст. 127 КК України), за вчинення якого передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до шести років (раніше – від двох до п'яти років). У ч. 2 ст. 127 КК України передбачено додаткову кваліфікуючу ознаку – застосування катування «з метою дискримінації». Покарання за таке діяння – позбавлення волі на строк від п'яти до 10 років. Також ст. 127 КК України доповнено ч. 3, якою передбачено відповідальність за катування, вчинені представником держави, зокрема іноземної. Такі дії каратимуться позбавленням волі на строк від семи до 12 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Згідно з п. 1 примітки до ст. 127 КК України під представниками держави у цій статті і ст. 146<sup>1</sup> цього Кодексу слід розуміти службових осіб, а також осіб, які виступають як офіційні чи діють з їх підбурювання, чи з їх відома, чи з їх мовчазної згоди.

Проте навіть у такому видозміненому вигляді визначення «катування» у національному законодавстві не відповідає міжнародним стандартам і має бути змінене.

## Скарги на катування

Залишається недоступною інформація про кількість скарг на тортури та кількість скарг, що надійшли з місць позбавлення волі. Загальний облік такої інформації або не ведеться, або є непублічним.

## Превенція катувань

### Національний превентивний механізм

У сфері запобігання катуванням і жорсткому поведженню позитивним моментом можна зазначити те, що, попри воєнний стан, продовжується діяльність НПМ. Водночас мають місце випадки недопусків представників НПМ в окремі установи<sup>51</sup>.

### Система Custody Records

Система Custody Records допомагає превенції катувань і передбачає електронну фіксацію дій, що відбуваються із затриманими особами в ізоляторах тимчасового тримання (ІТТ) НПУ. Система має на меті захист затриманих від неправомірних дій поліцейських, а також забезпечення правоохоронців від безпідставних звинувачень завдяки ефективному цілодобовому відеонагляду в ІТТ. Вона передбачає, що в ІТТ запроваджується окрема посада – custody officer (інспектор з дотримання прав людини). Він вводить в електронну базу всю інформацію, яка стосується затриманої особи: умови затримання, всі слідчі дії, стан здоров'я, надання медичної допомоги, консультації з адвокатом. Все це фіксується в єдиній електронній базі, що дає змогу швидко отримати будь-який документ щодо затриманого в будь-який час.

<sup>50</sup> Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за катування: Закон України від 01.12.2022 № 2812-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2812-20#Text>.

<sup>51</sup> Докладніше про роботу НПМ див. у розділі «Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсман)».

Україна впроваджує систему Custody Records з 2017 року (спочатку – як пілотні проекти в ІТТ міст Дніпро, Кропивницький, Сарни, Херсон, Харків і Северодонецьк). У 2023 році ця система функціонує на підставі наказу МВС<sup>52</sup>. Відповідний акт також врегулював питання конвоювання осіб та введення спеціальної посади інспектора з дотримання прав людини або іншого поліцейського, у посадових інструкціях якого закріплено виконання таких функцій.

За впровадження системи Custody Records відповідає Департамент головної інспекції та дотримання прав людини НПУ (раніше – Департамент моніторингу дотримання прав людини). Цей підрозділ було реформовано і, окрім функцій моніторингу дотримання прав людини в діяльності поліції та впровадження і розвитку системи Custody Records, йому ще додалися функції розгляду дисциплінарних проваджень щодо працівників поліції.

Станом на березень 2024 року система Custody Records запроваджена в 109 ізоляторах тимчасового тримання та 95 підрозділах, які мають кімнати для затриманих<sup>53</sup>.

## Фіксація слідів катувань

Для ефективного розслідування випадків катувань важливим є дослідження тілесних ушкоджень як об'єктивних ознак заподіяної травми та ретельна фіксація слідів катувань, саме тому міжнародні стандарти у цій сфері прописано дуже докладно. Керівництво з ефективного розслідування і документування катувань та інших видів жорстокого, нелюдського та принизливого поведіння та покарання (Стамбульський протокол)<sup>54</sup> було представлено ООН 9 серпня 1999 року. Документ визначає процедури та стандарти фіксації ушкоджень, порядок проведення психіатричних експертиз, алгоритм допиту жертв і свідків, послідовність збору доказів, етичні засади та принципи ефективного розслідування випадків катувань.

Стамбульський протокол не є обов'язковим документом, хоча на держави покладено обов'язок розслідувати випадки тортур. До повномасштабного вторгнення Росії Україна здійснила низку кроків для імплементації Стамбульського протоколу.

Так, ще у 2017 році на базі Міністерства охорони здоров'я України була утворена<sup>55</sup> міждисциплінарна робоча група для розробки медичного стандарту «Медичне документування катування чи нелюдського або такого, що принижує гідність, поведіння чи покарання». До її складу увійшли представники ОГП, МВС, НПУ, Уповноваженого. Крім того, у 2021 році Указом Президента була затверджена оновлена Національна стратегія у сфері прав людини<sup>56</sup>, одним зі стратегічних напрямів якої була визначена імплементація Стамбульського протоколу.

Кроки до запровадження Стамбульського протоколу були зроблені на рівні окремих типів місць несвободи. Так, наприкінці жовтня 2021 року Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби видав наказ<sup>57</sup>, яким зобов'язав медиків у пенітенціарних

52 Про організацію діяльності ізоляторів тимчасового тримання Національної поліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.09.2023 № 777. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2034-23#Text>.

53 Докладно – у розділі «Процесуальні права».

54 Стамбульський протокол. Посібник з питань ефективного розслідування і документування фактів катувань та іншого жорстокого, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поведіння або покарання. URL: <https://ukraine.un.org/uk/130826-стамбульський-протокол-посібник-з-питань-ефективного-розслідування-і-документування-фактів>.

55 МОЗ розробляє стандарти для ефективного медичного документування катування. Урядовий портал. 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/250097813>.

56 Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 № 119. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>.

57 З 1 січня сліди катувань у тюрмах фіксуватимуть за новими стандартами: експертка про переваги й недоліки нововведень. ZMINA. 2021. URL: <https://zmina.info/news/z-1-sichnya-slidy-katuvan-u-tyurmah-fiksuvatymut-za-novymy-standartamy-ekspertka-pro-peredavy-i-nedoliky-novovveden/>.

зкладах фіксувати тілесні ушкодження в спеціальній карті, що відповідає стандартам Стамбульського протоколу. Наказ набрав чинності з 1 січня 2022 року, однак через повномасштабне вторгнення Росії в Україну ця система не запрацювала.

Через два роки після початку повномасштабного вторгнення, у лютому 2024-го, Міністерство охорони здоров'я України видало наказ<sup>58</sup>, яким введена в дію форма первинної облікової документації № 511 «Довідка про фіксацію тілесних ушкоджень та інструкція щодо її заповнення». Було розроблено карту первинної фіксації тілесних ушкоджень кримінального характеру, яка передбачає докладний опис тілесних ушкоджень, їх характеру, розмірів і графічного відображення їх розташування. Важливим є продовження впровадження цієї практики в роботі системи органів охорони здоров'я.

## Розслідування катувань

Розслідування випадків катувань і жорстокого поводження продовжує залишатися проблематичним, а кількість випадків, які доходять до суду, все ще невелика. Так, відповідно до статистики ОГП<sup>59</sup> кількість кримінальних проваджень, відкритих за ст. 127 КК України, у 2023 році порівняно з 2022-м збільшилася на 38% і становила 94 (у 2022 році – 68 випадків). У 53 з них оголошено підозри у скоєнні кримінального злочину за цією статтею, вісім справ було припинено у зв'язку із застосуванням положень ст. 280 КПК України та ст. 615 КПК України<sup>60</sup>.

Водночас статистику за ст. 127 КК України відображено також у двох інших розділах. У розд. 2 «Кримінальні провадження, досудове розслідування яких здійснюється органами Національної поліції» кількість кримінальних проваджень за вчинення катування становить 51. У 39 з них пред'явлено підозри і 34 направлено до суду. У розд. 6 «Кримінальні провадження, досудове розслідування яких здійснюється Державним бюро розслідувань» кількість кримінальних проваджень, відкритих за ст. 127 КК України, у 2023 році становило 31. У семи з них пред'явлено підозри і лише три направлено до суду.

Ця статистика показує, що кримінальні провадження, відкриті за заявами про тортури з боку правоохоронних органів, не є пріоритетними в роботі ДБР, і відповідно розслідування такого типу справ є неефективними і відбуваються за остаточним принципом. Більшість своїх зусиль ДБР спрямовує на розслідування справ в економічній сфері та справ, пов'язаних із корупцією. З огляду на це необхідно переглянути пріоритезацію роботи ДБР у бік збільшення уваги до документування та розслідування катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання.

## Надання медичної допомоги в пенітенціарній системі

Однією з головних проблем дотримання прав людини в пенітенціарній системі залишається неналежне медичне забезпечення та недостатнє укомплектування персоналом і обладнанням медичних частин. Після повномасштабного вторгнення Росії в Україну зазначені проблеми значно погіршилися, оскільки, попри і так недостатню кількість наявного персоналу, частину фельдшерів і лікарів мобілізували. Така ситуація ще негативніше впливає на надання медичної допомоги у пенітенціарній системі.

58 Про внесення зміни до п. 1 наказу Міністерства охорони здоров'я України від 14.02.2012 № 110: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 02.02.2024 № 186. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/re41588>.

59 Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushehennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>.

60 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 571. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

У 2017 році Мін'юст створив нову та незалежну від пенітенціарної системи структуру – Державну установу «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України»<sup>61</sup>, однак це лише погіршило ситуацію із наданням медичної допомоги особам, які відбувають ув'язнення у пенітенціарних установах. Якщо до цієї реформи установи виконання покарань, маючи різний дохід, могли із власних коштів підтримувати та частково закривати потреби, пов'язані з наданням медичної допомоги утримуваним особам, підтримуючи медичні підрозділи у їхній структурі, то після виведення з-під їх підпорядкування таких підрозділів це було припинено.

У 2019 році ZMINA та Експертний центр з прав людини провели дослідження<sup>62</sup> практики фіксації катувань, зокрема у слідчих ізоляторах і колоніях, що включало проведення фокус-груп із медичним персоналом. Результати дослідження показали, що медики в пенітенціарній системі, хоч і є формально незалежними від адміністрації установи, фактично не можуть працювати, якщо мають погані стосунки з начальством.

Розв'язати цю проблему можна шляхом включення пенітенціарної медицини до загальної системи охорони здоров'я, яка координується та фінансується Міністерством охорони здоров'я України. Операційний план реалізації Стратегії реформування пенітенціарної системи<sup>63</sup> передбачає розробку моделі надання медичної допомоги засудженим та особам, взятим під варту, у єдиному медичному просторі України та впровадження експериментального проекту щодо надання медичної допомоги засудженим та особам, взятим під варту, у єдиному медичному просторі, в III–IV кварталах 2023 року. Утім на сьогодні жодних реальних кроків у цьому напрямі не здійснено.

## Вплив війни на ситуацію у місцях несвободи

### Безпекові ризики для установ пенітенціарної системи, пов'язані з бойовими діями

Загроза життю та здоров'ю осіб у місцях несвободи зумовлена їх перебуванням у зоні бойових дій. Україна вжила недостатньо заходів з дотримання прав осіб у місцях несвободи в умовах війни. Зокрема, не була проведена евакуація пенітенціарних установ, через що частина з них у 2022 році опинилася в окупації (частина в'язнів з Херсонської області була депортована на територію РФ)<sup>64</sup>, а інші знаходяться в прифронтових регіонах і підпадають під ризики обстрілів, а також заклади часто не забезпечені укриттями від ракетних і бомбових атак.

16 грудня 2022 року була прийнята Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та операційний план її реалізації у 2022–2024 роках<sup>65</sup>. Попри те, що це сталося майже через рік після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну, побіжні згадки про воєнний стан і військову агресію містяться лише в положеннях, що досить загально описують аналіз поточного стану справ і проблеми, які зумовили прийняття Стратегії. При цьому операційний план до Стратегії взагалі не адаптований до викликів війни, і в ньому немає жодної згадки про перебування України в стані війни.

61 Про утворення державної установи «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.07.2017 № 684. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2017-%D1%80#Text>.

62 Практика фіксації катувань у місцях несвободи. Звіт за результатами дослідження. URL: <https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2020/02/fixingtorture-web.pdf>.

63 Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-%D1%80#Text>.

64 Депортація місць несвободи з окупованих територій України: аналітична записка. ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.ua/publication/deportacziya-misz-nesvobody-z-okupovanyh-terytorij-ukrayiny-analitychna-zapyska/>.

65 Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-%D1%80#Text>.

Аналогічна ситуація і з прийняттям нової редакції Порядку оптимізації діяльності слідчих ізоляторів, установ виконання покарань і підприємств установ виконання покарань<sup>66</sup>, що передбачає, які заклади мають бути закриті. Попри те, що понад 20 установ зараз перебувають на окупованій території (враховуючи тимчасово окуповану Автономну Республіку Крим і місто Севастополь), ані критерій наближеності до зони проведення бойових дій, ані наближеність до кордону з країною-агресором, ані інші ознаки установ, що дали б змогу запобігати потраплянню до окупації, так і не були враховані під час оновлення Порядку оптимізації діяльності установ, хоча про це й раніше неодноразово зазначали правозахисники та експерти.

З огляду на це важливо, щоб Уряд переглянув стратегічні документи з метою врахування наявних ризиків триваючого збройного конфлікту для місць несвободи, а також підготував ефективні плани зменшення рівня небезпеки для осіб у місцях несвободи. Засуджених, які відбувають покарання в установах, розташованих на прифронтових територіях, треба перемістити в більш безпечні райони. Важливо створити й облаштувати в місцях несвободи необхідну кількість укриттів від ракетних і бомбових атак.

### **Мобілізація засуджених до Збройних сил України**

8 травня 2024 року Верховна Рада прийняла Закон України № 3687-IX<sup>67</sup>, який дає дозвіл деяким категоріям ув'язнених мобілізуватися до лав Збройних сил України (ЗСУ). Це не поширюватиметься на осіб, які відбувають покарання або були засуджені: за злочини проти основ національної безпеки України; умисне вбивство двох або більше людей, вбивство з особливою жорстокістю або поєднане зі зґвалтуванням чи сексуальним насильством; злочини проти статевої свободи та недоторканості; злочини, пов'язані з тероризмом; порушення правил дорожнього руху у стані сп'яніння, якщо воно спричинило смерть кількох людей; вбивство або замах на вбивство правоохоронця чи військовослужбовця; особливо тяжкі корупційні злочини.

Попри певні вади цього Закону (наприклад, не зовсім чітка процедура, обмеження за статтями, відсутність наслідків у разі відмови військової частини взяти звільненого в'язня тощо), загалом він є позитивним і дає можливість засудженим, які визнані придатними за своїм психологічним станом, навичками та станом здоров'я, захищати Україну. Станом на липень 2024 року 3800 таких осіб вступили до лав ЗСУ<sup>68</sup> (серед них – 18 жінок)<sup>69</sup>.

### **Інші проблеми**

Відповідно до Спеціальної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан реалізації Національного превентивного механізму в Україні за 2022 рік»<sup>70</sup> виявлено проблему спільного утримання різних категорій засуджених, зокрема тих, хто вперше вчинив злочини, і тих, хто вже раніше відбував покарання. Ці проблеми в СІЗО фіксувалися і у 2023 році.

66 Про внесення змін до Порядку оптимізації діяльності слідчих ізоляторів, установ виконання покарань та підприємств установ виконання покарань: постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2022 № 1149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1149-2022-%D0%BF#Text>.

67 Про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України та інших законодавчих актів України щодо запровадження інституту умовно-дострокового звільнення осіб від відбування покарання для безпосередньої їх участі в обороні країни, захисті її незалежності та територіальної цілісності: Закон України від 08.05.2024 № 3687-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-IX#Text>.

68 Майже 4 тисячі звільнених в'язнів – у ЗСУ, серед них вже є поранені і загиблі. Українська правда. 2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2024/07/23/7467036/>.

69 У ЗСУ служать 18 амністованих жінок. Чим вони займаються? Hromadske. 2024. URL: <https://hromadske.ua/viyna/229077-mayze-20-eksuviaznennykh-zinok-sluzat-u-zsu-iak-strilchyni-ta-sanitarky-zsu>.

70 Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан реалізації національного превентивного механізму в Україні за 2022 рік. 2023. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/spetsdopovid-npm-2022-na-druk-1compressed-1.pdf>.

Таке спільне утримання несе серйозні та безпосередні ризики для безпеки осіб, які вперше відбувають покарання. Зокрема, засуджені особи, які скоїли повторні злочини, можуть негативно впливати на раніше не судимих, спільне тримання може призвести до конфліктів серед утримуваних осіб, спричинення ними самоушкоджень і скоєння злочинів під час їх утримання в установах кримінально-виконавчої служби (державних установах «Київський СІЗО», «Чернівецький СІЗО» та «Закарпатська УВП (№ 9)»).

З огляду на це варто посилити контроль за роздільним триманням у закладах пенітенціарної системи різних категорій засуджених, зокрема тих, хто вперше вчинив злочини, і тих, хто вже раніше відбував покарання.

## Стан системи пробації

Термін «пробація» офіційно з'явився у національному законодавстві у 2015 році з прийняттям Закону України «Про пробацію»<sup>71</sup>, хоча перші згадки про цей інститут є в урядових документах ще 2002 року. У 2008 році була розроблена перша Концепція реформування кримінальної юстиції України (з напрямом формування пробації). У 2008 році Парламент України зареєстрував перші два проекти законів щодо визначення організаційно-правових засад функціонування пробації. У 2011 році розроблена перша Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні (фокус на майбутню пробацію щодо неповнолітніх).

Натомість фактичне впровадження положень зазначеного вище Закону було здійснено лише у 2017 році, оскільки для цього були необхідні зміни й до інших актів законодавства.

Основна ідея відходу від «філософії» кримінально-виконавчої інспекції, на заміну якій прийшла «філософія» пробації – це відхід від звичайних завдань і функцій контролю з виконання кримінальних покарань, альтернативних позбавленню (обмеженню) волі, до тих, що забезпечують здійснення наглядових і соціально-виховних заходів. Це впливає на зміну мислення і поведінки засудженої особи – її виправлення і ресоціалізацію, що передбачено ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України.

## Персонал і фінансування

Анонсована реформа системи пробації та розширення покарань, альтернативних позбавленню волі, не привела до якісних або навіть кількісних позитивних результатів.

Проведення реформи звелось до розширення функціонального призначення органів пробації, що супроводжується відсутністю фінансування й пониженням правового і соціального захисту персоналу. Це нівелює вимогу європейських правил пробації<sup>72</sup>, що служба пробації повинна мати певний статус, визнання в суспільстві та адекватно забезпечуватися усіма необхідними ресурсами.

Персонал намагається виконувати значні функції в умовах, коли навіть на забезпечення папером виділяється менше 2% від потреби, а конверти, марки та інші необхідні речі працівники вимушені купувати за свою заробітну плату. Фінансування оплати комунальних послуг, ремонтних робіт також відбувається не за кошти державного бюджету. Видатки, які в мінімальному розмірі виділяються центральним апаратом, не стосуються усіх регіонів, підстави для вибіркового підходу закриті та незрозумілі. Розрив у заробітній платі між

71 Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 № 160-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19#Text>.

72 Рекомендація CM/Rec(2010)1 Комітету міністрів державам-членам про Правила Ради Європи про пробації (Прийнята Комітетом міністрів 20.01.2010 на 105-му засіданні заступників міністрів). URL: <https://rm.coe.int/16806f4097>.

центрального апарату і працівниками, які безпосередньо працюють із засудженими, становить десятки разів. Повною мірою фінансуються потреби лише центрального апарату<sup>73</sup>.

Персонал пробації залучає до фінансування місцеву владу та бюджети, проте замість підтримки місцевими бюджетами роботи і програм саме для засуджених, вони сплачують видатки на ремонти і технічну підтримку щоденної діяльності працівників<sup>74</sup>. Як наслідок – засуджені до програм реабілітації не залучаються, необхідні послуги їм не надаються, ризик рецидиву вчинення нових злочинів збільшується.

У минулому році було проведено заходи щодо реалізації змін категорій посад, які заміщувалися особами начальницького складу, на категорії посад, що комплектуються особами, які працюють за трудовим договором в уповноважених органах з питань пробації, проте ніякого правового та соціального статусу/захисту персонал не набув. Особи, що працюють у пробації, навіть не належать до категорії державних службовців. Плинність кадрів становить майже 100% (число звільнених дорівнює числу прийнятих, середній строк роботи в пробації перебуває на межі один-два роки у переважній більшості персоналу)<sup>75</sup>. Витрати на навчання таких працівників є значними, однак навчених кадрів бракує. За таких умов проводити ефективну роботу із засудженими неможливо.

Це також не відповідає Європейським правилам пробації, за якими оплата праці співробітників, система заохочень і умов їхньої праці повинні відображати особливості їхньої професійної діяльності та відповідати характеру праці для того, щоб залучати нових співробітників і утримувати тих, які вже працюють.

## Виконання основних завдань

Пенітенціарна пробація фактично звелася до обміну повідомленнями з різними службами та не приводить до реального розв'язання проблем засуджених, роботи з їхніми сім'ями тощо, як це визначено у Європейських правилах пробації. Пробація фактично пересилає інформацію до інших служб і спрямовує в подальшому отриманні відповіді до установ виконання покарань. У реальності потреби засуджених не вивчаються, не забезпечується вплив на них, а також наявні криміногенні потреби.

Введення покарання у вигляді пробаційного нагляду не впливає на стан справ із застосуванням позбавлення волі, оскільки цей вид покарання, відповідно до закону, планується застосувати до тих засуджених, які й так раніше не позбавлялися волі, їм призначався арешт або інші, більш м'які види покарання.

Чинний Кримінально-виконавчий кодекс України та інші нормативні акти дають повноваження на суттєвий розсуд персоналу органів пробації щодо можливості скасування іспитового строку. На практиці при прийнятті рішення щодо скасування іспитового строку враховуються формальні обставини, без реальної оцінки стану життя засудженого. Частими є випадки, коли не враховується факт поведінки особи в комплексі, а також її особисті обставини. Не аналізується поведінка особи крізь призму заходів, які мали вживатися або реально вживалися працівниками уповноважених органів з питань пробації. Плани,

73 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення виконання покарання у виді штрафу та громадських робіт». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41654>.

74 Огляд результатів діяльності Державної установи «Центр пробації» за I півріччя 2023 року. С. 76. URL: <https://docs.google.com/document/d/1W-wqJfyw4wWX3eaidlmlLbLvSAdQrO7s/edit>.

75 Прийнято на роботу 1053, звільнено 1078. Огляд результатів діяльності Державної установи «Центр пробації» за I півріччя 2023 року. С. 99–100. URL: <https://docs.google.com/document/d/1W-wqJfyw4wWX3eaidlmlLbLvSAdQrO7s/edit>.



що складаються, є формальними та не спрямовані на розв'язання потреб<sup>76</sup>. Усе це призводить до невинуватеного погіршення становища суб'єктів пробації.

28 березня 2024 року набрав чинності Закон України № 3687-IX щодо пробаційного нагляду<sup>77</sup>, ухвалений у вересні 2023-го. Пробаційний нагляд полягає в обмеженні прав і свобод засудженого, визначених законом і встановлених вироком суду, із застосуванням наглядових і соціально-виховних заходів без ізоляції від суспільства. Новий Закон охоплює понад 140 статей КК України, за якими тепер може призначатися пробаційний нагляд.

За своєю суттю пробаційний нагляд практично нічим (окрім наслідків невиконання обов'язків) не відрізняється від умовного звільнення з іспитовим строком. Тому усі, кому зараз призначається пробаційний нагляд, і так були б засуджені до покарань без позбавлення волі. Тому введення цього виду покарання суттєво ні на що не вплине. Лише у тривалій перспективі це може зумовити збільшення числа засуджених до тривалих строків, оскільки якщо раніше при невиконанні обов'язків при звільненні з іспитовим строком засуджений просто направлявся відбувати покарання до пенітенціарних закладів, то тепер це буде вимагати відкриття нового кримінального провадження, нового судового розгляду і значно більшого строку реального позбавлення волі.

## Рекомендації

1. Внести зміни до ст. 127 КК України, якими має бути встановлено виключно спеціальний суб'єкт злочину «катування» – державні посадові особи чи інші особи, які виступають як офіційні.
2. Забезпечити належну імплементацію Керівництва з ефективного розслідування і документування катувань та інших видів жорстокого, нелюдського та принизливого поведіння та покарання (Стамбульського протоколу).
3. Переглянути пріоритетизацію роботи Державного бюро розслідувань в бік збільшення приділення уваги документуванню та розслідуванню катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння та покарання.
4. Забезпечити покращення медичного обслуговування та поступову інтеграцію надання медичної допомоги засудженим та особам, взятим під варту, у єдиному (загальному) медичному просторі, як це передбачено Стратегією реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року.
5. Передбачити належне фінансування системи медичної допомоги. Розробити і впровадити Стратегію і план роботи з медичним персоналом, які мають передбачати справедливу оплату праці та соціальні гарантії медичних працівників.
6. Посилити контроль за роздільним триманням у закладах пенітенціарної системи різних категорій засуджених, зокрема тих, хто вперше вчинив злочини, і тих, хто вже раніше відбував покарання.
7. Переглянути стратегічні документи органів влади з метою врахування наявних ризиків тривалого збройного конфлікту, підготувати ефективні плани зменшення рівня небезпеки для осіб у місцях несвободи. Забезпечити переміщення засуджених, які відбувають

76 Автухов К. Яковець І. Правові засади та практика скасування іспитового строку суб'єктів пробації в умовах боротьби та подолання наслідків епідемії. 2021. URL: <https://notorture.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Дослідження.pdf>.

77 Про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення видів кримінальних покарань: Закон України від 23.08.2023 № 3342-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3342-20>.

покарання в установах, розташованих на прифронтових територіях, в більш безпечні райони, передбачити відповідне фінансування для такого переміщення та розміщення.

8. Створити й облаштувати в місцях несвободи необхідну кількість укриттів від ракетних і бомбових атак.

9. Забезпечити правовий і соціальний захист персоналу пробації відповідно до підходів, закладених у Європейських правилах пробації, зменшити розрив в оплаті праці центрального апарату й тих, хто безпосередньо працює із засудженими. Створити умови для належного виконання персоналом їхніх функцій.

10. Переглянути спроможність органів пробації забезпечувати реальну роботу із засудженими.

11. Внести зміни до чинного законодавства щодо удосконалення підстав застосування до засуджених крайніх заходів реагування, що негативно впливають на їхнє становище, а також змісту і форм пенітенціарної пробації відповідно до європейських підходів.

#### *Питання для подальшого моніторингу*

- › Практична імплементація Керівництва з ефективного розслідування і документування катувань та інших видів жорстокого, нелюдського та принизливого поведіння та покарання (Стамбульського протоколу).
- › Належне фінансування системи медичної допомоги у закладах пенітенціарної системи, покращення медичного обслуговування та поступова інтеграція надання медичної допомоги засудженим та особам, взятим під варту, у єдиний (загальний) медичний простір країни.
- › Підвищення ефективності роботи ДБР щодо документування та розслідування катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання.
- › Створення й облаштування в місцях несвободи необхідної кількості укриттів, підготовка ефективних планів зменшення рівня небезпеки для осіб у місцях несвободи в контексті збройного конфлікту, переміщення місць несвободи, які перебувають або можуть опинитися поблизу від зони бойових дій, у більш безпечні регіони України.

## Свобода вираження поглядів

У 2023 році набрав чинності Закон України «Про медіа» (далі – Закон про медіа)<sup>78</sup>, який наблизив українське законодавство у сфері медіа до європейських стандартів.

Серед іншого, він встановив вимоги до фінансового забезпечення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (Нацрада), зокрема до оплати праці її голови, першого заступника голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів. Крім того, ним встановлено, що фінансування діяльності медіарегулятора становить не менше 0,022% доходів загального фонду Державного бюджету України за попередній рік. Проте

---

<sup>78</sup> Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

у 2023 та 2024 роках український Парламент призупинив дію цих приписів Закону. Питання оплати праці згаданих осіб наразі розв'язується Кабінетом Міністрів України. Водночас у 2023 році Нацрада отримала майже вдвічі менше коштів на свою діяльність, ніж мала отримати згідно із Законом про медіа. Крім того, в 2023 році прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність»<sup>79</sup>, яким встановлено обов'язок проходження нормативно-правовими актами медіарегулятора процедури їх державної реєстрації Мін'юстом. Усе це становить серйозні ризики для незалежності Нацради.

Важливим є те, що Закон про медіа розширив коло медіа, в яких органам влади заборонено брати участь (та/або виступати засновниками/співзасновниками). Це позитивний крок до імплементації європейських стандартів у сфері медіа, покликаний зменшити вплив органів влади на медіа та забезпечити редакційну незалежність останніх. Втім реалізувати згадані законодавчі норми повною мірою під час війни неможливо.

У 2023 та 2024 роках спостерігається суттєве недофінансування суспільного мовника, що негативно відображається на його роботі. Натомість зріс вплив держави на інформаційну політику через формат єдиного телемарафону.

Нерозв'язаними залишаються проблеми, пов'язані з надмірним впливом олігархів та невідповідністю процедури призначення й звільнення Голови Антимонопольного комітету України, визначеної в Законі України «Про Антимонопольний комітет України», Конституції України, що підриває його незалежність і створює можливості політичного тиску. Це несе загрози і для сфери медіа з огляду на надання повноважень Антимонопольному комітету України визначати межі ринків у сфері медіа, а також ринку розповсюдження (поширення) та споживання реклами.

Спостерігається погіршення ефективності розслідувань правопорушень, вчинених проти журналістів, тиск на журналістів та медіа, спроби цензури та намагання на законодавчому рівні обмежити загальний доступ до судових рішень, включених до Єдиного державного реєстру судових рішень, які можуть містити суспільно важливу інформацію. Нерозв'язаними залишаються проблеми, пов'язані з відсутністю належного страхування журналістів, інших працівників медіа та фіксерів<sup>80</sup>.

Позитивною тенденцією є збільшення уваги журналістів та медіа до етичних аспектів висвітлення широкого кола тем, особливо в контексті війни, та посилення внаслідок цього ролі Комісії журналістської етики.

У 2023-му та на початку 2024 року доступ журналістів до Верховної Ради для незалежного висвітлення її діяльності залишався проблемним питанням. Втім у травні 2024 року доступ журналістів до приміщень Парламенту відновлено (за дотримання низки умов)<sup>81</sup>. Крім того, після набрання чинності Законом про медіа спостерігається позитивна тенденція щодо оприлюднення обґрунтування внесення особи до Переліку осіб, які створюють загрозу національній безпеці України.

---

79 Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2024 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#top>.

80 Фіксер – це місцевий найманий координатор, який допомагає організувати робочий процес журналістам, фотографам і знімальним групам телеканалів під час їхніх закордонних відряджень.

81 Спікер Українського Парламенту Руслан Стефанчук підписав Розпорядження про допуск журналістів до Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану. Верховна Рада України. 2024. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/249274.html>.

## Реалізація Закону України «Про медіа»

Закон про медіа<sup>82</sup> набрав чинності 31 березня 2023 року (за винятком окремих норм). Загалом він відповідає європейським стандартам у сфері медіа<sup>83</sup>, зокрема Директиві про аудіовізуальні медіапослуги<sup>84</sup>. Наразі медіаюристи не спостерігають серйозних проблем, пов'язаних з імплементацією зазначеного Закону<sup>85</sup>.

Серед іншого, Закон про медіа посилює фінансову незалежність Нацради. Проте у 2023 році (як і за рік до цього) Парламент зупинив дію низки положень Закону про медіа, які стосуються фінансування регулятора<sup>86</sup>. Внаслідок цих змін питання оплати праці голови, першого заступника голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів Нацради стали залежати від Кабінету Міністрів України<sup>87</sup>. Крім того, в 2023 році в результаті зупинення дії згаданих положень Нацрада отримала майже вдвічі менше коштів на свою діяльність, ніж мала б отримати згідно із Законом про медіа<sup>88</sup>. Це ускладнило процес реалізації зазначеного Закону, зокрема в частині запуску електронного кабінету<sup>89</sup>.

Іншою серйозною загрозою незалежності Нацради є встановлення обов'язку проходження нормативно-правовими актами медіарегулятора процедури їх державної реєстрації Мін'юстом<sup>90</sup>. Такий обов'язок може з'явитися у Нацради після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану. Проблема полягає в тому, що Нацрада не належить до системи центральних органів виконавчої влади<sup>91</sup>, а є незалежним конституційним постійно діючим колегіальним державним органом<sup>92</sup>. Процедура державної реєстрації нормативно-правових актів передбачає, що Мін'юст перевіряє їх на відповідність законодавству України та міжнародним актам, і лише після їх реєстрації ці нормативно-правові акти набирають законної сили<sup>93</sup>. Тобто Мін'юст здійснюватиме контроль за нормативно-правовими актами Нацради, що підірватиме її незалежність.

82 Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

83 DGI (2023)03: Opinion of the Directorate General Human Rights and Rule of Law Information Society and Action against Crime Directorate Information Society Department prepared on the basis of the expertise by Council of Europe experts: Eve Salomon and Tanja Kerševan on the Law «On Media» of Ukraine of 24.02.2023. URL: <https://rm.coe.int/dgi-2023-03-ukraine-tp-law-on-media-2751-9297-4855-1-2753-6081-2551-1/1680aa72df>.

84 Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive, AVMSD), as amended by the Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0013>.

85 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Платформа прав людини» (04.03.2024).

86 Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX, абз. 24 п. 3 розд. «Прикінцеві положення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#top>; Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX, абз. 26 п. 3 розд. «Прикінцеві положення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#top>.

87 Про внесення змін у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 304: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2023 № 276. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276-2023-%D0%BF#Text>.

88 Детальніше див.: Opryshko D. Monitoring media pluralism in the digital era: preliminary study to the implementation of the media pluralism monitor 2024 in Ukraine. Cadmus. 2024. P. 8–9. URL: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/77025>.

89 Відповідно до ст. 69 Закону України «Про медіа» метою електронного кабінету є забезпечення ефективного механізму проведення ліцензійних та реєстраційних дій, електронного обміну інформацією, документами та ефективної взаємодії між Національною радою та суб'єктами у сфері медіа.

90 Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX, п. 15 ч. 2 Розділу «Прикінцеві положення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

91 Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI, ст. 1, ст. 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

92 Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX, ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

93 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 73, п.п. 4, 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>; Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX, п. 15 ч. 2 Розділу «Прикінцеві положення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

Отже, медіарегулятора поставлено в залежність від законодавчої та виконавчої гілок влади, що відкриває можливості для тиску на його представників. З огляду на це необхідно припинити практику призупинення дії норм Закону про медіа в зазначеній частині й повною мірою дотримуватися його приписів, а також внести зміни до Закону України «Про правотворчу діяльність» та скасувати обов'язок проходження нормативно-правовими актами Нацради процедури їх державної реєстрації Мін'юстом.

Важливо також звернути увагу на питання, пов'язані з формуванням Переліку осіб, які створюють загрозу національній безпеці України. Цей Перелік<sup>94</sup> складає (за поданням Ради національної безпеки і оборони України (РНБО), Служби безпеки України (СБУ), Нацради), оновлює та оприлюднює на своєму сайті Міністерство культури та інформаційної політики України. Станом на березень 2024 року оприлюднено відповідні листи СБУ, які містять обґрунтування включення особи до цього Переліку, у трьох випадках. У період з квітня до 18 липня 2024 року кількість осіб, включених до цього Переліку, збільшилася на сім<sup>95</sup>. Відповідні листи СБУ чи звернення Нацради стали доступні громадськості в усіх цих випадках. Оприлюднена інформація загалом відповідає вимогам Закону про медіа, що вказує на позитивну тенденцію в дотриманні його вимог.

## Реформування державних і комунальних медіа

В Україні станом на березень 2024 року друковані медіа є переважно приватними. Це стало можливим внаслідок проведеної в 2016–2018 роках реформи щодо роздержавлення державних і комунальних засобів масової інформації. Винятком є газети «Голос України» та «Урядовий кур'єр», що офіційно публікують закони, інші нормативно-правові акти, аналітику тощо<sup>96</sup>.

Закон про медіа розширив коло медіа, в яких органам влади заборонено брати участь (та/або виступати засновниками/співзасновниками). За загальним правилом, суб'єктом у сфері аудіовізуальних, друкованих та онлайн-медіа не може бути особа, до структури власності якої входять державні органи, органи місцевого самоврядування, їх об'єднання<sup>97</sup>. Винятки з цього правила – суспільний мовник, державне підприємство «Мультимедійна платформа іномовлення України», Українське національне інформаційне агентство «Укрінформ», телеканал «Рада», медіа Міністерства оборони України (виняток щодо останніх застосовується на час дії розд. IX Закону про медіа<sup>98</sup>).

Крім того, Закон про медіа зобов'язав органи місцевого самоврядування ухвалити рішення про реорганізацію комунальних телерадіоорганізацій у місцеві публічні аудіовізуальні медіа. Цей обов'язок має бути виконаний через шість місяців після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану (за певними винятками)<sup>99</sup>, а до цього часу такі медіа можуть реорганізуватися на добровільній основі. У жовтні 2023 року Національна асоціація мовників запустила пілотний проєкт, мета якого – допомогти зазначеним медіа в процесі

94 Перелік осіб, які створюють загрозу національній безпеці. URL: <https://mcip.gov.ua/informatsiyna-polityka-ta-bezpeka/perelik-osib-iaki-stvoriuiut-zahrozu-natsbezpetsi/>.

95 Там само, пп. 32, 54, 84.

96 Opryshko D. Monitoring media pluralism in the digital era: application of the media pluralism monitor in Ukraine. Cadmus. P. 20. URL: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/76165>.

97 Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX, абз. 2 ч. 2 ст. 15, абз. 2 ч. 2 ст. 16, ч. 2 ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

98 Розд. IX Закону України «Про медіа» діє з моменту визнання Верховною Радою певної держави державою-агресором (державою-окупантом) та протягом п'яти років з дня прийняття Верховною Радою рішення про скасування такого статусу. Станом на березень 2024 року Україна визнала державою-агресором (державою-окупантом) лише Російську Федерацію (в 2015 році) і лише після того, як Росія незаконно окупувала частину української території.

99 Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX, п. 38 розд. X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

їх реформування, і відібрала п'ять учасників для його реалізації<sup>100</sup>. Наразі процес реорганізації комунальних медіа в місцеві публічні аудіовізуальні медіа ще триває (станом на липень 2024 року).

Зазначені законодавчі зміни є позитивним кроком до імплементації європейських стандартів у сфері медіа. Вони покликані зменшити вплив органів влади на медіа та забезпечити їхню редакційну незалежність. Втім, враховуючи те, що реорганізація комунальних телерадіоорганізацій у місцеві публічні аудіовізуальні медіа є обов'язковою лише після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану, реалізувати згадані законодавчі норми повною мірою під час війни неможливо.

## Ситуація із суспільним мовником та національний телемарафон

Залишається тривожною ситуація з недофінансуванням ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України»: у 2023 році суспільний мовник отримав лише близько 29%<sup>101</sup> від обсягу фінансування, передбаченого чинним законодавством України<sup>102</sup>. Приблизно така сама ситуація спостерігається і в 2024 році<sup>103</sup>. Значне недофінансування має прямий негативний вплив на вироблення контенту та рівень заробітних плат працівників суспільного мовника. Вироблення/закупівля контенту суспільним мовником наразі можливі лише або власними ресурсами компанії, або за грантові кошти. Неналежний рівень оплати праці працівників суспільного мовника призводить до того, що журналісти змушені шукати джерела додаткового заробітку<sup>104</sup>. Тому для розв'язання цієї проблеми потрібно забезпечити суспільному мовнику фінансування в належному обсязі, передбаченому законом.

Водночас у 2023 та 2024 роках держава виділила значні кошти на національний телемарафон «Єдині новини» та роботу каналів іномовлення, посиливши в такий спосіб свій інформаційний вплив: у 2023 році ця сума становила понад 1,4 млрд грн. Тоді як суспільний мовник недоотримав приблизно таку саму суму коштів<sup>105</sup>.

У 2023 році телемарафон критикували через «незбалансовану подачу інформації та відсутність доступу до нього опозиції»<sup>106</sup>, а також через те, що він «став майданчиком для піару провладної політичної сили»<sup>107</sup>. Водночас телеканали «Прямий», «Еспресо» та «5 канал» (два з яких пов'язують з експрезидентом України Петром Порошенком) не допустили до участі

100 Переможці конкурсу для комунальних медіа. Національна асоціація медіа. 2023. URL: <https://nam.org.ua/news/peremozci-konkursu-dla-komunalnih-media>.

101 Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 02.12.2021 № 1928-IX, абз. 3 ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>; Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX, додаток 3, рядок 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#top>; Бюджет-2023: видатки на суспільне та інші інформаційні сфери. Центр демократії та верховенства права. 2022. URL: <https://cedem.org.ua/news/byudzheth-2023/>.

102 Про суспільні медіа України: Закон України від 17.04.2014 № 1227-VII, ч. 3 ст. 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1227-18#Text>.

103 Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX, абз. 3 ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#top>; Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX, додаток 3, рядок 488. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>.

104 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Центр демократії та верховенства права» (06.03.2024).

105 Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX, абз. 3 ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#top>; Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX, додаток 3, рядки 467, 468, 488. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>; Бюджет 2023 року: Менше на медійно-культурну сферу, але більше на марафон і систему захисту інформації. Детектор медіа. 2022. URL: <https://detector.media/rinok/article/205125/2022-11-19-byudzheth-2023-roku-menshe-na-mediyno-kulturnu-sferu-ale-bilshe-na-marafon-i-systemu-zakhystu-informatsii/>.

106 Виклики для свободи слова та журналістів в умовах війни: соціологічне дослідження. Центр прав людини. ZMINA. С. 47. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/freedomofspeechandjournalistsatwar\\_socialresearchua\\_web.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/freedomofspeechandjournalistsatwar_socialresearchua_web.pdf).

107 Там само, С. 7.

у створенні єдиного телемарафону<sup>108</sup> і ще у квітні 2022 року вимкнули з цифрового ефіру (на виконання рішення РНБО про трансляцію спільного марафону)<sup>109</sup>. Така ситуація несе в собі ризики для плюралізму медіа в Україні<sup>110</sup>.

Варто зазначити, що 21 травня 2024 року суспільний мовник вийшов із єдиного телемарафону та відновив власне мовлення на каналі «Перший». Він більше не транслює «Єдині новини #UАразом», але вироблений ним контент може бути включений в ефір єдиного телемарафону на тих телеканалах, які продовжують його транслювати<sup>111</sup>.

На цьому тлі в українському суспільстві спостерігається зниження довіри до телемарафону<sup>112</sup> й дедалі частіше постає питання щодо доцільності його подальшого існування або як мінімум щодо потреби у його переформатуванні<sup>113</sup>. Крім того, сильній критиці піддають формат роботи каналів іномовлення, зокрема «FreeДом». Ба більше, експерти у сфері медіа щоразу частіше ставлять питання про потребу перегляду та зміни інформаційної політики України загалом<sup>114</sup>. Тому пропонується переглянути доцільність подальшого об'єднання загальнонаціональних телеканалів на єдиній інформаційній платформі цілодобового інформаційного марафону «Єдині новини #UАразом» та змінити формат реалізації єдиної інформаційної політики під час дії воєнного стану.

## Вплив олігархів на медіа

Для України характерним є вплив олігархів на медіа<sup>115</sup> та ризик використання ними медіа для досягнення певних цілей (у бізнесі, політиці тощо). У 2021 році для зменшення цього впливу Парламент ухвалив Закон України № 1780-IX<sup>116</sup> (далі – Закон № 1780-IX). Імплементация цього Закону з урахуванням відповідного висновку Венеційської комісії є однією з вимог ЄС

108 Мономарафон. Чому влада припинила мовлення 5 каналу, Прямого та «Еспресо». Детектор медіа. 2022. URL: <https://detector.media/infospace/article/198512/2022-04-19-monomarafon-chomu-vlada-prypynyla-movlennya-5-kanalu-pryamogo-ta-espreso/>.

109 Держспецзв'язку: Цифровий ефір «Еспресо», Прямого та 5 каналу відключили на виконання рішення РНБО. Детектор медіа. 2022. URL: [https://detector.media/infospace/article/199070/2022-05-09-derzhspetszv'yazku-tsyfrovyy-efir-espresso-pryamogo-ta-5-kanalu-vidklyuchyly-na-vykonannya-rishennya-rnbo/](https://detector.media/infospace/article/199070/2022-05-09-derzhspetszv'yazku-tsyfrovyy-efir-espreso-pryamogo-ta-5-kanalu-vidklyuchyly-na-vykonannya-rishennya-rnbo/).

110 Детальніше див.: Opryshko D. Monitoring media pluralism in the digital era: preliminary study to the implementation of the media pluralism monitor 2024 in Ukraine. Cadmus. 2024. P. 27–29. URL: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/77025>.

111 «Суспільне» відновлює мовлення: початок кінця телемарафону? DW. 2024. URL: <https://www.dw.com/uk/suspilne-vidnovluje-vasne-movlenna-pocatok-kinca-nacionalnogo-telemarafonu/a-69162446>.

112 КМІС: Рівень довіри до телемарафону продовжує знижуватися. Детектор медіа. 2023. URL: <https://detector.media/infospace/article/221129/2023-12-28-kmis-riven-doviry-do-telemarafonu-prodovzhuie-znyzhuvatsya/>.

113 Інформація, отримана за результатами проведених інтерв'ю з представниками ГО «Детектор медіа» (11.03.2024) та ГО «Український інститут медіа та комунікації» (12.03.2024); Виклики для свободи слова та журналістів в умовах війни: соціологічне дослідження. ZMINA. С. 22–23, 47. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/freedomofspeechandjournalistsatwar\\_socialresearchua\\_web.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/freedomofspeechandjournalistsatwar_socialresearchua_web.pdf).

114 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Український інститут медіа та комунікації» (12.03.2024); Баланс між свободою слова та інфобезпекою має складатися з правди і мовчання, а не з правди і брехні. Детектор медіа. 2023. URL: <https://detector.media/infospace/article/218112/2023-10-16-balans-mizh-svobodoyu-slova-ta-infobezpekoju-maie-skladatsya-z-pravdy-i-movchannya-a-ne-z-pravdy-i-brekhni/>; Наші журналісти показали під час війни, що можуть працювати не гірше, ніж The New York Times. Центр політичного консалтингу. 2023. URL: <https://cpc.com.ua/articles/diana-ducik-nashi-zhurnalisti-pokazali-pid-chas-viyni-scho-mozhut-pracyuvati-ne-girshe>; «Варто визнати, що в нас хронічна війна, і суспільство не може роками залишатись із непроговореними проблемами». Експерти – про телемарафон та його подальше існування. Детектор медіа. 2024. URL: <https://detector.media/community/article/223504/2024-02-27-varto-vyznaty-shcho-v-nas-khronichna-viyna-i-suspilstvo-ne-mozhe-rokami-zalishatsya-iz-neprogovorenimi-problemamy-eksperty-pro-telemarafon-ta-yogo-podalshe-ysnuvannya/>.

115 Opryshko D. Monitoring media pluralism in the digital era: application of the media pluralism monitor in Ukraine. Cadmus. 2023. P. 18. URL: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/76165>.

116 Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23.09.2021 № 1780-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>.

для підтвердження статусу України як держави – кандидата на вступ до ЄС<sup>117</sup>. Втім у своєму висновку від 12 червня 2023 року Венеційська комісія підкреслила, що Закон № 1780-ІХ не можна розглядати як демократичну відповідь на олігархізацію, зокрема через його невідповідність принципу верховенства права та можливість використання у політичних цілях<sup>118</sup>.

У 2023 році український Уряд вніс зміни до Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами)<sup>119</sup>, зокрема відтермінував внесення змін до Закону № 1780-ІХ і запуск відповідного Реєстру (олігархів). Тож зміни, що враховують висновки Венеційської комісії, необхідно внести в Закон № 1780-ІХ, а реєстр має почати функціонувати через три місяці після скасування/припинення дії правового режиму воєнного стану. Але такий крок не розв'язує проблему впливу олігархів на медіа, оскільки Закон № 1780-ІХ створює колізії в законодавстві України (зокрема в частині термінології), не відповідає принципу верховенства права та створює ризики політичного тиску. Тому варто розглянути можливість визнання зазначеного Закону таким, що втратив чинність, та підготувати зміни до законодавства України відповідно до рекомендацій Венеційської комісії.

У контексті роботи медіа важливо також звернути увагу на питання, пов'язані з діяльністю Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ). Ця проблема є актуальною, зокрема з огляду на надання повноважень АМКУ визначати межі ринків у сфері медіа, а також ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації. Попри прийняті зміни до законодавства України<sup>120</sup>, досі залишається проблема невідповідності Конституції України процедури призначення та звільнення Голови АМКУ, визначеної в Законі України «Про Антимонопольний комітет України». Відповідно до Конституції України Голова АМКУ призначається (за поданням Прем'єр-міністра України) та звільняється Парламентом<sup>121</sup>. Натомість Закон України «Про Антимонопольний комітет України» передбачає, що Голова АМКУ призначається та звільняється Президентом за згодою Парламенту<sup>122</sup>. Так що процедура призначення та звільнення Голови АМКУ, встановлена вказаним профільним Законом, не відповідає нормам Основного закону України та створює умови для політичного тиску. Для усунення зазначеної проблеми необхідно привести норми Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у відповідність до Конституції України.

---

117 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union of 17.06.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0407>.

118 Opinion on the Law on the prevention of threats to national security, associated with excessive influence of persons having significant economic or political weight in public life (oligarchs), adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9–10 June 2023). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)018-e).

119 План заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами): розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.11.2021 № 1582. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-2021-%D1%80#Text>.

120 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про захист економічної конкуренції та діяльності Антимонопольного комітету України: Закон України від 09.08.2023 № 295-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3295-20#Text>.

121 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, п. 12 ст. 85. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top>.

122 Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-ІІ, ч. 1 ст. 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.



## Переслідування та залякування журналістів, розслідування нападів та інших форм тиску на журналістів

Є проблема посилення тиску на незалежних журналістів і медіа<sup>123</sup>, порушення та обмеження їхніх прав представниками владних структур. За даними Інституту масової інформації, у 2023 році зафіксовано 150 випадків порушення свободи слова, з яких 83 вчинені українською стороною, а 67 – Росією<sup>124</sup>. Крім цього, спостерігається тенденція до погіршення стану розслідувань правопорушень щодо журналістів<sup>125</sup>. Це тривожний сигнал, що свідчить про невирішеність проблем, пов'язаних із імплементацією рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гонгадзе проти України». Прикладами здійснення тиску на журналістів можуть бути спроба залякування Юрія Ніколова<sup>126</sup> – автора резонансних розслідувань про корупційні схеми, зокрема про розкрадання бюджетних коштів у Міністерстві оборони України на закупівлі провізії для військовослужбовців; тривале приховане стеження працівниками української спецслужби за командою проекту журналістських розслідувань Bihus.Info<sup>127</sup>, розсилання «темників»<sup>128</sup> журналістам Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ»<sup>129</sup>.

У зв'язку з цим занепокоєння викликає зміна<sup>130</sup> позиції Уряду щодо імплементації рішення Європейського суду з прав людини у справі «Седлецька проти України»<sup>131</sup>, яка полягає у відмові від внесення змін до законодавства України<sup>132</sup> з метою забезпечення гарантій захисту журналістських джерел. Фактично це консервує наявну проблему і уможливорює вчинення аналогічних порушень прав журналістів у майбутньому<sup>133</sup>.

На цьому тлі тривожним знаком є законодавча ініціатива, спрямована на обмеження загального доступу до Єдиного державного реєстру судових рішень (законопроект № 7033-д)<sup>134</sup>. Цим законопроектом пропонується надавати доступ до ухвал про тимчасовий доступ до речей і документів лише через рік після їх внесення до згаданого реєстру. Якщо раніше виявляти порушення, аналогічні тим, які встановлені у справі «Седлецька проти

123 Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представницею ГО «Детектор медіа» (11.03.2024); Хто і як цькує та залякує українські медіа. Детектор медіа. 2024. URL: <https://detector.media/community/article/222070/2024-01-23-khto-i-yak-tskuie-ta-zalyakuie-ukrainski-media/>.

124 150 порушень свободи слова зафіксував ІМІ в 2023 році. Майже половину вчинила Росія. Інститут масової інформації. 2024. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/150-porushen-svobody-slova-zafiksuvav-imi-v-ukrayini-v-2023-rotsi-majzhe-polovynu-vchynyla-rosiya-i58397>.

125 Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини» (06.03.2024).

126 Невідомі влаштували провокацію проти журналіста-розслідувача Юрія Ніколова – ломились до квартири, вимагаючи «йти служити». Детектор медіа. 2024. URL: <https://detector.media/infospace/article/221722/2024-01-15-nevidomi-vlashtuvaly-provokatsiyu-proty-zhurnalista-rozsliduvacha-yuriya-nikolova-lomylys-do-kvartiry-vymagayuchy-yty-sluzhyty/>.

127 Верховна Рада викликає голову СБУ для пояснень щодо стеження за Bihus.Info. Детектор медіа. 2024. URL: <https://detector.media/infospace/article/222597/2024-02-06-verkhovna-rada-vyklykaie-golovu-sbu-dlya-poyasnen-shchodo-stezhennya-za-bihusinfo/>.

128 «Темники» – це вказівки, які порушують принцип редакційної незалежності журналістів та медіа. Вони можуть стосуватися, наприклад, дозволених і заборонених тем для висвітлення; осіб, у яких бажано чи не бажано брати коментарі, інтерв'ю тощо; заборони поширювати контент певних осіб тощо.

129 Всі свої. Як Офіс Президента бере під контроль Укрінформ. 2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2024/05/29/7458080/>.

130 1436th meeting (June 2022) (DH) – Action plan (11.03.2022) – Communication from Ukraine concerning the case of Sedletska v. Ukraine (Application № 42634/18). URL: [https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD\(2022\)313E](https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD(2022)313E).

131 Judgment of the European Court of Human Rights in the case «Sedletska v. Ukraine» (application № 42634/18) of 01.04.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-208882>.

132 1492nd meeting (March 2024) (DH) – Action Report (28/02/2024) – Communication from Ukraine concerning the case of Sedletska v. Ukraine (Application № 42634/18). URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680aeb3de](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680aeb3de).

133 1428th meeting (March 2022) (DH) – Rule 9.2 – Communication from an NGO (Human Rights Platform) (18/11/2021) in the case of Sedletska v. Ukraine (Application № 42634/18). URL: [https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD\(2021\)1328E](https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD(2021)1328E).

134 Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень: проект Закону України, реєстраційний № 7033-д від 13.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41159>.

України», було складно, то у разі прийняття цього законопроекту це стане неможливим. Отже, цей законопроект створює серйозні ризики для захисту журналістських джерел.

Крім того, законопроектом № 7033-д запропоновано обмежити загальний доступ до судових рішень у справах, які становлять особливий суспільний інтерес (зокрема про злочини проти основ національної безпеки, охорону державної таємниці, недоторканності державного кордону, призову і мобілізації, а також порядку несення військової служби); надати суддям право на власний розсуд вилучати із судових рішень інформацію, що «може зашкодити безпеці» у справах, розглянутих у відкритому засіданні; суттєво розширити перелік відомостей, які не можна розголошувати в текстах судових рішень тощо<sup>135</sup> (детальніше див. у розділі «Свобода мирних зібрань, об'єднань та асоціацій»). Прийняття законопроекту № 7033-д значно обмежить право громадськості отримувати доступ до суспільно важливої інформації, суттєво знизить можливість суспільства здійснювати контроль за відправленням правосуддя та підвищить корупційні ризики.

## Робота журналістів у зоні бойових дій і вплив війни на медіа

Протягом 2023 року в Україні продовжували спостерігатися проблеми, пов'язані з допуском журналістів до місць ведення бойових дій. Здебільшого вони були пов'язані з акредитацією журналістів та її скасуванням, з вибірковою (у деяких випадках – дискримінаційним) допуском журналістів до «червоних» зон для перебування представників медіа в районах ведення бойових дій<sup>136</sup>, а також з тим фактом, що наказ Головнокомандувача ЗСУ «Про організацію взаємодії між Збройними силами України, іншими складовими Сил оборони та представниками медіа на час дії правового режиму воєнного стану» № 73<sup>137</sup> (далі – наказ Головнокомандувача № 73) неповною мірою узгоджувався з нормами Закону про медіа<sup>138</sup>.

На початку лютого 2024 року Головнокомандувач ЗСУ затвердив зміни до наказу № 73. Це стало важливим кроком для полегшення доступу журналістів до місць ведення бойових дій. Так, збільшено строк, на який надається акредитація, й встановлено чіткий опис зон для перебування представників медіа в районах ведення бойових дій. Ці зміни є позитивними. Втім є ще деякі недоліки, на які звертають увагу медіаексперти. Зокрема, в наказі Головнокомандувача № 73 деякі підстави для відмови в акредитації вписані усе ще недостатньо чітко<sup>139</sup>. Цей недолік є суттєвим, оскільки дозволяє посадовцям на свій розсуд відмовляти журналістам в акредитації. Усунути вказаний недолік можна через внесення змін до згаданого наказу і визначення в ньому чіткого виключного переліку підстав для відмови в наданні журналістам акредитації в районах ведення бойових дій.

Нерозв'язаним залишається також питання страхування життя та здоров'я журналістів (як тих, які працюють у медіа, так і фрілансерів), інших працівників медіа й фіксерів<sup>140</sup>. Проблема забезпечення їхнього належного страхування є особливо актуальною в період

135 Закликаємо Верховну Раду не приймати законопроект № 7033-д, який обмежує доступ до судових рішень. ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.ua/statements/zaklykayemo-verhovnu-radu-ne-prijmaty-zakonoprojekt-%e2%84%96-7033-d-yakij-obmezhuje-dostup-do-sudovyh-rishen/>.

136 Більше п'ятдесяти місцевих громад закриті для журналістів. Репортери без кордонів. 2023. URL: <https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2023/03/Lire%20en%20ukrainien.pdf>; Медіарух вимагає від влади негайно повернути акредитації закордонним журналістам. ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.ua/statements/mediaruh-vymagaye-vid-vlady-negajno-povernuti-akredytaciyi-zakordonnim-zhurnalistam/>.

137 Про організацію взаємодії між Збройними силами України, іншими складовими Сил оборони та представниками медіа на час дії правового режиму воєнного стану: наказ Головнокомандувача Збройних сил України від 03.03.2022 № 73. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS36785?an=1>.

138 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини» (06.03.2024).

139 Там само.

140 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Центр демократії та верховенства права» (06.03.2024) та ГО «Український інститут медіа та комунікації» (12.03.2024).

ведення бойових дій на території держави. У 2023 році страхування небагатьох журналістів, які працювали на передовій, забезпечувалося через спеціальний фонд, який фінансово підтримували іноземні донори<sup>141</sup>. Але проблема має бути розв'язана комплексно, зокрема на рівні державної політики, що забезпечить передумови для створення спеціальних програм страхування ризиків, пов'язаних із роботою журналістів, інших працівників медіа й фіксерів в умовах ведення бойових дій.

До несприятливих факторів, які також негативно впливають на діяльність журналістів та медіа, можна віднести низьку оплату їхньої праці<sup>142</sup>. Зокрема, це стосується журналістів суспільного мовника, а також тих, хто працює у регіональних медіа<sup>143</sup>. Це може призводити до випадків, коли журналісти змушені йти з професії в пошуках іншої роботи з більш високим рівнем оплати праці. Головною причиною такого становища є руйнування української економіки, рекламних ринків внаслідок війни та мобілізація фінансових ресурсів для воєнних потреб.

Вплив війни на сферу медіа є значно ширшим, зокрема і тому, що низка медіа вимушено припинили свою діяльність (з огляду на фінансові труднощі або тому, що вони опинилися в районах бойових дій чи на окупованих Росією територіях)<sup>144</sup>, а також тому, що є можливість мобілізації чоловіків-журналістів, особливо тих, хто публікує критичні матеріали, до лав ЗСУ<sup>145</sup>.

Іншою проблемою в 2023 – на початку 2024 року був недопуск журналістів і представників медіа до Парламенту. Правозахисники та журналісти звертали увагу на той факт, що одразу після початку повномасштабного вторгнення журналістам і медіа заборонили бути присутніми на засіданнях Верховної Ради та в її кулуарах, а засідання майже всіх комітетів Парламенту перейшли в онлайн, без залучення експертів з організацій громадянського суспільства<sup>146</sup>. Представники Парламенту пояснювали такі рішення заходами безпеки та відсутністю достатнього місця в укриттях під час повітряної тривоги. Втім 8 травня 2024 року Голова Верховної Ради підписав Розпорядження № 431, затвердивши Положення про акредитацію медіа при Верховній Раді України дев'ятого скликання на період дії воєнного стану в Україні<sup>147</sup>, яким відновлено доступ журналістів до приміщень Парламенту (за дотримання низки умов).

141 Міжнародний фонд страхування журналістів. URL: <https://war-correspondent.info/>.

142 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Український інститут медіа та комунікації» (12.03.2024).

143 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Центр демократії та верховенства права» (06.03.2024) та ГО «Платформа прав людини» (06.03.2024).

144 567 порушень свободи слова ІМІ зафіксував у 2022 році в Україні. Понад 80% вчинила Росія. Інститут масової інформації. 2023. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/567-porushen-svobody-slova-imi-zafiksuvav-u-2022-rotsi-v-ukrayini-ponad-80-vchynyla-rosiya-i50055>; 150 порушень свободи слова зафіксував ІМІ в 2023 році. Майже половину вчинила Росія. Інститут масової інформації. 2024. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/150-porushen-svobody-slova-zafiksuvav-imi-v-ukrayini-v-2023-rotsi-majzhe-polovynu-vchynyla-rosiya-i58397>.

145 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Центр демократії та верховенства права» (06.03.2024) та ГО «Платформа прав людини» (06.03.2024); Кореспондента «Укрінформу», який заявив про «темники», зобов'язали з'явитися до військомату. Інститут масової інформації. 2024. URL: <https://imi.org.ua/news/korespondenta-ukrinformu-yakji-zayavyv-pro-temnyky-zobov-yazaly-z-yavytysya-do-vijskkomatu-i61747>.

146 Верховну Раду закликають допустити журналістів до своїх засідань і в кулуари. Детектор медіа. 2024. URL: <https://detector.media/community/article/222585/2024-02-06-verkhovnu-radu-zaklykayut-dopustyty-zhurnalistiv-do-svoikh-zasidan-i-v-kuluary/>.

147 Про деякі питання організації роботи журналістів у Верховній Раді України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану в Україні: розпорядження Голови Верховної Ради України від 08.05.2024 № 431. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/431/24-%D1%80%D0%B3#Text>.

## Журналістська етика, робота професійних журналістських спілок

В Україні діє низка професійних і творчих журналістських спілок та органів журналістського саморегулювання, як-от: Комісія з журналістської етики, Національна спілка журналістів України, Незалежна медійна рада. Відповідно до законодавства України<sup>148</sup> журналісти зобов'язані виконувати вимоги Кодексу етики українського журналіста<sup>149</sup>, за дотриманням якого слідкує Комісія з журналістської етики (КЖЕ). Ця комісія дуже активно працює, готує та публікує рішення, роз'яснення й заяви з питань дотримання журналістами та медіа етичних стандартів, надає відповідні рекомендації на основі міжнародних та європейських стандартів і найкращих практик у сфері свободи вираження. Крім того, КЖЕ активно співпрацює з факультетами журналістики вищих навчальних закладів України<sup>150</sup>.

З початку російського повномасштабного вторгнення в Україну зросла кількість звернень журналістів і медіа до КЖЕ з проханнями надати рекомендації щодо етичних стандартів висвітлення різноманітних тем, особливо в контексті війни<sup>151</sup>, у відповідь на що КЖЕ розробила та опублікувала відповідні рекомендації й стандарти<sup>152</sup>. Крім того, позитивною тенденцією є збільшення кількості випадків реагувань з боку журналістів та медіа на звернення КЖЕ. Водночас прослідковується й така тенденція: рекомендацій КЖЕ ретельніше дотримуються регіональні медіа, ніж великі медіагрупи<sup>153</sup>.

### Рекомендації

1. Припинити практику призупинення дії норм Закону України «Про медіа» в частині фінансування Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, і повною мірою дотримуватися приписів зазначеного Закону.
2. Скасувати обов'язок проходження нормативно-правовими актами Нацради процедури їх державної реєстрації Міністерством юстиції України.
3. Забезпечити належне фінансування суспільного мовника відповідно до Закону України «Про суспільні медіа України».
4. Переглянути доцільність подальшого об'єднання загальнонаціональних телеканалів на єдиній інформаційній платформі цілодобового інформаційного марафону «Єдині новини #UАразом», змінити формат реалізації єдиної інформаційної політики під час воєнного стану.
5. Визнати Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» таким, що втратив чинність, та підготувати зміни до законодавства України відповідно до рекомендацій Венеційської комісії.

148 Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста: Закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР, п. 1 ч. 2 ст. 11<sup>1</sup>. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

149 Кодекс етики українського журналіста. Комісія з журналістської етики. URL: <https://cje.org.ua/ethics-codex/>.

150 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Український інститут медіа та комунікації» (12.03.2024).

151 Див., наприклад: Рекомендації Комісії з журналістської етики щодо висвітлення загибелі людей під час війни від 04.05.2022. URL: <https://cje.org.ua/statements/rekomendatsii-kzhe-shchodo-vysvitlennia-zahybeli-liudey-pid-chas-viyny>, Рекомендації Комісії з журналістської етики щодо вживання стилістично забарвленої лексики в журналістських матеріалах про війну від 27.05.2022. URL: <https://cje.org.ua/statements/rekomendatsii-komisii-z-zhurnalistskoi-etyky-shchodo-vzhivannia-stylistychno-zabarvlenoi-leksyky-v-zhurnalistskykh-materialakh-pro-viynu/>.

152 Там само; Саморегуляція українських медіа під час дії воєнного стану в Україні. З досвіду роботи Комісії з журналістської етики. Комісія з журналістської етики. 2022. URL: <https://cje.org.ua/library/samorehuliatsiia-ukrainskykh-media-pid-chas-dii-voiennoho-stanu-v-ukraini-z-dosvidu-roboty-komisii-z-zhurnalistskoi-etyky/>.

153 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Український інститут медіа та комунікації» (12.03.2024).

6. Привести норми Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у відповідність до Конституції України в частині процедури призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету.
7. Забезпечити належну імплементацію рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гонгадзе проти України», зокрема підвищити рівень ефективності розслідувань правопорушень, вчинених проти журналістів та працівників медіа.
8. Внести зміни до законодавства України для імплементації рішення Європейського суду з прав людини у справі «Седлецька проти України».
9. Внести зміни до наказу Головнокомандувача ЗСУ № 73, визначивши в ньому чіткий виключний перелік підстав для відмови в наданні журналістам акредитації в районах ведення бойових дій.
10. Розв'язати питання страхування журналістів, інших працівників медіа та фіксерів від ризиків, пов'язаних з роботою в умовах ведення бойових дій.
11. Привести Перелік осіб, які створюють загрозу національній безпеці України, у відповідність до вимог Закону України «Про медіа».

*Питання для подальшого моніторингу*

- › Закон України «Про медіа» (в частині фінансового забезпечення Нацради; виконання вимог абз. 2 ч. 2 і ч. 5 ст. 7, а саме: в частині розробки та затвердження методики визначення меж ринків у сфері медіа та методики визначення меж ринку розповсюдження (поширення) та споживання рекламної інформації).
- › Закон України «Про правотворчу діяльність» (в частині скасування обов'язку проходження нормативно-правовими актами Нацради процедури їх державної реєстрації Міністерством юстиції України).
- › Закон України «Про суспільні медіа України» (в частині забезпечення належного фінансування акціонерного товариства «Національна суспільна телерадіокомпанія України»).
- › Закон України «Про Антимонопольний комітет України» (в частині приведення процедури призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету у відповідність до норм Конституції України).
- › Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (визнання цього Закону таким, що втратив чинність, та підготовка змін до законодавства України відповідно до рекомендацій Венеційської комісії).
- › Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень» (реєстраційний № 7033-д від 13 січня 2023 року) в частині його прийняття або відхилення чи зняття з розгляду.

# Позасудове блокування сайтів

У сфері позасудового блокування сайтів в Україні, починаючи з червня 2023 року, ситуація залишається загалом незмінною через відсутність будь-яких змін до законодавчого регулювання. Нині діє п'ять процедур, внаслідок використання яких сайти в Україні можна блокувати без рішення суду:

- › застосування санкцій (спеціальних обмежувальних заходів) за рішенням РНБО;
- › ухвалення рішення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ) про вимогу до власника сайту або провайдера хостингу щодо обмеження доступу до сайту, на якому надається безліцензійний доступ до азартних ігор;
- › заборона поширення онлайн-медіа Нацрадою;
- › внесення Нацрадою відповідних сервісів до Переліку аудіовізуальних медіасервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора;
- › блокування за розпорядженням Національного центру оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій (НЦУ).

Використання цих процедур для обмеження доступу до протиправного контенту та сайтів, що його поширюють, загалом можна вважати виправданим і пропорційним. КРАІЛ обмежує доступ до сайтів, які не виконують вимоги для ведення економічної діяльності, що несе високий рівень ризику для громадян. Блокування сервісів держави-агресора за рішеннями Національної ради, розпорядження НЦУ та санкції РНБО є обмеженими в часі.

Водночас юридичні підстави застосування блокувань як РНБО в межах санкційного апарату, так і НЦУ в межах його надзвичайних повноважень є невизначеними та не дають змоги говорити про їх повну відповідність міжнародним стандартам у сфері свободи вираження поглядів, гарантованої ст. 10 Європейської конвенції з прав людини<sup>154</sup> та ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права<sup>155</sup>.

## Ситуація щодо позасудового блокування сайтів в Україні

Україна не має консолідованого законодавства у сфері блокування сайтів. Протягом тривалого часу єдиним положенням, яке його уможливило, була норма ст. 39 Закону України «Про телекомунікації»<sup>156</sup>, що передбачала обов'язок провайдерів обмежувати за рішенням суду доступ до сайтів, які поширювали дитячу порнографію. Втім відсутність таких норм не завадила Президенту України та РНБО у 2017 році використати положення Закону України «Про санкції» для блокування російських онлайн-платформ «Вконтакте», «Однокласники», Mail.ru та Yandex строком на три роки<sup>157</sup>. Санкція у формі «заборони інтернет-провайдерам надання послуг з доступу користувачам мережі «Інтернет» до ресурсів» була застосована

154 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

155 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

156 Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.

157 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2017 «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 15.05.2017 № 133. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1332017-21850>.

на підставі п. 25 ч. 1 ст. 4 Закону<sup>158</sup>, що дозволяє накладати «інші санкції, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим Законом». Надалі за допомогою цього інструменту було заблоковано понад 800 сайтів<sup>159</sup>, причому такі блокування відбувалися вже і під час повномасштабного вторгнення після 24 лютого 2022 року.

У 2023 році до Закону України «Про санкції» були внесені зміни, що передбачили новий тип санкцій – «блокування доступу до інформаційних ресурсів, які використовуються для демонстрації та використання символіки терористичних організацій і груп, пропагування ідей та програмних цілей таких організацій (груп)»<sup>160</sup>. Станом на кінець лютого 2024 року ця санкція не застосовувалася.

Згодом в українському законодавстві почали з'являтися інші норми, які уможлилювали блокування сайтів без рішення суду. Першим був Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»<sup>161</sup>, який дозволяв КРАІЛ вимагати від власників вебсайтів і провайдерів хостингу обмежувати доступ до сайтів, що надавали безліцензійний доступ до азартних ігор. На сьогодні КРАІЛ обмежила доступ до 245 таких сайтів<sup>162</sup>.

Наступним таку можливість передбачив Закон України «Про медіа»<sup>163</sup>, ухвалений наприкінці 2022 року в межах виконання вимог, висунутих до України щодо отримання статусу держави – кандидата до членства у Європейському Союзі. Положення його ст. 116 дозволяють блокувати сайти онлайн-медіа за рішенням регулятора у разі, якщо анонімні онлайн-медіа припустилися трьох значних або грубих порушень протягом одного місяця або ж якщо зареєстроване онлайн-медіа протягом одного місяця припустилося шести значних порушень. У другому випадку обмеження є тимчасовим і запроваджується лише на два тижні. Втім протягом першого року чинності цього Закону Нацрада не могла застосовувати ці заходи через перехідний період для регулювання онлайн-медіа.

Проте медійний регулятор застосовував іншу процедуру – наповнення Переліку аудіовізуальних медіасервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора згідно із вимогами Закону України «Про медіа»<sup>164</sup>. Відповідно до закріплених ним критеріїв, а також Положення про Перелік<sup>165</sup> Нацрада винесла рішення про обмеження доступу до 225 сайтів, за допомогою яких надавався доступ до 22 сервісів<sup>166</sup>, що були різним чином пов'язані з Росією – через мову інтерфейсу, відповідність вимог сервісу законодавству держави-агресора або ж наявність на платформі контенту, що може загрожувати національній безпеці. Блокування цих сайтів є чинним до закінчення агресії Росії та скасування її статусу держави-агресора, а також протягом п'яти років після цього, за умови щорічного перегляду необхідності застосування відповідних обмежень Верховною Радою.

---

158 Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>.

159 Sanctions registry. Лабораторія цифрової безпеки. URL: <https://freespeech.dslua.org/sanctions-registry/>.

160 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом: Закон України від 21.03.2023 № 2997-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2997-20>.

161 Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20>.

162 Нелегальні вебсайти. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Nelehalni-saity.html>.

163 Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

164 Там само.

165 Про затвердження положення про Перелік аудіовізуальних медіасервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 08.06.2023 № 382. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN077696>.

166 Перелік аудіовізуальних медіасервісів на замовлення та сервісів провайдерів аудіовізуальних сервісів держави-агресора. URL: [https://webportal.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2023/11/Perelik-servisiv-derzh-agresora\\_stanom-na-09.11.2023.pdf](https://webportal.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2023/11/Perelik-servisiv-derzh-agresora_stanom-na-09.11.2023.pdf).

Новий Закон України «Про захист прав споживачів»<sup>167</sup> надає повноваження щодо блокування сайтів Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у разі відсутності на сайті суб'єкта господарювання інформації про його найменування та місцезнаходження. Закон набере чинності лише після закінчення воєнного стану, а тому ці повноваження служба не реалізовує.

Насамкінець варто згадати і про особливості, пов'язані з регулюванням електронних комунікацій під час дії правового режиму воєнного стану, що безперервно триває з 24 лютого 2022 року. Згідно з чинним законодавством у цей період регуляторні функції перебирає на себе спеціально створений НЦУ, що функціонує при Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України. Його діяльність регулюється урядовою постановою № 812<sup>168</sup>, а також окремими нормами Закону України «Про електронні комунікації»<sup>169</sup>, що прийшов на заміну згаданому вище Закону України «Про телекомунікації». У ст. 32 Закону передбачено, що розпорядження НЦУ щодо оперативного-технічного управління електронними комунікаційними мережами є обов'язковими для виконання провайдерами. Але коло питань, яких воно може стосуватися, є невизначеним. НЦУ активно використовував ці положення для блокування так званих автономних систем (AS)<sup>170</sup>, різноманітних сайтів, а також боротьби з фішингом<sup>171</sup>. Дані Платформи прав людини вказують на 11 754 заблокованих сайти станом на серпень 2023 року<sup>172</sup>, причому ця практика тривала і надалі; останнє рішення про блокування датоване груднем 2023 року<sup>173</sup>. Під рішення НЦУ підпадали як сайти російських медіа<sup>174</sup>, так і українські сайти з продажу алкоголю та тютюнових виробів<sup>175</sup>, а також сайти з доступом до азартних ігор<sup>176</sup>. Крім того, за цією процедурою блокувалися сайти, що містили персональні дані загиблих українських військових<sup>177</sup>. Розпорядження НЦУ мають виконуватися до закінчення правового режиму воєнного стану, після чого доступ до сайтів має бути розблокований.

Процедури, передбачені законами України «Про медіа» та «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», є чітко окресленими законодавством, переслідують легітимні цілі – захист національної безпеки та прав інших людей, а також є необхідними і пропорційними. Цим самим вони відповідають трискладовому тесту обмеження прав людини, передбаченому міжнародним правом. Процедура блокування, передбачена Законом України «Про захист прав споживачів», також спрямована на примус до виконання формальних норм законодавства відповідними суб'єктами і не

167 Про захист прав споживачів: Закон України від 10.06.2023 № 3153-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3153-20/>.

168 Деякі питання оперативного-технічного управління телекомунікаційними мережами в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 812. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2004-%D0%BF>.

169 Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20>.

170 НКЕК оприлюднює важливу інформацію до уваги всіх постачальників мереж та послуг щодо взаємодії з НЦУ. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=99&id=2282&language=uk>.

171 Про впровадження системи фільтрації фішингових доменів: розпорядження Національного центру оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій від 30.01.2023 № 67/850. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=99&id=2580&language=uk>.

172 Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини».

173 Про блокування доменних імен: розпорядження Національного центру оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій від 20.12.2023 № 917/1778. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=99&id=2914&language=uk>.

174 Перелік сайтів, що підпали під рішення Національного центру оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій. URL: [https://local.com.ua/files/file/13459/dodatok\\_rozporiadjennia\\_130.xlsx](https://local.com.ua/files/file/13459/dodatok_rozporiadjennia_130.xlsx).

175 Про блокування доменних імен: розпорядження Національного центру оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій від 10.03.2023 № 196/980. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=99&id=2617&language=uk>.

176 Про блокування доменних імен: розпорядження Національного центру оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій від 14.03.2023 № 203/987. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=99&id=2621&language=uk>.

177 Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представником ГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини».



становить значної загрози свободі вираження поглядів. З огляду на це варто сконцентруватися на використанні санкційного законодавства для блокування сайтів і дискреційних повноваженнях НЦУ у цій сфері.

## Проблема 1. Використання Закону України «Про санкції» для блокування сайтів

Громадянське суспільство послідовно звертало увагу на проблематичність застосування санкцій для блокування онлайн-платформ та сайтів ще з 2017–2018 років<sup>178</sup>. Ще тоді фахівці погоджувалися, що хоча значна кількість сайтів, які потрапили під санкції, поширюють шкідливий контент, однак процедура здійснення таких блокувань не передбачена законом, адже жоден законодавчий акт в Україні не містить такого заходу, як «заборона інтернет-провайдером надання послуг з доступу користувачам мережі «Інтернет» до ресурсів/сервісів». Зустрічалися навіть випадки спроб блокувань окремих сторінок у соцмережах, меншнів (@назва\_сторінки)<sup>179</sup> та адрес електронної пошти<sup>180</sup>.

Одне з досліджень вказало й на інші елементи несистематичності санкційної політики. На думку його авторів, сумнівними з погляду законності та передбачуваності є використання неоднакових формулювань щодо блокувань (навіть в одному указі Президента), практика блокування сайтів накладанням санкцій на фізичних осіб, включно з уже померлими, та неузгодженість строковості накладення санкцій (в одному указі сайт може бути заблокований безстроково, а в наступному, вже за місяць – на три роки)<sup>181</sup>. Вони також наголошували і на потребі наводити належну інформацію, що дала б змогу зрозуміти підстави застосування відповідної санкції до певного суб'єкта, адже вмотивованості санкціям бракувало.

Втім, попри критику громадянського суспільства<sup>182</sup>, ситуація загалом залишилася незмінною. Норма про «інші санкції» активно використовується для продовження блокувань – з червня 2023 року було видано ще чотири таких укази<sup>183</sup>.

---

178 Медійні громадські організації закликали владу утриматись від блокування сайтів без рішення суду. Детектор Медіа. 2018. URL: <https://cs.detector.media/infospace/texts/137845/2018-05-25-mediyni-gromadski-organizatsii-zaklykaly-vladu-utrymatys-vid-blokovannya-saytiv-bez-rishennya-sudu/>.

179 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 21.08.2021 № 379/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3792021-39757>.

180 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 30.10.2021 № 556/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5562021-40497>.

181 Санкції та блокування сайтів в Україні: як непомітно відкрити скриньку Пандори – аналітичний звіт. Лабораторія цифрової безпеки. 2021. URL: <https://dslua.org/publications/sanktsii-ta-blokovannia-saytiv-v-ukraini-iaak-nepomitno-vidkryty-skrynku-pandory-analitychny-zvit/>.

182 Can't Stop: Президент знову санкціонував блокування. Лабораторія цифрової безпеки. 2021. URL: <https://dslua.org/publications/can-t-stop-prezydent-znovu-sanktsionuvav-blokovannia/>.

183 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 листопада 2023 року «Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 18.11.2023 № 758/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7582023-48913>; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 грудня 2023 року «Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 23.12.2023 № 851/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8512023-49337>; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 22.05.2024 «Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 22.05.2024 № 340/2024. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3402024-50897>; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24.06.2024 «Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 24.06.2024 № 340/2024. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3762024-51081>.

Зміни до Закону України «Про санкції», ухвалені в 2023 році та згадані вище<sup>184</sup>, не покращили ситуацію, а тільки створили додаткові питання щодо того, кого визначати терористичними організаціями, а також пропорційності блокувань за поширення символіки терористичних груп у разі, коли такі зображення використовуються на сайтах на кшталт «Вікіпедії» або новинними медіа<sup>185</sup>. Також первинна практика блокування сайтів, що поширюють символіку терористичних груп, вказує на проблему визначення ресурсів, які планується заблокувати в межах застосування нової санкції. Це зі свого боку призводить до паралельного застосування двох санкцій для досягнення однакового обмежувального ефекту.

Крім того, хоча створення Державного реєстру санкцій<sup>186</sup> є безумовним позитивом, він не міститиме інформації про причини запровадження санкцій до осіб<sup>187</sup>, що також підважує прозорість санкційної політики, серед іншого, і у розрізі продовження застосування відповідних заходів до блокування сайтів. Саме тому процедуру блокування сайтів за санкційним законодавством у вигляді, у якому вона наявна нині, не можна розглядати як таку, що відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав людини, оскільки вона не передбачена Законом у розумінні ст. 10 Європейської конвенції з прав людини та ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

## Проблема 2. Необмежена дискреція НЦУ щодо блокування сайтів

Законодавство у вкрай загальних рисах описує повноваження НЦУ. Ст. 32 Закону «Про електронні комунікації» та профільна постанова Уряду № 812<sup>188</sup> не згадують блокування сайтів узагалі і фактично обмежуються вказівкою на те, що НЦУ може робити будь-що на час дії воєнного стану, а його розпорядження є обов'язковими до виконання. Виконання НЦУ цих повноважень призвело до фактичного блокування російського сегмента інтернету в Україні на час війни, що можна вважати виправданим кроком, зважаючи на загрози національній безпеці, які можуть втілюватися за допомогою сайтів держави-агресора, тимчасовість заходу, а також факт відступу України від окремих положень Європейської конвенції про права людини та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Необмежена дискреція НЦУ могла бути виправданою на початку повномасштабної російської агресії, оскільки на той момент було важко передбачити обсяг кроків, які регулятор мав би здійснити щодо обмеження загроз з-поза меж України. Однак з продовженням війни виникає потреба більш чітко означити на законодавчому рівні повноваження НЦУ у сфері забезпечення національної безпеки задля уникнення ризиків спрямування його заходів проти легітимних видів діяльності, наприклад, незалежних медіа, що можуть критикувати владу. Подібну стурбованість вже висловлювали і профільні асоціації в межах дискусії щодо запровадження системи фільтрації фішингових доменів<sup>189</sup>. Невизначеність

184 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму, а також до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом: Закон України від 21.03.2023 № 2997-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2997-20>.

185 Terrorist-related website blocking. Лабораторія цифрової безпеки. URL: <https://freespeech.dslua.org/decrees/terrorist-related-website-blocking/>.

186 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій: Закон України від 13.07.2023 № 3223-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3223-20>.

187 Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-24>.

188 Деякі питання оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 812. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2004-%D0%BF>.

189 Лист № 32/1-6 від 21.03.2023 РНБО, ВРУ, НКЦК, Держспецзв'язку, НЦУ та НБУ щодо співробітництва індустрій у сфері протидії фішингу. Ukrainian Internet Association. 2023. URL: <https://inau.ua/document/lyst-no-321-6-vid-21032023-rnbo-vru-nktsk-derzhspetsvzvyaku-ntsu-ta-nbu-shchodo>.

сфер контенту, в яких НЦУ може застосовувати повноваження, вже призводила до курйозів, як-от блокування Linktree<sup>190</sup>. Проблематичною є й відсутність вказівок на те, як саме провайдери мають виконувати рішення НЦУ технічно (за DNS, IP-адресою тощо) задля того, щоб уникнути блокувань правомірного контенту<sup>191</sup>.

Менш значною, але досить важливою для громадського контролю за повноваженнями НЦУ є і потреба забезпечити зручніший та прозоріший доступ громадськості до його рішень. Наразі вони доступні лише в межах незручного пошуку на сайті Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (НКЕК) – комунікаційного регулятора мирного часу<sup>192</sup>, причому, за оцінками фахівців, лише близько 10% розпоряджень НЦУ взагалі оприлюднюються<sup>193</sup>. Це не дає змоги говорити про відповідність процедури функціонування НЦУ стандартам у сфері захисту прав людини.

## Рекомендації

Хоча ситуація із позасудовими блокуваннями на сьогодні не є загрозливою, а українська влада не використовує їх для внутрішньополітичної боротьби та дотримується курсу на протидію російським інформаційним впливам, ситуацію можуть покращити законодавчі зміни. Для того щоб усунути ризики невідповідності позасудових блокувань сайтів міжнародним стандартам у сфері захисту прав людини, слід:

1. Переглянути Закон України «Про санкції» та практику його застосування. Зокрема, уточнити підстави та порядок обмеження доступу до вебсайтів і гарантувати, що санкційна процедура буде застосовуватися виключно до іноземних фізичних або юридичних осіб, осіб без громадянства, а також організацій, що визнані терористичними відповідно до міжнародного права чи національного законодавства, та не буде застосовуватися для блокування діяльності національних медіа та громадських організацій.
2. Забезпечити прозорість застосування санкцій, зокрема через оприлюднення підстав застосування санкцій до відповідних суб'єктів у Державному реєстрі санкцій.
3. Розробити систему протидії іншим видам терористичного контенту, що спиратиметься на Регламент ЄС 2021/784 щодо протидії поширенню терористичного контенту онлайн<sup>194</sup>.
4. Ухвалити зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 29 червня 2004 року № 812<sup>195</sup>, уточнивши сфери повноважень НЦУ щодо блокування, належного обґрунтування таких блокувань із вказівкою на підставу блокування, а також впровадивши вимоги щодо оприлюднення розпоряджень НЦУ, що не містять інформації з обмеженим доступом.

190 Національний центр оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій ухвалив розпорядження розблокувати сервіс Linktr.ee. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. 2023. URL: <https://cip.gov.ua/ua/news/nacionalnii-centr-operativno-tekhnichnogo-upravlinnya-merezhami-telekomunikacii-ukhvaliv-rozporjadzhennya-rozblokovati-servis-linktr-ee>.

191 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини».

192 Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку. URL: <https://nkrzi.gov.ua/>.

193 Під час війни з'явився супер-регулятор інтернету. Держспецзв'язку. Dead Lawyers Society. 2023. URL: <https://www.deadlawyers.org/super-regulyator-internetu/>.

194 Regulation (EU) 2021/784 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on addressing the dissemination of terrorist content online. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0784>.

195 Деякі питання оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 812. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2004-%D0%BF>.

5. Після закінчення правового режиму воєнного стану забезпечити розблокування сайтів, заблокованих на підставі рішення НЦУ, у разі, якщо для їх подальшого блокування будуть відсутні законодавчі підстави.

6. У разі запровадження законодавчих змін, окреслених вище, переглянути попередні рішення про блокування сайтів на підставі санкцій та рішень НЦУ на предмет їх необхідності, пропорційності та відповідності законодавству.

#### Питання для подальшого моніторингу

У контексті, дотичному до питання блокування сайтів, найбільш дискусійним питанням в українському середовищі, що працює у сфері цифрових прав, є питання регулювання онлайн-платформ, зокрема Telegram. Такі платформи піддаються критиці щодо невиконання власних зобов'язань із забезпечення свободи вираження поглядів користувачів і недотримання позитивного обов'язку обмежувати шкідливий контент і протиправну діяльність, зокрема через недостатність зусиль з модерації контенту, непрозорість алгоритмів, що використовуються для висвітлення контенту в новинних стрічках та фідах, а подекуди – необмежені можливості для анонімності. Обговорювані варіанти регулювання є різними: від блокування платформ, що не йдуть на співпрацю, до спроб висувати законодавчі вимоги щодо відкриття на території України представництв і забезпечення прозорості структури власності платформ<sup>196</sup>, а також спроб обмежити поширення дезінформації, зокрема через застосування кримінальної чи адміністративної відповідальності.

На рівні Європейського Союзу питання регулювання онлайн-платформ вже врегульоване Актом про цифрові послуги<sup>197</sup>, який висуває вимоги щодо дотримання платформами обов'язків із належної обачності (*due diligence*) та покладає впровадження на рівень національних координаторів цифрових послуг, а щодо найбільших онлайн-платформ (так званих VLOP) – на Європейську комісію. Оскільки Україна стала на шлях європейської інтеграції, з часом їй буде необхідно імплементувати положення Акту. Наразі ця робота вже ведеться Міністерством цифрової трансформації, а тому протягом 2025 року варто стежити за тим, аби будь-які спроби запровадити законодавство, що врегульовуватиме діяльність платформ, відповідало Актові. Водночас для коректної роботи транспонованих положень Акту необхідними будуть і кроки з боку Європейської комісії щодо роз'яснення шляхів його впровадження на національному рівні державами-кандидатами, зокрема у сферах, які зараз перебувають під виключною юрисдикцією Європейської комісії щодо найбільших онлайн-платформ.

## Свобода мирних зібрань, об'єднань та асоціацій

2023 рік можна назвати роком відносної стабілізації ситуації у сфері свободи об'єднань та асоціацій. Можна говорити про динаміку поступового зменшення випадків тиску і переслідувань з боку органів влади, правопорушників на громадських активістів, право-

<sup>196</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності платформ спільного доступу до інформації, через які поширюється масова інформація: проект Закону України, реєстраційний № 11115 від 25.03.2024. URL: <https://ttd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43884>.

<sup>197</sup> Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>.

захисників, журналістів, волонтерів порівняно з попереднім роком. Також у 2023 році громадськість отримала судові рішення у резонансних справах, які розглядали протягом багатьох років. Навіть попри воєнний стан і широкі повноваження, Уряд переважно не обмежує права людини без необхідності і дотримується законодавства. Триває практика партнерства між громадянським суспільством і Урядом, яке стало ще міцнішим після повномасштабного вторгнення РФ до України.

Проте залишаються політики, рішення, дії чи бездіяльність Уряду, які потребують змін та покращення: органам правопорядку слід припинити переслідувати громадських активістів, правозахисників і волонтерів, оновити стратегічні документи у сфері захисту прав людини, вдосконалити законодавство у сфері діяльності волонтерів та організацій громадянського суспільства (ОГС), розширити можливості для громадськості брати участь в ухваленні рішень органами публічної влади тощо.

## Ситуація з нападами на правозахисників, громадських активістів, волонтерів і стан розслідування

2023 рік став знаковим з огляду на важливі рішення у резонансних справах, які тривали роками. У грудні 2023 року суд закрив справу громадського активіста Сергія Стерненка за обвинуваченням в умисному вбивстві<sup>198</sup> (у 2018 році Стерненко, захищаючись від озброєного нападника, завдав йому смертельне поранення). У результаті тривалого судового розгляду один із учасників нападів на Стерненка отримав вирок із покаранням у вигляді позбавлення волі на 10 років<sup>199</sup>. Втім третій імовірний нападник на Стерненка втік від правосуддя<sup>200</sup>. Інші виконавці та організатори нападів на Стерненка не були встановлені слідством і не притягнуті до відповідальності<sup>201</sup>.

26 червня 2023 року суд ухвалив обвинувальний вирок організаторам у справі вбивства антикорупційної активістки з Херсону Катерини Гандзюк. Суд призначив їм покарання у вигляді позбавлення волі на 10 років з обов'язком компенсувати моральну шкоду батькам Гандзюк. Проте захисники обвинувачених подали апеляційні скарги на це рішення, а отже, остаточне рішення у цій справі ще попереду<sup>202</sup>. Захист потерпілої сторони повідомив про затягування адвокатами обвинувачених процесу в апеляції, а також про можливе призначення нового розгляду кримінального провадження у першій інстанції. Відповідно це призведе до неможливості розгляду справи у строк і подальшого звільнення обвинувачених у вбивстві Катерини Гандзюк від покарання<sup>203</sup>.

Загальною тенденцією навіть для таких резонансних справ є те, що в середньому їх розслідування і судовий розгляд якщо й мають результат, то через багато років. Частина винних встановлені чи покарані лише завдяки суспільному резонансу і постійній увазі до процесів з боку громадянського суспільства. Окремою проблемою досі залишається те, що найчастіше слідство обмежується встановленням тільки виконавців злочину, без

198 Ухвала Приморського районного суду м. Одеси від 22.12.2023. Справа № 522/13809/20. Провадження № 1-кп/522/822/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115925765>.

199 10 років за ґратами: виконавець другого замаху на Сергія Стерненка отримав вирок. Суспільне. 2023. URL: <https://susplne.media/503017-10-rokiv-za-gratami-vikonavec-drugogo-zamahu-na-sergia-sternenka-otrimav-virok/>

200 Нападник на активіста Стерненка втік з країни. Еспресо. 2019. URL: [https://espresso.tv/news/2019/04/19/napadnyk\\_na\\_aktivista\\_sternenka\\_vtik\\_z\\_krayiny\\_nayvem](https://espresso.tv/news/2019/04/19/napadnyk_na_aktivista_sternenka_vtik_z_krayiny_nayvem).

201 Instagram-сторінка Сергія Стерненка. URL: [https://www.instagram.com/p/CtRfnRAoN\\_7/](https://www.instagram.com/p/CtRfnRAoN_7/).

202 Вбивство Каті Гандзюк. Що вирішив суд і які питання залишились без відповідей. BBC. 2023. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cqldpq21e25o>.

203 Справа про вбивство Гандзюк: розгляд апеляції може початися заново. Суспільне. 2024. URL: <https://susplne.media/kyiv/770305-sprava-pro-vbivstvo-gandzuk-rozklad-apelacii-moze-pocatisa-zanovo/>.

організаторів<sup>204</sup>. За даними Центру прав людини ZMINA, у 2023 році також продовжилася тенденція неналежного розслідування і закриття правоохоронцями кримінальних проваджень попередніх років через закінчення строків розслідування, де постраждалими були представники громадянського суспільства, зокрема журналісти, активісти і правозахисники. Отже, через бездіяльність слідства нападники та організатори не були встановлені й притягнуті до відповідальності, що означає: вони досі на свободі й продовжуватимуть напади.

У 2022 році ZMINA зафіксувала 71 випадок переслідувань громадських активістів, правозахисників, журналістів і волонтерів на підконтрольних Уряду України територіях: юридичні переслідування – 31; кіберпереслідування – 1; дискредитація – 2; погрози чи інші форми тиску – 18; перешкоджання діяльності – 4; побиття, напади – 9; пошкодження чи знищення майна – 3; порушення приватності, стеження – 3.

У 2023 році ZMINA зафіксувала 50 випадків переслідувань громадських активістів, правозахисників, журналістів і волонтерів на підконтрольних Уряду України територіях: юридичні переслідування<sup>205</sup> – 11; кіберпереслідування – 3; дискредитація – 7; погрози чи інші форми тиску – 12; перешкоджання діяльності – 6; побиття, напади – 6; пошкодження чи знищення майна – 3; порушення приватності, стеження – 2. Це приблизно удвічі менше, якщо порівняти з роками до повномасштабного вторгнення РФ, коли ZMINA фіксувала<sup>206</sup> близько 100 випадків переслідування активістів щороку на підконтрольних Уряду України територіях.

Водночас у 2024 році динаміка переслідувань почала наростати. Тільки за першу половину 2024-го, з січня до червня, ZMINA зафіксувала вже 46 випадків переслідувань громадських активістів, правозахисників, журналістів і волонтерів на підконтрольних Уряду України територіях: юридичні переслідування – 3; дискредитація – 3; погрози чи інші форми тиску – 13; перешкоджання діяльності – 13; побиття, напади – 5; пошкодження чи знищення майна – 6; порушення приватності, стеження – 3.

З кінця 2022 року журналісти відновили свою роботу щодо розслідування можливих зловживань публічних службовців, що призвело до гучних публікацій у медіа. Також у зв'язку з цим журналістська спільнота і громадянське суспільство внесли на порядок денний питання повернення обов'язку публічних службовців декларувати доходи на дотримання антикорупційного законодавства, а також відкритого доступу до їхніх декларацій. У липні 2023 року депутати зареєстрували в Парламенті відповідний законопроект № 9534<sup>207</sup>. Однак вимога відкриття Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не знайшла відображення у цьому законопроекті. Тому у вересні 2023 року була створена петиція до Президента Володимира Зеленського з вимогою повернути відкритий доступ до зазначеного реєстру<sup>208</sup>. Президент подав відповідні пропозиції, Парламент їх підтримав, а у жовтні 2023 року

204 Жоден замовник не поніс покарання. Як розслідують напади на активістів. Лівий Берег. 2019. URL: [https://lb.ua/society/201910/23/440437\\_zhoden\\_zamovnik\\_ponis\\_pokarannya\\_yak.html](https://lb.ua/society/201910/23/440437_zhoden_zamovnik_ponis_pokarannya_yak.html).

205 До юридичних переслідувань належать: дифамаційні позови, використання владою норм законодавства для ускладнення реалізації людьми, громадськими організаціями своїх прав, звернення до державних органів, зокрема правоохоронних, з неправдивим повідомленням про правопорушення, зупинення права займатися адвокатською діяльністю.

206 The situation of human rights defenders and civil activists in Ukraine in 2021: Monitoring and analytical report. ZMINA Human Rights Centre. 2021. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2022/06/stateofhumanrightsdefenders2021\\_reporten-final.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2022/06/stateofhumanrightsdefenders2021_reporten-final.pdf); The situation of human rights defenders and civil activists in Ukraine in 2020: Analytical report. ZMINA Human Rights Centre. 2020. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/stateofhumanrightsdefenders2020\\_reporten\\_final.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/stateofhumanrightsdefenders2020_reporten_final.pdf).

207 Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану: проект Закону України, реєстраційний № 9534 від 26.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42379>.

208 Накласти вето на законопроект № 9534 та повернути його до Парламенту з вимогою відкрити реєстр майнових декларацій чиновників. Петиція № 22/204906-ep від 06.09.2023. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/204906>.

Президент підписав необхідний Закон<sup>209</sup>. Відновлення відкритого доступу до згаданого реєстру надало антикорупційним активістам і журналістам-розслідувачам більше можливостей моніторити спосіб життя публічних службовців, збільшило кількість публікацій у медіа про можливі зловживання та незаконне збагачення.

Разом із цим почали з'являтися факти тиску, погроз, дискредитації та інших форм переслідування журналістів і громадських активістів, зокрема антикорупційних. Одним із інструментів тиску стало використання мобілізації. Представники територіальних центрів комплектування (ТЦК) ЗСУ з'являлися за їхнім місцем проживання<sup>210</sup> або відслідковували у публічних місцях<sup>211</sup>, щоб вручити повістку. Попри важливість мобілізаційних заходів в Україні під час війни, такі дії ТЦК і сама мобілізація не можуть ставати покаранням за громадську чи журналістську діяльність. Крім того, СБУ проводила негласні слідчі дії за журналістами Bihus.Info, кампанія дискредитації проводилася проти журналіста Юрія Ніколова<sup>212</sup>. Але тільки один випадок отримав оцінку керівництва СБУ<sup>213</sup> і командування ЗСУ<sup>214</sup>, і посадовці були переведені на інші місця служби.

Отже, під час повномасштабного вторгнення свобода вираження поглядів, свобода об'єднань та асоціацій залишається під загрозою, а переслідування за громадську, зокрема антикорупційну, діяльність набувають нових форм.

Протягом 2022–2023 років ZMINA отримала інформацію про 18 випадків переслідування у кримінальному порядку волонтерів за ст. 201<sup>2</sup> КК України за начебто «продаж гуманітарної допомоги з метою отримання прибутку»<sup>215</sup>. Майже в усіх справах слідство використовувало провокацію для здобуття формальних ознак для вчинення злочину, викривлено застосовувало статтю кримінального закону, спотворювало обставини справи. На кінець 2023 року у співпраці з ОГП Центру прав людини ZMINA вдалося припинити кримінальне переслідування волонтерів у семи провадженнях. У 2023 році загальна динаміка відкриття кримінальних проваджень за ст. 201<sup>2</sup> КК України знизилася: в цьому році ZMINA зафіксувала лише один випадок подібного переслідування.

## Рекомендації

1. Правоохоронні органи мають запобігати протиправним діям проти представників громадянського суспільства та належним чином і у розумні строки їх розслідувати. Слідчі органи мають припинити практику необґрунтованого переслідування представ-

209 Зеленський підписав закон про відновлення е-декларування. Економічна правда. 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/10/10/705291/>.

210 Внутрішній фронт. Хто й навщо тисне на антикорупційних журналістів і активістів. Детектор Медіа. 2024. URL: <https://detector.media/infospace/article/221987/2024-01-21-vnutrishniy-front-khto-y-navishcho-tysne-na-antikoruptsiynikh-zhurnalistiv-i-aktivistiv/>.

211 Повістка як помста. СБУ використала військкомат для переслідування журналіста «Слідства.Інфо» за його викриття. «Слідство.Інфо». 2024. URL: <https://www.slidstvo.info/news/povistka-ia-k-pomsta-sbu-vykorystala-viyskkomat-dlia-peresliduvannia-zhurnalista-slidstva-info-za-yoho-vykryttia/>.

212 За Bihus.Info таємно стежили, а в квартиру до журналіста Юрія Ніколова ломились невідомі. Babel. 2024. URL: <https://babel.ua/texts/102951-za-bihus-info-tayemno-stezhili-a-v-kvartiru-do-zhurnalista-yuriya-nikolova-lomilis-nevidomi-babel-rozpovidaye-yak-mediyni-pomiyki-i-anonimni-telegram-kanali-atakuyut-zhurnalistiv/>.

213 Фігуранта розслідування «Слідства.Інфо» Іллю Вітюка відсторонили від посади та відправили на фронт. Детектор Медіа. 2024. URL: <https://detector.media/infospace/article/225253/2024-04-09-figuranta-rozsliduvannya-slidstvainfo-illyu-vityuka-vidstoronyly-vid-posady-ta-vidpravly-na-front/>.

214 Начальника ТЦК понизили в посаді після інциденту зі спробою призвати журналіста. Zaxid.Net. 2024. URL: [https://zaxid.net/pislya\\_intsidentu\\_zi\\_sproboyu\\_prizvati\\_zhurnalista\\_nachalnika\\_ttsk\\_ponizili\\_v\\_posadi\\_n1583365](https://zaxid.net/pislya_intsidentu_zi_sproboyu_prizvati_zhurnalista_nachalnika_ttsk_ponizili_v_posadi_n1583365).

215 Переслідування волонтерів за незаконне використання гуманітарки: що не так із законодавством і як це можна змінити. ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.info/articles/yak-volonteram-shyut-kryminalnu-vidpovidalnist-za-nachebto-nezakonne-vykorystannya-gumanitarnoyi-dopomogy/>.

ників громадянського суспільства. Для цього Уряд має продовжувати реформи правоохоронних органів та органів правопорядку, зокрема поліції<sup>216</sup> та правничої освіти<sup>217</sup>.

2. Правоохоронній системі необхідно розробити дієвий механізм співпраці і прямої комунікації з представниками правозахисних організацій. Цей механізм має запобігати випадкам необґрунтованого обмеження прав і переслідування представників громадянського суспільства. Також за допомогою цього механізму правоохоронці і правозахисники мають провести інвентаризацію проблемних кримінальних проваджень (де слідство велося на низькому рівні або закритих з порушенням процесуального законодавства) та відновити розслідування для забезпечення якісного розслідування (із вичерпуванням усіх належних слідчих дій) та притягнення винних у переслідуваннях до відповідальності.

3. Керівництво органів правопорядку має почати відкрито говорити про помилки у своїй роботі та притягати до відповідальності посадових осіб, винних у незаконному переслідуванні активістів і волонтерів.

4. Судова система має стати у таких справах арбітром, незалежним від сторони обвинувачення, політичного, корпоративного та інших видів незаконного впливу. Також судовий розгляд у справах нападів на активістів і правозахисників повинен бути пріоритетним з огляду на їх суспільну важливість.

## Обмеження права на мирні зібрання в умовах воєнного стану, дотримання комендантської години

Із впровадженням в Україні воєнного стану 24 лютого 2022 року<sup>218</sup> органи влади отримали право обмежувати конституційні права людини для забезпечення національної безпеки України, її територіальної цілісності на підставі Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Закон дозволяє обмеження прав, передбачених ст.ст. 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, зокрема право на мирні зібрання. Такі обмеження впроваджуються військовим командуванням/адміністраціями самостійно або із залученням інших органів місцевої влади в межах та обсязі, що необхідні для запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Протягом 2023 року не зафіксовано обмежень на мирні зібрання з боку органів влади. В кількох регіонах України систематично проводились акції із вимогами до органів місцевого самоврядування виділяти більше коштів місцевих бюджетів на потреби ЗСУ. Зокрема, такі акції проходили в Києві<sup>219</sup>, Львові<sup>220</sup>, Миколаєві<sup>221</sup>, Черкасах, Одесі, Дніпрі<sup>222</sup>,

216 Карта реформ правничої освіти. Фондація DEJURE. URL: <https://karta-reformy-pravnychoyi-osvity.webflow.io/en>.

217 Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

218 Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

219 «Гроші на ЗСУ»: під стінами КМДА проходить акція підтримку армії. Радіо Свобода. 2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/hroshi-na-zsu-pid-stinami-kmda-prokhodyt-aktsiya-na-pidtrymku-armiyi/32730855.html>.

220 У Львові вдесьте відбувся мітинг «Спочатку дрони, потім стадіони». Суспільне. 2023. URL: <https://suspilne.media/614653-u-lvovi-vdesate-vidbuvsya-miting-spocatku-droni-potim-stadioni/>.

221 Гроші на ЗСУ та ротація військових: у Миколаєві відбулися дві акції на підтримку армії. Суспільне. 2023. URL: <https://suspilne.media/646140-grosi-na-zsu-ta-rotacia-vijskovich-u-mikolaevi-vidbulisa-dvi-akcii-na-pidtrimku-armii/>.

222 У низці міст знову відбулися акції з вимогою витратити гроші на ЗСУ. Українська правда. 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2023/10/21/7425145/>.



Запоріжжі<sup>223</sup> та ще у десятку інших міст України. У Києві і Харкові проходили систематичні акції Free Azov для привернення уваги суспільства до військовополонених полку «Азов», які перебувають у російському полоні з весни 2022 року<sup>224</sup>. Також з 2022 року влада не забороняє проведення культурних та освітніх заходів, що проводяться для збору коштів на підтримку армії<sup>225</sup>. Отже, можна констатувати, що органи влади не обмежують право громадян на мирні зібрання, а українці організовують мітинги цілковито для привернення уваги влади і суспільства до найважливіших проблем.

Внаслідок воєнного стану на початку повномасштабного вторгнення РФ до України обласні військові адміністрації (крім адміністрації Закарпатської області) запровадили на своїй території комендантську годину, що є обмеженням свободи пересування. Протягом 2023 року і станом на початок 2024-го, крім кількох областей (Донецької, Луганської, Херсонської, Запорізької, окремих районів Дніпропетровської), комендантська година триває 4-5 годин уночі і не становить серйозного обмеження для свободи пересування<sup>226</sup>. Лише у жовтні 2023 року в Парламенті зареєстрували законопроект, який встановлює відповідальність за порушення комендантської години<sup>227</sup>. Отже, українські органи влади не зловживають повноваженнями на обмеження свободи пересування та мирних зібрань.

## Припинення діяльності політичних партій

З березня 2022 року рішенням РНБО почався процес заборони 17 проросійських партій, який надалі завершився винесенням відповідних судових рішень у серпні 2022 року<sup>228</sup>. У 2023-му була заборонена також Партія регіонів<sup>229</sup>.

Заборона проросійських політичних партій в Україні в умовах воєнного стану протягом 2022–2023 років виявила прогалини законодавства у сфері діяльності політичних партій та Мін'юсту. Зокрема, у Мін'юсту відсутні повноваження, які дозволяли б цьому відомству самостійно збирати достатні докази на підтвердження порушення законодавства політичними партіями та їхніми членами. Такі повноваження є лише у правоохоронних органів в межах слідчих дій під час досудового розслідування. Це змусило Мін'юст звернутися за допомогою до СБУ. Водночас законодавство не містить положень, які б регламентували цю міжвідомчу співпрацю, враховуючи, що СБУ є органом досудового розслідування у кримінальних справах, а заборона політичних партій належить до адміністративної юрисдикції.

223 «В першу чергу ЗСУ»: запоріжці вийшли на мітинг з вимогою спрямувати бюджетні гроші на потреби армії. Суспільне. 2023. URL: <https://suspihne.media/604347-v-persu-cergu-zsu-zaporizci-vijsli-na-miting-z-vimogou-spramuvati-budzetni-grosi-na-potrebi-armii/>.

224 «Люди забувають, що війна триває. Думають, що весь «Азов» обміняли». Четверта акція «Полон вбиває!» відбулася в Харкові. Суспільне. 2024. URL: <https://suspihne.media/655930-ludi-zabuvaut-so-vijna-trivae-dumaut-so-ves-azov-obminali-cetverta-akcia-polon-vbivae-vidbulasa-v-harkovi/>.

225 Війна і фестивалі. Які події відбудуться попри воєнний стан. Суспільне. 2022. URL: <https://suspihne.media/culture/251998-vijna-i-festivali-aki-podii-vidbudutsa-popri-voennij-stan/>.

226 Яка комендантська година в різних регіонах України у 2024 році? Visit Ukraine. 2024. URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/3209/yaka-komendantska-godina-v-riznix-regionax-ukraini-u-2024-roci>.

227 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання деяких заходів правового режиму воєнного стану: проект Закону України, реєстраційний № 10195 від 27.10.2023. URL: <https://td.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43069#:~:text=Картка%20законопро-екту%20->

228 Восьмим апеляційним адміністративним судом задоволено позови Міністерства юстиції України про заборону діяльності політичних партій. Міністерство юстиції України. 2023. URL: <https://www.facebook.com/share/p/1aeXnMqjg5Vwf6Fm/>.

229 Заборонено діяльність політичної партії «Партія регіонів». Міністерство юстиції України. 2023. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/zaboroneno-diyalnist-politichnoi-partii-partiya-regioniv>.

Проблемою також стала закритість судового розгляду у судах першої інстанції, що суперечить принципу гласності правосуддя і рекомендаціям Венеційської комісії<sup>230</sup>. Водночас надалі майже всі ці справи були публічно розглянуті Верховним Судом.

Також дискусійним є питання, чи відповідає Конституції України доповнення<sup>231</sup> переліку заборон діяльності політичних партій такою підставою, як виправдовування і заперечення збройної агресії проти України. Вказане положення розширює ст. 37 Конституції України, в якій перелік таких підстав вичерпний. Втім у 2015 році цей перелік також розширювався можливістю заборони через пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки. Такі зміни було визнано конституційними Рішенням Конституційного Суду України (КСУ) від 16 липня 2019 року № 9-р/2019<sup>232</sup>. Тому розширення підставою толерування російської агресії під час повномасштабного вторгнення РФ у 2022 році за аналогією із попереднім рішенням КСУ може бути визнане таким, що відповідає Конституції України<sup>233</sup>.

Враховуючи воєнний стан і російський наступ на територію України, забезпечення судового розгляду і процедури апеляції, гласність процесу на стадії оскарження і доопрацювання на ній мотивації рішень про заборону, можна говорити про намагання Уряду і суду, наскільки це можливо, дотримуватися законних процедур для уникнення порушення права на свободу об'єднань при встановленні заборон на діяльність окремих політичних партій.

## Рекомендації

1. Рішення про заборону партій повинні базуватися на релевантних доказах, належному обґрунтуванні, бути співзвучними з вимогами міжнародних організацій. Також рішення мають виносити у відкритих судових засіданнях з можливістю публічного обговорення доказів.
2. Необхідно ухвалити комплексні зміни до законодавства про політичні партії. Законопроект має бути напрацьований через процедуру інклюзивних консультацій, враховуючи висновки ОБСЄ<sup>234</sup>. Також законопроект має містити питання взаємодії між Мін'юстом та іншими органами державної влади, конкретизувати порядок збору доказів для підготовки справ до судового розгляду тощо.

## Стан виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Національної стратегії у сфері прав людини

У 2024 році Уряд відзвітував про стан втілення плану заходів на виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. У звіті міститься

230 Вплив держави на політичні партії: погляд крізь призму агресії Російської Федерації проти України. Український часопис конституційного права. 2022. URL: <https://www.constjournal.com/pub/2-2022/vplyv-derzhavy-politychni-partii-pohliad-kriz-pryzmu-ahresii-rosiiskoi-federatsii>.

231 Відповідні зміни були внесені до Закону України «Про політичні партії в Україні» у березні 2022 року.

232 Рішення Конституційного Суду України від 16.07.2019 № 9-р/2019 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-19#Text>.

233 Вплив держави на політичні партії: погляд крізь призму агресії Російської Федерації проти України. Український часопис конституційного права. 2022. URL: <https://www.constjournal.com/pub/2-2022/vplyv-derzhavy-politychni-partii-pohliad-kriz-pryzmu-ahresii-rosiiskoi-federatsii>.

234 Спільний висновок щодо проекту Закону «Про політичні партії», затверджений Радою з демократичних виборів на 71-му онлайн-засіданні (18.03.2021) і ухвалений Венеційською комісією на 126-му пленарному засіданні (онлайн, 19–20.03.2021). URL: <https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e-uk/1680a238c1>.

інформація про 43 заходи. Належно виконаними визначені 27 заходів, виникли проблеми з виконанням або виконані частково 11 заходів, не розпочато виконання чотирьох заходів<sup>235</sup>.

Мін'юст оприлюднив свій звіт про стан втілення плану дій на виконання Національної стратегії у сфері прав людини у 2023 році<sup>236</sup>. За результатами моніторингу виконання плану дій у 2023 році встановлено, що з 26 заходів 16 мають статус «виконано», сім заходів – «у процесі виконання» і три заходи мають статус «не виконано»<sup>237</sup>. Строк виконання зазначеного плану дій закінчився в 2023 році. Мін'юст розробив зміни до Національної стратегії у сфері прав людини, які були схвалені Урядом 12 вересня 2023 року та передані на розгляд Президентові України. Але тривале перебування оновленої Стратегії на розгляді Президента вже вимагає коригування з огляду на зміни, які відбулися в Україні протягом півріччя. Зміна ситуації впливає на актуальність стратегії. Так само затримка в оновленні Стратегії гальмує розробку та імплементацію нового плану дій на її виконання на 2024–2027 роки.

## Рекомендації

1. Уряду із залученням міжнародних та українських організацій слід оновити Національну стратегію у сфері прав людини, затвердити її в найкоротші строки.
2. Уряд у партнерстві з громадськими та правозахисними організаціями має розробити новий план дій на виконання стратегії на 2024–2027 роки.

## Регулювання волонтерської діяльності

Основними проблемами у сфері регулювання волонтерської діяльності в Україні станом на кінець 2023 року залишалося податкове навантаження і пов'язані з цим ризики. Серед них – необхідність сплачувати 19,5% від суми договору при страхуванні неприбутковими організаціями своїх волонтерів, правова невизначеність у питанні звільнення від оподаткування фізичних осіб – благодійників, які збирали і збирають кошти на власні банківські картки, складна система звільнення від оподаткування компенсацій волонтерам витрат під час волонтерської діяльності. Також проблемними аспектами є міграційні обмеження для волонтерів-іноземців для перебування в Україні заради волонтерської діяльності, системність і комунікація Уряду у сфері регулювання ввезення і розподілення неприбутковими організаціями гуманітарної допомоги, збільшення можливостей залучення коштів організаціями тощо<sup>238</sup>.

У вересні 2023 року у Верховній Раді зареєстровано законопроект<sup>239</sup> № 10040, який звільняє від оподаткування витрати неприбуткових організацій на страхування життя і здоров'я волонтерів на час їхньої волонтерської діяльності. З 1 грудня 2023 року набула чинності постанова Кабінету Міністрів України № 953<sup>240</sup>, згідно з якою почали діяти нові правила

235 Інформація про стан виконання плану заходів з реалізації Національної стратегії у 2023 році. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/natsionalna-stratehiia-spriyannia-rozvytku-hromadianskoho-suspilstva-v-ukraini-na-2021-2026-roky/natsionalna-stratehiia-ta-plan-y-zakhodiv-z-ii-realizatsii>.

236 Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021–2023 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.12.2023 № 1322. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/756-2021-%D1%80#Text>.

237 Аналітичні звіти про стан виконання Національної стратегії у сфері прав людини. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/analitichni-zviti-pro-stan-vikonannya-natsionalnoi-strategii-u-sferi-prav-lyudini>.

238 Оновлений розд. 5 «Розвиток волонтерської діяльності» Карти правових реформ для громадянського суспільства в Україні. Центр демократії та верховенства права. 2023. URL: <https://cedem.org.ua/library/onovlenyi-rozdil-5/>.

239 Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо підтримки волонтерської діяльності в умовах воєнного стану: проект Закону України, реєстраційний № 10040 від 13.09.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42758>.

240 Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2023 № 953. URL: <https://www.kmu.gov.ua/hpas/deiaki-pytannia-propusku-ta-obliku-humanitarnoi-dopomohy-v-umovakh-voiennoho-stanu-i050923-953>.

обліку та розподілу гуманітарної допомоги, і волонтери мали б зареєструватися, використовуючи АСРГД (автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги). Однак волонтери і громадські організації дізналися про нові правила напередодні, у жовтні 2023 року, оскільки вони розроблялися без обговорення і залучення Міністерством соціальної політики України широкого кола експертів громадських організацій. Також нові правила встановили додаткову звітність розподілу гуманітарної допомоги і містять перелік неврегульованих питань. Публічна критика<sup>241</sup> змусила Уряд на три місяці відтермінувати застосування нових правил при ввезенні гуманітарних вантажів до 1 квітня 2024 року. Одночасно з відтермінуванням Міністерство соціальної політики України створило робочу групу для доопрацювання згаданої постанови Уряду № 953<sup>242</sup>.

У листопаді 2023 року Парламент ухвалив Закон України № 3448-IX<sup>243</sup>, яким частково розв'язав прогалини і колізії у сфері ввезення і розподілу гуманітарної допомоги, її обліку. Попри те, що цей Закон набрав чинності, деякі його положення залишаються досі не втіленими на рівні підзаконних актів.

У квітні 2023 року Кабінет Міністрів України виключив із постанови № 604<sup>244</sup> положення, що дозволяло претендувати на допомогу від Уряду волонтерам, які отримали під час допомоги цивільним інвалідність або поранення. Наразі можливість такої допомоги зберігається виключно для тих волонтерів, які постраждали, допомагаючи військовослужбовцям та правоохоронцям<sup>245</sup>.

## Рекомендації

Уряд має:

1. Врахувати і втілювати рекомендації організацій громадянського суспільства щодо покращення законодавства у сфері волонтерської діяльності відповідно до розд. 5 «Розвиток волонтерської діяльності» Карти правових реформ<sup>246</sup>.
2. Повернути право на компенсацію волонтерам, які постраждали, надаючи допомогу цивільним особам, або щонайменше впровадити податкові пільги для приватного страхування таким волонтерам, ухваливши законопроект № 10040.
3. Розробляти рішення, які стосуються волонтерів і діяльності організацій громадянського суспільства, виключно із їх залученням. Один із інструментів цього – ухвалення законопроекту «Про публічні консультації». Але залучати громадян до розробки і впровадження рішень органи публічної влади мають постійно, навіть до моменту ухвалення

241 Чим небезпечне обмеження ввезення гумдопомоги з 1 грудня: звернення волонтерів до Президента. Українська Правда. 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/11/14/7428770/>.

242 CSO Meter 2023: Ukraine Country Report. URL: [https://csometer.info/sites/default/files/2024-01/CSO%20Meter%20Country%20Report%20Ukraine%202023\\_ENG.pdf](https://csometer.info/sites/default/files/2024-01/CSO%20Meter%20Country%20Report%20Ukraine%202023_ENG.pdf).

243 Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення порядку ввезення, обліку та розподілу гуманітарної допомоги: Закон України від 16.03.2023 № 3448-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3448-IX#Text>.

244 Деякі питання виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, здійснення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації та/або іншої країни проти України, бойових дій та збройних конфліктів: постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 604. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604-2015-%D0%BF#Text>.

245 Що не так з державною допомогою волонтерам під час війни. Центр демократії та верховенства права. 2023. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/volontery-dopomoga-strahuvannya/>.

246 Розд. 5 «Розвиток волонтерської діяльності». Карта правових реформ. Центр демократії та верховенства права. 2023. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2023/07/2\\_5-ROZDIL-2.0\\_Karta-pravovyh-reform-dlya-gromadyanskogo-suspilstva-Ukrayini-2023.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2023/07/2_5-ROZDIL-2.0_Karta-pravovyh-reform-dlya-gromadyanskogo-suspilstva-Ukrayini-2023.pdf).

спеціального законодавства. Таке законодавство повинно лише полегшувати процес залучення громадян.

## **Законодавче регулювання перебування волонтерів-іноземців та осіб без громадянства в Україні**

Зберігаються проблеми у законодавчому регулюванні для волонтерів-іноземців та осіб без громадянства в Україні. Для тривалого перебування в Україні (понад три місяці протягом 180 днів) волонтери повинні отримати посвідку на тимчасове проживання. Для цього вони спершу мають отримати довгострокову візу. Отримати візу можливо лише виїхавши за межі України і після сплати візового збору від 65 до 1000 доларів США. На практиці часто волонтери-іноземці, перебуваючи на території України на умовах безвізу, перевищують дозволений строк через необхідність продовження волонтерської роботи в Україні і складну процедуру продовження легального перебування. Отже, порушують законодавство. Іншою проблемою залишається необхідність реєстрації місця проживання в Україні іноземцями після отримання ними посвідки на тимчасове проживання. Орендодавці житлових приміщень зазвичай не дозволяють іноземцям зареєструватися в цьому житлі. Це штовхає іноземців до напівлегальних методів реєстрації і розвитку «тіньового бізнесу», витрачання на це коштів, а крім того, таке місце реєстрації не відповідає фактичному місцю проживання<sup>247</sup>.

### **Рекомендації**

Урядові слід надати можливість іноземним волонтерам та особам без громадянства отримувати посвідку на тимчасове проживання для волонтерської діяльності без необхідності попереднього отримання візи; скасувати необхідність реєстрації місця проживання для таких осіб протягом воєнного стану та 90 днів після його завершення.

## **Фінансування громадських організацій з боку українського Уряду, законодавство про відсоткову філантропію**

У 2023 році в Україні досі залишилися обмеженими можливості для неприбуткових організацій залучати державне фінансування. Законодавство у цій сфері є недосконалим.

Основними проблемами є різні підходи до конкурсних процедур у різних органів державної влади, форми документів, що потрібні для участі в конкурсах, тощо. Законодавством обмежені можливості Уряду і місцевого самоврядування виділяти кошти ОГС залежно від сфери діяльності. Вони можуть виділяти кошти лише молодіжним і дитячим громадським організаціям, об'єднанням ветеранів, осіб з інвалідністю та організаціям у сфері національно-патріотичного розвитку. Також органи влади під час проведення конкурсів не завжди керуються постановою Уряду № 1049<sup>248</sup>. Це призводить до того, що конкурсні процедури на отримання публічних коштів ОГС є непрозорими, вимагають значних витрат часу на заповнення проєктних заявок. Органи публічної влади встановлюють неконкурентні умови конкурсу, наприклад, максимальну вартість товарів, послуг і робіт, складний порядок звітування про виконання програми, який більшість ОГС не спроможні виконати. Інформація про конкурси на сайтах органів влади важкодоступна. Присутній нерівний підхід у можливостях покриття адміністративних витрат проєктів (молодіжні й дитячі ОГС не можуть здійснювати адміністративних витрат, а ветеранські можуть використовувати на адміністративні витрати до 20% від фінансування програми). Окремі організації, такі як

<sup>247</sup> Там само.

<sup>248</sup> Про затвердження порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF#Text>.

Українське товариство глухих (УТОГ) і Українське товариство сліпих (УТОС), поза конкурсом отримують 75-80% усього урядового фінансування, призначеного для організацій осіб з інвалідністю. Реалізація проєктів організаціями і порядок витрат ними публічних коштів також непрозорі<sup>249</sup>.

Другою складовою проблеми залишаються вкрай обмежені фінансові можливості для Уряду фінансувати ОГС під час повномасштабного вторгнення РФ до України.

Втім, навіть попри це, у 2023 році ОГС доступно більше різноманітних механізмів державного фінансування від органів публічної влади різних рівнів порівняно з 2022 роком. Якщо у 2022 році всі заплановані конкурси були припинені відповідно до наказу Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю № 30<sup>250</sup>, то у 2023 році державні установи відновили розподіл фінансування для ОГС, а також забезпечили додаткові кошти через Український ветеранський фонд та новостворений Український молодіжний фонд. Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю також відновив конкурси на фінансування ОГС. Громадські об'єднання, які надають соціальні послуги людям з інвалідністю, змогли отримати державну підтримку в розмірі до 500 000 грн (приблизно 12 500 євро).

У листопаді 2023 року Український ветеранський фонд (УВФ) при Міністерстві ветеранів спільно з ICAP «Єднання» (який надає співфінансування<sup>251</sup>) започаткували конкурс підтримки проєктів громадських організацій, які допомагають ветеранам адаптуватися до цивільного життя. Розмір фінансової підтримки для можливих переможців конкурсу становить до 2,5 млн грн (приблизно 62 500 євро). У травні 2023 року УВФ також проводив конкурси фінансування ветеранських ОГС (конкурс VARTO+GO) на суму гранта до 1 млн грн (приблизно 25 000 євро). УВФ підтримав вісім ОГС. Такий самий конкурс відбувся у 2022 році, і вісім ОГС також отримали підтримку. У грантовому сезоні 2023 року Український культурний фонд реалізував шість програм грантової підтримки діячів мистецтва та культури: три нові програми та три програми грантового сезону 2022 року, конкурс на які не був завершений через війну. Також оголошено грантові програми на 2024 рік.

У лютому 2023 року постановою Уряду № 182<sup>252</sup> було створено Український молодіжний фонд. Він надаватиме гранти і фінансову підтримку людям, молодіжним громадським організаціям і фізичним особам – підприємцям для реалізації власних ініціатив, ідей та проєктів в Україні. Паралельно у 2023 році Міністерство молоді та спорту України проводило грантові конкурси для молодіжних громадських організацій з можливістю подати заявку на отримання до 500 000 грн (приблизно 12 500 євро)<sup>253</sup>.

---

249 Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні 2020. Центр демократії та верховенства права. 2020. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/Final\\_UKR\\_Karta-pravovyh-reform-dlya-gromadyanskogo-suspilstva-v-Ukrayini-2020.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/Final_UKR_Karta-pravovyh-reform-dlya-gromadyanskogo-suspilstva-v-Ukrayini-2020.pdf).

250 Про припинення процедури організації та проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка у 2022 році без визначення переможців конкурсу: наказ Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю від 30.08.2022 № 30. URL: <https://www.ispf.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/Наказ%2030%20Припинення%20конкурсу220810.pdf>.

251 Український ветеранський фонд Мінветеранів та ICAP Єднання об'єднують зусилля на підтримку ГО, які працюють для ветеранів. ICAP Єднання. URL: <https://ednannia.ua/news/nashi-novini/12560-ukrajinskij-veteranskij-fond-minveteraniv-ta-isar-ednannya-ob-ednuvut-zusillya-na-pidtrimku-go-yaki-pratsuyut-dlya-veteraniv>.

252 Деякі питання Українського молодіжного фонду: постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2023 № 182. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-ukrainskoho-molodizhnoho-fondu-i280223-182>.

253 CSO Meter 2023: Ukraine Country Report. URL: [https://csometer.info/sites/default/files/2024-01/CSO%20Meter%20Country%20Report%20Ukraine%202023\\_ENG.pdf](https://csometer.info/sites/default/files/2024-01/CSO%20Meter%20Country%20Report%20Ukraine%202023_ENG.pdf).

У 2022 році народні депутати України зареєстрували законопроект щодо відсоткової філантропії<sup>254</sup>. Ним передбачено, що кожен платник податків зможе перерахувати до 2% (з 18%) від сплаченого податку з доходів (ПДФО) на користь однієї або двох неприбуткових організацій за власним вибором<sup>255</sup>. Втім цей законопроект не просувається з моменту реєстрації його у Парламенті.

Отже, попри воєнний стан і обмеженість ресурсів та значне залучення міжнародної допомоги, Уряд продовжує виділяти кошти ОГС. Вдосконалення законодавства у сфері розподілу публічних коштів важливе і для ОГС, які вже залучають публічні кошти, і для організацій, які потенційно можуть на нього претендувати в інших сферах.

## Рекомендації

1. Уряд має продовжити розв'язувати проблеми і покращувати законодавство у сфері справедливого розподілу публічних коштів для ОГС, зокрема розширити коло ОГС, які отримують державну підтримку для проектного фінансування. Загалом Уряд має врахувати і втілити рекомендації, які містяться у розд. 3 Карти правових реформ «Державна підтримка ОГС»<sup>256</sup>.
2. Парламенту необхідно ухвалити законопроект № 7500 щодо впровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки неприбуткових організацій.

## Участь громадян в ухваленні рішень органами публічної влади

### Законопроект № 4254 «Про публічні консультації»

Урядовий законопроект «Про публічні консультації»<sup>257</sup>, який має забезпечити необхідні консультації з громадськістю органів законодавчої та виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, підготовлений до другого читання у 2023 році. Законопроект встановлює обов'язок і порядок проведення суб'єктами владних повноважень публічних консультацій з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, розв'язання питань місцевого значення, підготовки проектів стратегічних і програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів для узгодження публічних і приватних інтересів. Попри підтримку з боку громадянського суспільства та міжнародних партнерів, законопроект просувався повільно<sup>258</sup>. Лише у червні 2024 року Парламент прийняв Закон України «Про публічні закупівлі» і передав його на підпис Президенту. Станом на 31 липня 2024 року зазначений Закон не підписаний.

Успішна реалізація механізму публічних консультацій також залежатиме від наявності достатніх кадрових і фінансових ресурсів відповідних суб'єктів владних повноважень, а також пов'язана з необхідністю проведення додаткової інформаційно-роз'яснювальної роботи серед службовців. Обидва ці елементи є важливими для забезпечення ефективної реалізації

254 Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки неприбуткових організацій): проект Закону України, реєстраційний № 7500 від 28.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39744>.

255 Відсоткова філантропія. Як напругу розпоряджати частиною свого податку? Українська Правда. 2022. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/gryshhuk/62c959a45423f/>.

256 Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні 2020. Центр демократії та верховенства права. 2020. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/Final\\_UKR\\_Karta-pravovih-reform-dlya-gromadyanskogo-suspilstva-v-Ukrayini-2020.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/Final_UKR_Karta-pravovih-reform-dlya-gromadyanskogo-suspilstva-v-Ukrayini-2020.pdf).

257 Про публічні консультації: проект Закону України, реєстраційний № 4254 від 23.10.2020. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70235](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235).

258 CSO Meter 2023: Ukraine Country Report. URL: [https://csometer.info/sites/default/files/2024-01/CSO%20Meter%20Country%20Report%20Ukraine%202023\\_ENG.pdf](https://csometer.info/sites/default/files/2024-01/CSO%20Meter%20Country%20Report%20Ukraine%202023_ENG.pdf).

законопроекту. Законопроектом ці питання оминаються<sup>259</sup>. Тому ефективного застосування відповідних законодавчих приписів у разі ухвалення проекту Закону України буде під питанням.

## Закон України «Про лобіювання» та його ризики

У листопаді 2023 року Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) розпочало підготовку нового законопроекту «Про добросовісне лобіювання в Україні» і позиціонувало це як виконання національного антикорупційного законодавства, вимог для членства в ЄС та частину антиолігархічних заходів. Проект у початковій редакції містив загрози для громадських організацій<sup>260</sup>. В ухваленому у другому читанні тексті законопроекту депутати повністю не виключили громадські організації з-під регулювання лобістської діяльності в Україні. Громадські організації не вважаються лобістами, «крім випадків, коли така діяльність стосується комерційних інтересів». Визначення комерційного інтересу доволі широке і не відповідає критерію правової визначеності. Також це розповсюджує Закон на ОГС, які займаються соціальним підприємництвом.

Наразі складно сказати, чи буде (і якщо буде, то в якій формі) Закон України «Про лобіювання» використовуватися як інструмент тиску на ОГС після ухвалення норм про адміністративну відповідальність за його порушення<sup>261</sup>. Експерти погоджуються, що ризики, хоча і здаються невисокими, проте все ж наявні через недостатню юридичну визначеність тексту<sup>262</sup>.

## Рекомендації

1. Якнайшвидше ухвалити законопроект «Про публічні консультації» (реєстраційний № 4254).
2. НАЗК як наглядовому органу у сфері лобіювання слід не допустити випадків необґрунтованого поширення Закону України «Про лобіювання» на ОГС. Судам необхідно утриматися від ухвалення рішень про притягнення до відповідальності керівників і членів ОГС за порушення норм відповідного Закону.

## Загрози для ОГС в інших законодавчих актах

### Визначення кінцевого бенефіціарного власника (КБВ) для ОГС

Після приєднання України як повноправного учасника до глобальної мережі протидії фінансовим злочинам у грудні 2019 року був ухвалений новий Закон України № 361-IX<sup>263</sup> для виконання вимог Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF), а також директиви 2015/849/ЄС Європейського парламенту та Ради від 20 травня 2015 року «Про запобігання використанню фінансової системи

259 Див. висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про публічні консультації», реєстраційний № 4254 від 23.10.2020. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70235](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235).

260 Законопроект про лобіювання в нинішньому вигляді загрожує свободі й демократії в Україні. ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.ua/statements/zakonoprojekt-pro-lobiyuvannya-u-nynishnomu-vyglyadi-zagrozhuje-svobod-i-demokratiyi-v-ukrayini/>.

261 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання: проект Закону України, реєстраційний № 10373 від 25.12.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43450>.

262 Пристрасті за лобізмом: що несе багатостраждальний Закон «Про добросовісне лобіювання». ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.info/columns/prystrasti-za-lobizmom-shho-nese-bagatostrazhdalnyj-zakon-pro-dobrochesne-lobiyuvannya/>.

263 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n1471>.



для відмивання грошей та фінансування тероризму». Новий Закон зобов'язав більшість юридичних осіб (зокрема і громадські організації та благодійні об'єднання) внести до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань інформацію про кінцевого бенефіціарного власника (КБВ) та структуру власності. При цьому за неподання або несвоєчасне подання інформації про КБВ або про його відсутність чи документів для підтвердження відомостей про КБВ для особи був передбачений штраф у розмірі від 17 000 до 51 000 грн, який відповідно до ст. 166<sup>11</sup> КУпАП мають сплачувати керівники юридичної особи.

Нечіткість Закону України № 361-IX в частині визначення того, хто є КБВ ОГС, призвела до труднощів<sup>264</sup>. Наприклад, в листопаді-грудні 2021 року банки заблокували<sup>265</sup> рахунки двох авторитетних українських громадських організацій – Інституту масової інформації та Громадянської мережі «ОПОРА». При цьому уповноважені органи влади не надавали офіційних роз'яснень щодо порядку заповнення відповідних форм і подання документів, що на практиці призводило до відмов у внесенні інформації про КБВ або внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань некоректних відомостей.

На виконання згаданого Закону України № 361-IX Урядом була прийнята постанова № 1011<sup>266</sup>, у п.п. 33–39 якої містяться критерії визначення КБВ неприбуткової організації – юридичної особи. ОГС з 2021 року виступали проти визначення КБВ для ОГС у зазначеному Законі України № 361-IX, оскільки це не лише створювало додаткове бюрократичне навантаження, а й ставало додатковим інструментом тиску з боку держави на ОГС<sup>267</sup>. Крім того, більшість ОГС за своєю суттю не мають КБВ, адже ОГС працюють задля суспільних, а не приватних інтересів; їхня вигода спрямована на громадськість; ОГС зазвичай не ставлять за мету отримання прибутку; найважливіші рішення (щодо обрання органів управління, розпорядження майном, затвердження змін до статуту тощо) в ГО і БО ухвалюються спільно – загальними зборами усіх членів організації, і кожен з них впливає на рішення ОГС; також не можна говорити про належність майна одній або кільком особам, оскільки майно належить організації. Втім ці застереження Уряд проігнорував, посилаючись на вимоги FATF.

Внаслідок початку повномасштабної збройної агресії Росії проти України обов'язкове подання юридичними особами КБВ було відтерміновано до припинення воєнного стану та 90 днів після його завершення<sup>268</sup>. Проте затвердження методології визначення КБВ створило низку загроз для нормальної фінансової діяльності щодо тих громадських і благодійних організацій, які повідомили Уряду інформацію про КБВ до закінчення дії воєнного стану і підпадають під фінансовий моніторинг банків.

У листопаді 2023 року FATF видала оновлення Рекомендації 8 та Пояснювальної записки до неї. Вийшов також оновлений посібник найкращих практик протидії використанню неприбуткових організацій з метою фінансування тероризму (Best Practices Paper – BPP). Відповідно до них FATF більше не вважає всі неприбуткові організації вразливими для

264 Kozlovska L., Jardemaliev B. Submission to FATF: Tools to prevent abuse of AML/CFT laws. Open Dialogue Foundation. 2023. URL: [https://en.odfoundation.eu/a/723329\\_submission-to-fatf-tools-to-prevent-abuse-of-aml-cft-laws/](https://en.odfoundation.eu/a/723329_submission-to-fatf-tools-to-prevent-abuse-of-aml-cft-laws/).

265 Чому банки блокують рахунки громадських організацій і чи можна з цим щось зробити? ZMINA. 2022. URL: <https://zmina.info/articles/chomu-banky-blokuyut-rahunky-gromadskyh-organizacij-i-chy-mozhna-z-czym-shhos-zrobyty/>.

266 Про затвердження Методології визначення юридичною особою кінцевого бенефіціарного власника: постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 19.09.2023 № 1011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1011-2023-%D0%BF#Text>.

267 Публічна заява українських організацій громадянського суспільства щодо визначення та державної реєстрації кінцевих бенефіціарних власників організацій громадянського суспільства. ZMINA. URL: <https://zmina.ua/statements/zayava-shhodo-vyznachennya-ta-derzhavnoi-reyestracij-kinczevyh-beneficziarnyh-vlasnykiv-gromadskyh-organizacij/>.

268 Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб: Закон України від 06.09.2022 № 2571-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2571-20#n129>.

використання з метою фінансування тероризму, а лише визнає, що деякі з таких організацій можуть бути використані з цією метою<sup>269</sup>. Зазначені зміни підтверджують позицію організації щодо хибності обов'язку визначати КБВ для ОГС.

## Рекомендації

Уряду слід виключити із Закону України № 361-IX положення, що громадські та благодійні організації є суб'єктами, які мають КБВ<sup>270</sup>.

### *Обмеження доступу до реєстру судових рішень*

У червні 2022 року Уряд відновив відкритий доступ до Єдиного державного реєстру судових рішень (ЄДРСР), який був обмежений у зв'язку із повномасштабним вторгненням Росії. Але вже у грудні 2022 року громадські організації, журналісти<sup>271</sup> почали публічно заявляти про зникнення судових рішень із ЄДРСР. Проблема своєчасного направлення судових рішень до реєстру, часткового або повного приховування їх текстів була вже тривалий час<sup>272</sup>, проте цього разу з ЄДРСР вилучено понад 6 млн судових рішень<sup>273</sup>. Громадські організації звернулися до Державної судової адміністрації України та Вищої ради правосуддя з вимогою припинити незаконні дії та забезпечити публікацію рішень в ЄДРСР<sup>274</sup>. Також Центр прав людини ZMINA спрямував скаргу до Омбудсман<sup>275</sup>.

У березні 2023 року ДП «Державні інформаційні системи» (адміністратор ЄДРСР) повідомило про завершення знеособлення даних і відновлення доступу до всіх судових рішень у реєстрі<sup>276</sup>. Але де-факто це виявилось неправдою, а ДСА і ДП «Інформаційні судові системи» продовжують вилучати цілі пласти судових рішень з ЄДРСР без будь-яких правових підстав, посилаючись на «запобігання загрози життю та здоров'ю суддів та учасників судового процесу»<sup>277</sup>. Омбудсман, попри функцію забезпечення доступу до публічної інформації, не може вплинути на ДСА і забезпечити повний доступ до судових рішень<sup>278</sup>.

У січні 2023 року група народних депутатів зареєструвала законопроект № 7033-д<sup>279</sup>. Автори законопроекту задекларували необхідність захистити «чутливу» інформацію від ворожої розвідки. Для цього вони фактично надали суддям право на власний розсуд вилучати будь-яку інформацію із судових рішень у ЄДРСР (навіть коли справа розгляда-

269 FATF внесла зміни до своєї рекомендації: що зміниться для українських неприбуткових організацій. Центр демократії та верховенства права. 2023. URL: <https://cedem.org.ua/news/fatf-zminy-ogs/>.

270 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n1471>.

271 Із судового реєстру зникли тисячі вироків волинських судів за останні шість років. Центр журналістських розслідувань «Сила правди». 2022. URL: <https://sylpravdy.com/iz-sudovogo-reyestru-znykly-tysyachi-vyrokiv-volynskiyh-sudiv-za-ostanni-shist-rokiv/>.

272 Чому зникають та засекречуються судові рішення?. Фондація DEJURE. 2021. URL: <https://dejure.foundation/chomu-znykayut-sudovi-rishennia/>.

273 Чому влада хоче приховати судові рішення? ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.info/articles/chomu-vlada-hoche-pryhovaty-sudovi-rishennya/>.

274 Вимагаємо забезпечити доступ до державного реєстру судових рішень. ZMINA. 2022. URL: <https://zmina.ua/statements/vmagayemo-zabezpechity-dostup-do-derzhavnogo-reyestru-sudovyh-rishen/>.

275 Вилучені дані з реєстру судових рішень: правозахисники скерували скаргу до Омбудсман. ZMINA. 2022. URL: <https://zmina.ua/event/vylucheni-dani-z-reyestru-sudovyh-rishen-pravozahysnyky-skeruvaly-skargu-do-ombudsmana/>.

276 До уваги користувачів ЄДРСР! Державне підприємство «Інформаційні судові системи». 2023. URL: <https://ics.gov.ua/ics/news/novyiny/1400891/>.

277 Відповідь Державної судової адміністрації України Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 05.01.2024 № 15-830/24. URL: <https://drive.google.com/file/d/1O0m5NshXZzFhTpya4jKzHmW169rf7tWk/view>.

278 Відповідь Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ZMINA від 05.02.2024 № 6856.4/АН/193.7/23/45.3.

279 Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень: проект Закону України, реєстраційний № 7033-д від 13.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41159>.

лася у відкритому судовому засіданні), а також на час воєнного стану вилучити з реєстру всі судові рішення у справах про злочини проти основ національної безпеки, охорону державної таємниці, недоторканності державних кордонів, призову і мобілізації, а також порядку несення військової служби. У березні 2023 року громадські організації розкритикували законопроект<sup>280</sup> і закликали Парламент його відхилити, оскільки він непропорційно обмежує право українців отримувати інформацію, яка становить значний суспільний інтерес<sup>281</sup>, надає суддям широкі позапроцесуальні повноваження, а також фактично ліквідує інститут відкритого доступу до судових рішень через ЄДРСР як досягнення української демократії. У травні 2024 року законопроект № 7033-д знову потрапив до порядку денного Парламенту, а ОГС повторно закликали його не ухвалювати<sup>282</sup>. Проте депутати проігнорували цей заклик та ухвалили законопроект у першому читанні<sup>283</sup>. Станом на 11 липня 2024 року депутати готують законопроект до другого читання. Ухвалення законопроекту в другому читанні призведе до негативних наслідків, серед іншого, це сприятиме приховуванню корупції та обмежить інструменти протидії громадськості; унеможливить вивчення практики судів для вдосконалення законодавства, зокрема з метою його узгодження з нормами міжнародного права; створить додаткову можливість приховування інформації в ЄДРСР суддями, яка ґрунтуватиметься виключно на бажанні судді, на відміну від процедури закритого судового засідання; узаконить триваючу незаконну практику ДСА щодо приховування рішень в ЄДРСР.

## Рекомендації

Народним депутатам слід відхилити законопроект № 7033-д «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень».

### Питання для подальшого моніторингу

- › Збільшення випадків переслідування представників громадянського суспільства (волонтерів, правозахисників, журналістів, активістів) на тлі відсутності превентивних заходів Уряду щодо таких випадків, їх належного розслідування і притягнення винних до відповідальності.
- › Законодавчі ініціативи, спрямовані на необґрунтоване згорання демократії, знищення інструментів контролю громадськості над рішеннями Уряду, публічними службовцями, а також ускладнення діяльності ОГС.
- › Фактичне зменшення залучення представників громадянського суспільства до процесів розробки рішень органами публічної влади або формальність такого залучення.

280 Аналіз проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень». ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/03/problemy-7033d.pdf>.

281 Влада хоче обмежити право на доступ до судових рішень – правозахисники виступили проти. ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.ua/statements/vlada-hoche-obmezhyty-pravo-na-dostup-do-sudovyh-rishen-pravozahysnyky-vystupyly-proty/>.

282 Закликаємо Верховну Раду не приймати законопроект № 7033-д, який обмежує доступ до судових рішень. ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.ua/statements/zaklykayemo-verhovnu-radu-ne-priymaty-zakonoprojekt-%E2%84%96-7033-d-yakij-obmezhuje-dostup-do-sudovyh-rishen/>.

283 Рада хоче заборонити публікувати деякі судові рішення щодо нацбезпеки, мобілізації та військового обліку. ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.info/news/rada-hoche-zaboronyty-publikuvaty-deyaki-sudovi-rishennya-shhodo-naczbezpeky-mobilizacziyi-ta-vijskovogo-obliku/>.

# Захист прав дитини

Війна відчутно позначилася на захисті прав українських дітей, адже Росія продовжує вчиняти всі види найтяжчих злочинів проти дітей в Україні. Через бомбардування та атаки діти вмирають, отримують поранення та каліцтва. Підтверджені випадки сексуального насильства та знущань над дітьми під час окупації. Мільйони дітей переміщені всередині країни та за кордон. Здійснювалися і далі тривають атаки на заклади та установи для дітей. На тимчасово окупованих територіях України наявна гуманітарна криза, там перебуває, за різними оцінками, до 1,6 млн дітей.

Також РФ регулярно порушує норми міжнародного гуманітарного права і щодо запобігання участі дітей у війні. Основою втягування Росією дітей у воєнні дії є активне залучення їх до пропаганди та військового вишколу, також українських дітей вербують як інформаторів. Окрім того, окупанти проводять депортацію українських дітей на територію Російської Федерації, Білорусі та тимчасово окуповані території України. Дітей без супроводу передають у російські сім'ї або російські інтернатні заклади, змінюючи їхні персональні дані.

Розслідування воєнних злочинів проти дітей в Україні відбувається під процесуальним керівництвом Департаменту захисту інтересів дітей та попередження домашнього насильства ОГП і в тісній співпраці з Офісом прокурора Міжнародного кримінального суду. Для організації правосуддя, дружнього для дітей, в Україні діють центри підтримки дітей «Барнахус» для забезпечення захисту та благополуччя дітей, які є свідками та/або потерпілими у кримінальних провадженнях.

Війна значно вплинула й на збільшення числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. При цьому темпи всиновлення залишаються повільними і меншими порівняно з довоєнним часом. Зросло навантаження на діяльність соціальних служб, які й до цього були перевантажені роботою. При цьому стан війни та велика увага до реагування на воєнні питання позбавляє державу та суспільство ресурсу розвивати соціальну систему захисту прав дитини.

Значною проблемою для України залишається і нереалізована реформа деінституціалізації інтернатних закладів для дітей. Значна кількість дітей і далі перебувають у закладах інституційного догляду. Багато з них мають інвалідність і вимушені жити в таких закладах через відсутність відповідної соціальної інфраструктури в громадах. Створення на місцях соціальних послуг для дітей з інтелектуальними та психосоціальними порушеннями йде вкрай повільно. Це саме стосується сімей з дітьми в складних життєвих обставинах, зокрема важливе впровадження та розвиток кейс-менеджменту, який має запобігати інституціалізації, насильству і травматизації дітей через війну та інші обставини у житті.

## Вплив війни і розслідування злочинів проти дітей, зокрема воєнних злочинів

Згідно з Факультативним протоколом до Конвенції ООН про права дитини<sup>284</sup> до найтяжчих злочинів проти дитини належать: вбивство та каліцтво, сексуальне насильство над дітьми, воєнні атаки на дитячі садочки, лікарні та школи, заборона доступу до гуманітарної допомоги, втягування дітей у війну, викрадення (депортація) дітей.

284 Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо процедури повідомлень. 20.11.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_160#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_160#Text).

У перші місяці широкомасштабного вторгнення після 24 лютого 2022 року Росія вчинила і продовжує вчиняти всі види найтяжчих порушень прав українських дітей. Так, станом на 20 липня 2024 року 562 дитини вбито, 1471 отримала поранення різного ступеня тяжкості<sup>285</sup>. Підтверджено 15 випадків сексуального насильства над дітьми<sup>286</sup>, мільйони дітей переміщені всередині країни та за кордон. Багато дітей стикнулися з проблемами психічного здоров'я через складну евакуацію, розлуку з близькими, життя в окупації, досвід обстрілів, каліцтва та інші травматичні події. Батьки фіксують у дітей проблеми зі сном, харчуванням, роздратованість, пригніченість, страх залишатися на самоті, суїцидальні наміри тощо. За даними опитування дітей та молоді у вересні 2023 року, третина опитаних постійно або часто відчують надмірну психологічну тривогу та/або паніку<sup>287</sup>.

За час повномасштабної війни здійснено безліч атак на заклади та установи для дітей. За два роки 3798 закладів освіти пошкоджено та 365 повністю зруйновано<sup>288</sup>, 1636 об'єктів медзакладів пошкоджено, а 214 об'єктів зруйновано повністю. Також Росія пошкодила 182 автівки екстреної медичної допомоги, знищила 261 та захопила 125 автівок «екстренки»<sup>289</sup>. 8 липня 2024 року росіяни здійснили черговий терористичний акт й атакували ракетами найбільшу дитячу лікарню України «Охматдит»<sup>290</sup>.

На тимчасово окупованих територіях України триває гуманітарна криза. Окупаційна влада не докладає жодних зусиль, щоб забезпечити місцеве населення достатньою кількістю харчових продуктів і питної води, надати комунальні послуги, доступ до ліків, медичних і соціальних послуг. Гуманітарної допомоги видається вкрай мало, часто в обмін на паспортні дані, отримання російського громадянства, як привід роздати повістки чоловікам тощо. Проблеми з доступом до їжі спричинені та посилюються діями російських окупантів, які не допускають гуманітарні вантажі з підконтрольної Україні території, знищують або розкрадають гуманітарну допомогу, підпалюють поля із пшеницею та псують аграрну інфраструктуру, вивозять самостійно або забороняють продаж зерна, овочів і фруктів з тимчасово окупованих територій.

З 2014 року РФ регулярно порушує норми міжнародного гуманітарного права щодо запобігання участі дітей у війні. Основою втягування Росією дітей у воєнні дії є активне залучення їх до пропаганди та військового вишколу. Для цього створені та далі створюються різноманітні організації й рухи, зокрема в тимчасово окупованих населених пунктах Донецької, Луганської, Запорізької й Херсонської областей. Найбільш популярними та масовими з них є «Юнармія», російський рух школярів, АНО «Большая перемена», а також «Молодая гвардия», «Волонтеры победы», «Патриот», «Союз пионеров», «Бастион» тощо. З кінця 2022 року з'явився об'єднувальний загальноросійський рух дітей і молоді «Движение первых». За метою руху «виховання високоморальних, соціально успішних громадян» криється фактично виховання слухняних і лояльних до російської влади громадян, готових піти на війну та накачаних пропагандою «наддержави». Новий рух передбачає вступ дітей з шести років. Навіть якщо діти не бажають вступати в лави подібних організацій, вони все одно не оминають ані пропаганди, ані військового вишколу. Адже на тимчасово окупованих територіях діють російські шкільні програми, які передбачають викладання спотвореної історії і майже цілковиту відмову від вивчення української мови та літератури. З 1 вересня 2022 року

285 Офіс Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/>.

286 Bring Kids Back. URL: <https://www.bringkidsback.org.ua/>.

287 Опитування проведене на платформі U-Report. Вибірка становить 3373 дитини. URL: <https://ukraine.ureport.in/opinion/6599/>.

288 Освіта під загрозою. URL: <https://saveschools.in.ua/>.

289 За понад 28 місяців війни російська армія знищила та або зруйнувала 1850 об'єктів українських медзакладів. Міністерство охорони здоров'я України. 2024. URL: <https://moz.gov.ua/uk/za-ponad-28-misyaciv-vijni-rosijska-armiya-znishila-ta-abo-zrujnuvala-1850-ob-yektiv-ukrayinskih-medzakladiv>.

290 Росіяни атакували ракетами дві дитячі лікарні в Києві. Міністерство охорони здоров'я України. 2024. URL: <https://moz.gov.ua/uk/rosiyani-atakuvali-raketami-dvi-dityachi-likarni-v-kiyevi>.

в школах кожен тиждень розпочинається з підняття державного прапора країни-агресора та виконання її гімну. Окрім того, запроваджено позаурочні заняття «Розмови про важливе», на яких надається пропагандистська інформація про війну Росії проти України. Також є свідчення про те, що в школах на тимчасово окупованих територіях України нав'язують радянську символіку й атрибути<sup>291</sup>.

Пропаганда та мілітаризація дітей відбувається і на позашкільних заняттях – святкуваннях, патріотичних естафетах тощо. Українським школярам доводиться брати участь у заходах із використанням російського триколову та символіки воєнного вторгнення російського тоталітарного режиму в Україну, одягатися у військову форму країни-окупанта тощо. З цього прокремлівські ЗМІ роблять сюжети, спрямовані на створення картинки «піклування про українських дітей» та імітації мирного життя на окупованих територіях України<sup>292</sup>.

Окрім тотальної мілітаризації системи освіти, Росія вдається до втягування українських дітей у війну, вербуючи їх як інформаторів. Це відбувається і через прямі контакти з підлітками, і через опосередкований збір фотографій і даних щодо військових об'єктів й об'єктів критичної інфраструктури в мобільних застосунках та іграх.

Варто зазначити, що Державний департамент США включив Росію до списку країн, де торгують людьми, використовують примусову працю та вербують дітей-солдатів. Загербники використовують дітей як живий щит у повномасштабній війні проти України. Є численні факти роботи дітей на російських блокпостах на Донбасі з 2014 року.

Станом на 20 липня 2024 року Україна має підтвердження щодо 19 546 депортованих українських дітей, яких незаконно вивезли до Російської Федерації, Білорусі та тимчасово окупованих територій України. Найімовірніше, кількість переміщених дітей значно більша, але нині оцінити масштаб остаточно неможливо через відсутність доступу до тимчасово окупованих територій і тривалість повномасштабної війни. За даними відкритих джерел, озвучених Росією, було вивезено 744 000 дітей. Наразі спільними зусиллями громадських організацій та Уряду вдалося повернути 388 дітей<sup>293</sup>.

Можна виокремити такі категорії дітей, яких примусово депортовано: 1) діти, депортовані разом із батьками/законними представниками; 2) діти без супроводу, зокрема, але не виключно: сироти і позбавлені батьківського піклування, неповнолітні, доля батьків яких невідома (зникли безвісти, загинули), діти з інвалідністю, діти, яких утримують у таборах або санаторіях для «перевиховання», діти, вивезені для медичного втручання; 3) діти на окупованих територіях України, які були розлучені з батьками через воєнні дії.

Діти без супроводу є найбільш вразливими щодо примусової паспортизації з боку Росії та передачі в російські родини або російські інтернатні заклади. Повернути таких дітей набагато складніше, ніж розлучених із батьками, через низку обставин. Складність їх повернення зумовлена чотирма факторами. *По-перше*, компетентні органи РФ відмовляються передати список таких дітей, яких вони вважають «евакуйованими», порушуючи відповідні зобов'язання за міжнародним гуманітарним правом. *По-друге*, ідентифікація таких неповнолітніх ускладнена зміною їхніх персональних даних (наприклад, російською вимовою імені «Пилип – Філіп», «Дарина – Дарья» тощо, зазначенням хибного року або місця народження). *По-третє*, у правових відносинах, які виникають щодо цих неповнолітніх, Росія визнає їх виключно громадянами РФ. Так, коли депортовані хлопчики досягають 18-річного віку,

291 Діти в Україні: майже рік війни. Харківський інститут соціальних досліджень. URL: [https://khisr.kharkov.ua/wp-content/uploads/2023/10/Dity-v-Ukraini\\_mayzhe-rik-viyny-.pdf](https://khisr.kharkov.ua/wp-content/uploads/2023/10/Dity-v-Ukraini_mayzhe-rik-viyny-.pdf).

292 Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо ситуації із забезпеченням прав дитини в умовах збройної агресії проти України «ПЕРЕОПИЛЕНІ. Системна російська політика знищення української ідентичності дітей». URL: [https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Спеціальна\\_доповідь\\_ПЕРЕОПИЛЕНІ\\_.pdf](https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Спеціальна_доповідь_ПЕРЕОПИЛЕНІ_.pdf).

293 Сайт «Діти війни». URL: <https://childrenofwar.gov.ua/>.

відповідно до вимог російського законодавства їм необхідно стати на військовий облік із подальшим проходженням військової служби. По-четверте, вищі посадові особи РФ прямо й беззастережно відмовляються репатріювати дітей без супроводу. Така загальна відмова має конкретні прояви, зокрема, відмова повертати неповнолітнього за довіреністю, зміна місця утримання (фактично переховування) дитини, вибір на користь продовження перебування дитини в російській сім'ї замість возз'єднання з кровними родичами<sup>294</sup>.

На початку лютого 2024 року Офіс Президента України в межах роботи платформи #Bring Kids Back UA заснував Міжнародну коаліцію за повернення українських дітей, до якої увійшли 28 країн, наразі головує в ній Канада<sup>295</sup>. Коаліція зосереджується на сприянні поверненню українських дітей, зокрема виявленні місцеперебування незаконно депортованих і примусово переміщених юних громадян України, розробці механізмів їх повернення, участі у відповідних дипломатичних переговорах. У її фокусі також наявні питання підготовки та видачі документів для встановлення осіб дітей і членів їхніх сімей, зокрема необхідних для переміщення через кордон і відповідно фізичного повернення дітей в Україну. У межах виконання плану Bring Kids Back UA 14 травня 2024 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 551 «Про затвердження Порядку виявлення та повернення дітей, депортованих або примусово переміщених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України»<sup>296</sup>.

Важлива також підтримка дітей після повернення, сприяння возз'єднанню дітей з рідними або розміщенню в сімейних формах виховання, надання необхідної реабілітаційної допомоги. Наразі механізм реабілітації та підтримки після повернення із депортації українських дітей, які позбавлені батьківського піклування, відсутній. Ще одним ключовим питанням є забезпечення доступу до правосуддя для дітей – жертв і свідків злочинів, притягнення винних в організації незаконних дій щодо українських дітей до юридичної відповідальності.

Примусова депортація українських дітей, поєднана зі знищенням об'єктів культурної спадщини, обстрілами цивільної інфраструктури, зокрема шкіл, лікарень, електричних підстанцій, дає підстави вважати, що Росія скоює злочини геноциду проти українського народу. Знищення ідентичності українців, «затирання» їхнього походження та коріння, заборона української мови, русифікація, паспортизація та активна антиукраїнська пропаганда підтверджують цей намір.

25 січня 2024 року Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила резолюцію про становище українських дітей і закликала визнати депортацію українських дітей геноцидом<sup>297</sup>. Зокрема, Резолюція ПАРЄ закликає: 1) ухвалити на рівні національних парламентів заяви та/або резолюції, що визнають депортації, насильницькі переміщення та невинуваті затримки з репатріацією українських дітей геноцидом; 2) інформувати Україну про перетин кордону громадянами Російської Федерації, які незаконно усиновили чи встановили опікунство над українською дитиною; 3) запровадити й забезпечити подальше дотримання санкцій проти РФ і Білорусі, а також включити до санкційних списків осіб, причетних до депортації українських дітей; 4) оцінити участь представників медіа в пропагандистських кампаніях, організованих Росією та Білоруссю щодо депортованих українських дітей, щоб вжити відповідні заходи, наприклад, щодо відмови в акредитації та допуску на публічні заходи.

---

294 WAY HOME: Механізм і основи політики повернення незаконно депортованих і примусово переміщених дітей. Аналітичний портал Регіонального центру прав людини. 2023. URL: <https://krymbezpravil.org.ua/materialy/way-home-mekhanizm-povnennia-nezakonno-deportovanykh-i-prymusovo-peremishchenykh-ditey/>.

295 Під керівництвом Андрія Єрмака та Мелані Жолі запущено роботу Міжнародної коаліції за повернення українських дітей. Офіс Президента України. 2024. URL: <https://www.president.gov.ua/news/pid-kerivnictvom-andriya-yermaka-ta-melani-zholi-zapusheno-r-88709>.

296 Про затвердження Порядку виявлення та повернення дітей, депортованих або примусово переміщених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2024 № 551. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-2024-%D0%BF#Text>.

297 Зарембо Т. Депортація українських дітей – ПАРЄ закликає країни-члени визнати переміщення дітей України геноцидом. Фокус. 2024. URL: <https://focus.ua/uk/voennye-novosti/622625-parye-zaklikala-krajini-chleni-asambleji-viznati-deportaciyu-ukrajinskih-ditey-genocidom>.

Станом на 1 червня 2024 року, за даними ОГП, в Україні розслідується 3800 воєнних злочинів, вчинених проти дітей в ході агресії РФ<sup>298</sup>. Для організації правосуддя, дружнього для дітей, в Україні вже діють 12 центрів підтримки дітей «Барнахус» для забезпечення захисту та благополуччя дітей, які є свідками та/або потерпілими у кримінальних провадженнях. Вони дають змогу надавати комплексну підтримку, мінімізувати травмування та захищати права і гідність дітей, які стикаються із насильством, зокрема в умовах воєнного стану<sup>299</sup>. Воєнні злочини проти дітей розслідуються під процесуальним керівництвом Департаменту захисту інтересів дітей та попередження домашнього насильства ОГП і в тісній співпраці з Офісом прокурора Міжнародного кримінального суду, який у вересні 2023 року відкрив представництво в Україні для підтримання фіксації та розслідування воєнних злочинів Росії проти України<sup>300</sup>. Загалом за результатами розслідування 54 особам повідомлено про підозру, 31 особу засуджено<sup>301</sup>.

## Рекомендації

1. Забезпечити фіксацію всіх скоєних російськими військовими злочинів проти дітей: вбивств, каліцтв, жорстокого поводження з дітьми та інших.
2. Залучати міжнародних партнерів для моніторингу стану дітей, які були депортовані до РФ, та їхнього повернення на територію України чи виїзду в треті безпечні країни.
3. Застосувати підходи правосуддя, дружнього до дитини, що має спектр не лише каральних інструментів, а наповнене релевантними послугами для підтримки дітей, які опинилися в контакті та в конфлікті із законом.

## Деінституціалізація

Остання ітерація реформи деінституціалізації (ДІ) триває в Україні з 2017 року, коли Кабінет Міністрів України затвердив Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та відповідний план заходів з її реалізації<sup>302</sup>.

Реформа розрахована на 10 років і передбачає, що за цей час кількість дітей в інтернатах зменшиться на 90%, а у кожній громаді з'являться доступні та якісні послуги для підтримки сімей з дітьми відповідно до індивідуальних потреб.

Утім значна кількість дітей продовжують перебувати в закладах інституційного догляду. За даними Міністерства соціальної політики, в інтернатах проживають близько 25 500 дітей, причому тільки 5,5% з них – діти, чії батьки позбавлені батьківських прав. 20 000 дітей мають батьків, але їх і далі виховують інституційно<sup>303</sup>. Чимало дітей мають інвалідність і вимушені жити в закладах через відсутність відповідної соціальної інфраструктури в громадах. Створення соціальних послуг на місцях для дітей з інтелектуальними та психосоціаль-

298 Публікація Офісу Генерального прокурора у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: [https://www.facebook.com/pgo.gov.ua/posts/891569799672521?ref=embed\\_post](https://www.facebook.com/pgo.gov.ua/posts/891569799672521?ref=embed_post).

299 На Черкащині відсьогодні розпочав роботу міждисциплінарний центр підтримки дітей «Барнахус» – 12-й в Україні. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/na-cerkashini-rozpocav-robotu-mizdisciplinarnii-centr-pidtrimki-ditei-barnaxus-12-i-v-ukrayini>.

300 У Києві розпочав роботу польовий офіс Міжнародного кримінального суду. Офіс Генерального прокурора. 2023. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/u-kijevi-rozpocav-robotu-polyovii-ofis-miznarodnogo-kriminalnogo-sudu>.

301 Публікація Офісу Генерального прокурора у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: [https://www.facebook.com/pgo.gov.ua/posts/891569799672521?ref=embed\\_post](https://www.facebook.com/pgo.gov.ua/posts/891569799672521?ref=embed_post).

302 Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 526. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-%D1%80#Text>.

303 Оксана Жолнович, міністерка соціальної політики: Створюємо умови для бажання жити та повертатися до України. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3746089-oksana-zolnovic-ministerka-socialnoi-politiki.html>.



ними порушеннями йде вкрай повільно. Це саме стосується сімей із дітьми в складних життєвих обставинах, зокрема важливе впровадження та розвиток кейс-менеджменту, який має запобігати інституалізації, насильству та травматизації дітей через війну та інші обставини у житті.

## Рекомендації

1. Продовжити реформу деінституціалізації в Україні.
2. Передбачити програми державного фінансування соціальних послуг для дітей у громадах для стимуляції їхнього розвитку.
3. На законодавчому рівні заборонити влаштування нових дітей у заклади інституційного догляду.
4. Переглянути підстави поміщення дітей у заклади інституційного догляду, замість поміщення дітей в інтернати зробити більш спроможними сімейні форми виховання.

## Опіка та піклування, діяльність соціальних служб

Війна значно вплинула на збільшення числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Майже за два роки повномасштабного вторгнення Росії в Україну 13 338 дітей залишилися без батьківської опіки. З них 1759 дітей отримали відповідні статуси внаслідок воєнних дій<sup>304</sup>. Загалом же в Україні понад 65 000 дітей є сиротами чи позбавлені батьківського піклування<sup>305</sup>.

З початком повномасштабного вторгнення процедура усиновлення була призупинена через закриття реєстрів. Згодом її поновили, але темпи всиновлення залишаються повільними і нижчими порівняно з довоєнним часом. За 2022 рік було всиновлено лише 752 дитини<sup>306</sup>, за 2023-й – 950 дітей<sup>307</sup>. При цьому слід зазначити, що йдеться про національні усиновлення. На час війни призупинено всиновлення українських дітей іноземцями, а також українцями, які тимчасово проживають за межами України.

Загалом війна спричинила значне навантаження на діяльність соціальних служб, які і до цього були перевантажені роботою. Переміщення дітей в межах країни та за кордон потребувало і потребує регулярного відстеження місцезнаходження дітей, оформлення необхідних документів, надання додаткових соціальних послуг сім'ям з дітьми.

Стан війни та велика увага до реагування на воєнні питання позбавляє державу та суспільство ресурсу розвивати систему захисту прав дитини. До наявних до повномасштабної війни проблем додалися питання повернення українських дітей з депортації, повернення сімей з дітьми з Європи та інших країн, пристосування системи освіти та соціальних послуг для дітей до безпекових ризиків. Все це відкладається через брак фінансування та необхідність підтримати спротив агресору й обороноздатність країни.

304 «Відібрані» в Європі діти, усиновлення і 1759 сиріт через війну. Інтерв'ю із головою соціальної сервісної служби. Радіо Свобода. 2024. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/syroty-bizhentsi-vidibrani-dity-italia-usynovlennia/32844308.html>.

305 Рішенням Уряду створено Державну службу у справах дітей. Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rishenniam-urядu-stvoreno-derzhavnu-sluzhbu-u-spravakh-ditei>.

306 Оксана Жолнович, міністерка соціальної політики: Створюємо умови для бажання жити та повертатися до України. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3746089-oksana-zolnovic-ministerka-socialnoi-politiki.html>.

307 «Відібрані» в Європі діти, усиновлення і 1759 сиріт через війну. Інтерв'ю із головою соціальної сервісної служби. Радіо Свобода. 2024. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/syroty-bizhentsi-vidibrani-dity-italia-usynovlennia/32844308.html>.

Щодо важливих змін слід зазначити, що 29 вересня 2023 року Уряд ухвалив постанову про створення Державної служби у справах дітей<sup>308</sup>. Ця служба як центральний орган виконавчої влади реалізовуватиме державну політику у сфері захисту прав дітей, соціальної підтримки сімей з дітьми, розвитку сімейних форм виховання та усиновлення. Серед ключових завдань органу – координація надання соціальної підтримки та соціальних послуг сім'ям з дітьми (зокрема тим, над якими встановлено опіку чи піклування), прийомним сім'ям, сім'ям патронатних вихователів, дитячим будинкам сімейного типу, усиновлювачам<sup>309</sup>. Однак поки що ця служба не має повноважень і штату.

Варто також додати, що наразі служби у справах дітей у громадах і районах майже зруйновані в результаті розбіжностей між делегованими та власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, що суттєво вплинуло на становище та захист дітей в Україні. Проблема функціонування служб у справах дітей у громадах полягає в тому, що захист дитинства та прав дітей – це делеговане повноваження, яке було перекладене на громади без належного фінансування. У результаті виконання цієї функції в державі повністю залежить від бажання та спроможності окремих громад, що не відповідає вимогам законодавства та загальним принципам захисту прав дитини. В громадах, особливо прифронтових, відчувається брак фахівців і фінансування соціальних послуг для дітей, через що родини вимушені евакуюватися або залишати дітей без важливих соціальних та освітніх послуг, що негативно впливає на розвиток і соціалізацію українських дітей.

## Рекомендації

1. Всебічно сприяти влаштуванню дітей виключно в сімейні форми виховання – патронатні/прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу тощо.
2. Невідкладно завершити побудову вертикалі Служби у справах дітей, посилити її статус на рівні громад з наданням відповідних ресурсів, зокрема персоналу, фінансування, а також передбачити відповідальність за невиконання вимог служб щодо захисту інтересів дитини.
3. Стимулювати громади та органи місцевого самоврядування створювати неінституційні сервіси для дітей і сімей, підтримувати патронатні сім'ї, дозвіллеві та рекреаційні послуги для дітей і батьків.
4. Ухвалити державну програму підтримки сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах.

### Питання для подальшого моніторингу

- › Розбудова державної системи реінтеграції дітей, які повертаються із тимчасово окупованих територій, РФ, Республіки Білорусь, що має передбачати тривалу підтримку і супровід дитини та її родини.
- › Просування реформи деінституціалізації дитячих закладів.
- › Повноцінний запуск Державної служби у справах дітей, надання їй відповідних повноважень, фінансування.

308 Деякі питання Державної служби у справах дітей: постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2023 № 1048. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-derzhavnoi-sluzhby-u-spravakh-ditei-i290923-1048>.

309 Рішенням Уряду створено Державну службу у справах дітей. Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rishenniam-uriadu-stvoreno-derzhavnu-sluzhbu-u-spravakh-ditei>.

# Протидія дискримінації і злочинам на ґрунті ненависті

Станом на 2023 рік Україна має досить розвинене антидискримінаційне законодавство, яке частково відповідає мінімальним стандартам ЄС та іншим зобов'язанням за міжнародним правом. Проте, згідно з коментарями агенцій і механізмів ООН<sup>310</sup>, Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ЄКРН)<sup>311</sup> та інших органів Ради Європи та Європейської комісії, є перелік невідкладних завдань з метою заповнення прогалин як законодавчого регулювання, так і його практичної реалізації задля того, щоб широка національна антидискримінаційна рамка відповідала Рекомендаціям ЄКРН щодо мови ненависті та злочинів на ґрунті ненависті та Директив ЄС щодо рівності та розслідування злочинів на ґрунті ненависті.

Національне законодавство України потребує суттєвих змін для розв'язання наявних недоліків – розширення переліку захищених ознак, включно з конкретною згадкою сексуальної орієнтації і гендерної ідентичності (СОГІ) в законодавстві, розширення переліку форм забороненої поведінки, зокрема чіткого законодавчого закріплення визначення поняття «розумне пристосування» та розробки його принципів і критеріїв для окреслення меж «розумності», а також запровадження адміністративної відповідальності за дискримінацію.

Особливої уваги потребує системне реформування КК України – від розширення переліку захищених ознак до виключення кримінального покарання за прояви дискримінації, не пов'язані з насильством і крайніми формами мови ворожнечі, запровадження окремого покарання за розпалювання ненависті та/або мову ворожнечі та злочини на ґрунті ненависті, серед іншого, розширення переліку обставин, що обтяжують покарання, у КК України до його співмірності з переліком захищених ознак. Бракує захисту потерпілих у кримінальному процесі та уваги до їхніх безпекових та інших потреб, що призводить до замовчування певної кількості злочинів нетерпимості. Розв'язання потребує й ситуація відсутності можливості розслідування злочину без заяви потерпілих та/або можливості притягнення до відповідальності за злочини юридичних осіб. Всі ці зміни мають бути розроблені з урахуванням Рамкового рішення Ради 2008/913/JHA<sup>312</sup>, Директиви 2012/29/ЄС<sup>313</sup> і попередніх рекомендацій ЄКРН, ОБСЄ та інших міжнародних стейкхолдерів.

Робота національних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інституцій з питань рівності, недискримінації, механізмів саморегуляції та запобігання мові ворожнечі тощо має бути посилена з огляду на необхідність розробки системи збору та аналізу дезагрегованих даних про всі прояви дискримінації та нетерпимості в різних сферах суспільного життя, проведення регулярних вимірювань реакції на дискримінацію та рівня упередженого ставлення в суспільстві, впровадження регулярного навчання з питань запобігання та протидії різним проявам дискримінації, нерівності, а також забезпечення доступності в роботі органів правопорядку, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та інших представників публічної влади.

310 UPR recommendations for Ukraine. URL: [https://www.upr-info.org/sites/default/files/documents/2017-10/js3\\_upr28\\_ukr\\_e\\_main.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/documents/2017-10/js3_upr28_ukr_e_main.pdf).

311 ECRI conclusions on Ukraine. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ukraine>.

312 Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008F0913>.

313 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj>.

## Прогалини у законодавстві щодо дискримінації

Принцип недискримінації, закріплений у Конституції України<sup>314</sup>, яка гарантує рівні права та свободи громадян, має доволі обмежений перелік захищених ознак та окремо наголошує на рівності прав жінок і чоловіків та на захисті материнства в контексті права на працю. Низка законів містять те чи інше визначення дискримінації та встановлюють її заборону в певних сферах суспільного життя, зокрема: Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»<sup>315</sup>, Кодекс законів про працю України<sup>316</sup>, Закон України «Про рекламу»<sup>317</sup> (містить заборону дискримінаційної реклами, відповідальність за її створення та розповсюдження), «Про зайнятість населення» (гарантії захисту від дискримінації у сфері праці, заборона в оголошеннях про вакансії пропонувати роботу лише чоловікам чи жінкам, заборона для роботодавців висувати дискримінаційні вимоги під час співбесід і запитувати персональні дані), Закон України «Про медіа» (заборона висловлювань, що підбурюють до дискримінації та утисків, та їх поширення, санкції за поширення)<sup>318</sup>.

Найбільш цілісним документом, який створює основу антидискримінаційного законодавства в Україні, є Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»<sup>319</sup> (далі – Закон). Закон містить визначення дискримінації та її форм, заборону дискримінації та констатування можливості адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності за дискримінацію, визначення позитивних дій, повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо запобігання та протидії дискримінації.

Попри те, що Закон містить ключові елементи, які мають бути наявними для започаткування загальної рамки для захисту від дискримінації на національному рівні, та той факт, що багато у чому його логіка побудована на врахуванні положень Директив ЄС<sup>320</sup> щодо рівності, у цьому документі є кілька значних недоліків, які впливають на подальший розвиток антидискримінаційного права загалом<sup>321</sup>.

Так, попри великий і відкритий перелік захищених ознак, чинна версія Закону не містить згадки про СОГІ. Ці дві ознаки пізніше були додані лише до Кодексу законів про працю України та до Закону України «Про зайнятість населення». В Законі також бракує ознак «внутрішнє переміщення» та «ВІЛ-позитивний статус» (є окремо в профільних законах), «стан здоров'я» (взагалі не згадано в національному законодавстві). Важливо уніфікувати перелік захищених ознак і передбачити їх обов'язковий відкритий перелік, що гарантує розвиток антидискримінаційного права та можливість додавання нових ознак, через напруження судової практики<sup>322</sup>.

314 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>.

315 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

316 Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08%23Text>.

317 Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%25D0%25B2%25D1%2580%23Text>.

318 Антидискримінаційне законодавство в Україні: Дорожня карта. UNDP. 2024. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/antydyskryminatsiyne-zakonodavstvo-v-ukrayini-dorozhnya-karta>.

319 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

320 Посібник з європейського антидискримінаційного права. 2010. URL: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook\\_non\\_discr\\_law\\_ukr](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook_non_discr_law_ukr).

321 Антидискримінаційне законодавство в Україні: Дорожня карта. UNDP. 2024. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/antydyskryminatsiyne-zakonodavstvo-v-ukrayini-dorozhnya-karta>.

322 Там само.

У Законі також відсутні важливі поняття, зокрема певні форми дискримінації, наприклад, сегрегація, дискримінація за асоціацією (спорідненістю)<sup>323</sup>, множинна дискримінація, віктимізація, відсутні визначення понять «розумне пристосування» та відповідно «відмова від розумного пристосування» як форми забороненої поведінки, а також не описані принципи його застосування та критерії розумності – це впливає на можливість його застосування в тих випадках, коли йдеться саме про ці форми дискримінації, не було сформовано відповідної судової практики. Крім цього, Законом не передбачено легкого доступу до судових та/або адміністративних проваджень, включно з процедурою примирення та прискореного провадження в термінових справах<sup>324</sup>, що робить навіть найпростіші провадження з питань дискримінації тривалими та виснажливими для позивачів.

Базовий Закон або інші нормативно-правові акти не забезпечують можливості адміністративної відповідальності за дискримінацію у будь-якій формі та не покладають на жоден із центральних органів виконавчої влади повноважень вживати адміністративних покарань за дискримінацію<sup>325</sup>. Як основний орган із запобігання та протидії дискримінації в Україні Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не має повноважень притягати порушників до адміністративної відповідальності<sup>326</sup>. Така відповідальність передбачена лише в кількох вузьких сферах, наприклад, згідно із Законом України «Про рекламу». Однак через обмеження воєнного стану деякі повноваження центральних органів виконавчої влади з проведення перевірок та контролю тимчасово призупинені.

Чинна ст. 161 КК України<sup>327</sup> («Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної, регіональної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками») містить кілька складів правопорушень, серед яких і дискримінація – «пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками». Цей підхід не є ефективним засобом захисту від дискримінації, адже навіть за умови відкриття таких справ правоохоронними органами вони не доходять до суду<sup>328</sup>, також не враховано позицію ЄСПЛ щодо того, що покарання має бути співмірним до порушення<sup>329</sup>.

Для забезпечення належної рамки протидії та запобігання дискримінації **необхідно усунути прогалини в законодавстві для забезпечення належного доступу до всіх засобів правового захисту** у випадках дискримінації – мають бути **розширені та уніфіковані переліки захищених ознак** у різних нормативно-правових актах (зокрема включені ознаки «СОГ», «внутрішнє переміщення», «ВІЛ-позитивний статус», «стан здоров'я»); до переліків забороненої поведінки варто додати такі **форми дискримінації, як множинна дискримінація, віктимізація, сегрегація, відмова від розумного пристосування** тощо. Також

323 Доповідь ЄКПН щодо України (п'ятий цикл моніторингу). 2017. URL: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-ukraine-ukrainian-translation-/16808b5caa>.

324 Антидискримінаційне законодавство в Україні: Дорожня карта. UNDP. 2024. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/antydyskryminatsiyne-zakonodavstvo-v-ukrayini-dorozhnya-karta>.

325 Там само.

326 Аналіз національних заходів протидії мові ворожнечі в Україні. Системне дослідження та пропозиції щодо політики протидії мові ворожнечі в Україні. Проект. 2022. URL: <https://rm.coe.int/report-hate-speech-ukraine-ukr-draft-20220118/1680a53b93>.

327 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

328 Дискримінація: судова практика за період 2012–2020 рр. Огляд рішень судів у справах про дискримінацію в Україні за 2012–2020 роки. Рада Європи. ГО «Центр «Соціальна Дія». 2024. URL: [https://drive.google.com/file/d/1661qEOUrcT12yQyb\\_m47JeZu9gYo0h/view](https://drive.google.com/file/d/1661qEOUrcT12yQyb_m47JeZu9gYo0h/view).

329 За п'ять років із 597 справ про порушення рівноправності громадян до суду дійшла лише 21. Українська фундація правової допомоги. 2020. URL: <https://ulaf.org.ua/bez-rubriki/za-p-jat-rokiv-iz-597-sprav-pro-porushennja-rivnopravnosti-gromadjan-do-sudu-dijshla-lishe-21-chomu/>; Справа «Даніленков та інші проти Росії». URL: <https://precedent.in.ua/2015/12/16/danilyenkov-ta-inshi-proty-rosiji/>.

необхідно запровадити **адміністративну відповідальність за прояви дискримінації**, не пов'язані з насиллям і жорсткими (тобто такими, що мають бути криміналізовані) формами мови ворожнечі тощо.

## Недоліки чинного кримінального законодавства у сфері реагування на прояви нетерпимості та захисту прав потерпілих від злочинів на ґрунті ненависті

Кримінальне законодавство лише частково узгоджено з європейськими стандартами, зокрема з Рамковим рішенням Ради ЄС 2008/913/JHA<sup>330</sup>. Питання встановлення відповідальності за злочини на ґрунті ненависті регулюються статтями КК України. Крім ст. 161, всі решта статей, які містять згадку про мотив нетерпимості як обставину, що обтяжує покарання, містять обмежений і закритий перелік захищених ознак (вчинення злочину «з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» у ст.ст. 115, 121, 122, 126, 127 та 129 КК України). Йдеться про обставини, що обтяжують відповідальність за скоєння окремих злочинів, таких як вбивство (п. 14 ч. 2 ст. 115), умисне тяжке тілесне ушкодження (ч. 2 ст. 121), умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження (ч. 2 ст. 122), побой і мордування (ч. 2 ст. 126), катування (ч. 2 ст. 127), погроза вбивством (ст. 129)<sup>331</sup>.

Усі інші умисні злочини можуть також передбачати наявність мотивів нетерпимості – в цьому разі можуть застосовуватися положення про обставини, які обтяжують покарання, передбачені п. 3 ч. 1 ст. 67 КК України. Проте наразі ст. 67 містить обмежений перелік ознак і не є обов'язковою для застосування судами. Для належного розгляду справ і зміцнення позиції обвинувачення в суді важливо забезпечити, щоб на етапі досудового слідства було враховано відповідний мотив та зібрано належні докази, а прокурори вимагали застосування цього положення судом під час визначення покарання<sup>332</sup>.

Крім цього, законодавство не передбачає криміналізації поведінки, прямо зазначеної в Рамковому рішенні 2008/913/JHA<sup>333</sup> (у ст. 1 (с) (публічне потурання, заперечення або грубе применшення злочинів геноциду, злочинів проти людяності та воєнних злочинів, як визначено в ст.ст. 6, 7 і 8 Статуту Міжнародного кримінального суду) і (d) (публічне потурання, заперечення або грубе применшення злочинів, визначених у ст. 6 Статуту Міжнародного військового трибуналу), невідповідальності юридичної особи за правопорушення щодо расизму та ксенофобії, а також за підбурювання та пособництво у вчиненні таких правопорушень на противагу ст. 5 Рамкового рішення 2008/913/JHA. Всупереч ст. 8 Рамкового рішення, відкриття провадження за ст. 161 здійснюється в порядку приватного обвинувачення, тобто залежить від повідомлення потерпілої особи.

Відповідно необхідно **встановити відповідальність за скоєння злочинів з мотивів нетерпимості щодо широкого** і відкритого переліку захищених ознак, уніфікованого із антидискримінаційним законодавством, **криміналізувати поведінку**, прямо зазначену в Рамковому рішенні **2008/913/JHA у ст. 1 (с)** (публічне потурання, заперечення або грубе применшення злочинів геноциду, злочинів проти людяності та воєнних злочинів, як визначено в ст.ст. 6, 7 і 8 Статуту Міжнародного кримінального суду) і **(d)** (публічне потурання, заперечення або грубе применшення злочинів, визначених у ст. 6 Статуту Міжнародного

330 Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008F0913>.

331 Категоризація та розслідування злочинів на ґрунті ненависті в Україні: практичний посібник. БДІПЛ ОБСЄ. 2019. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/420296.pdf>.

332 Там само.

333 Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008F0913>.

військового трибуналу), передбачити **відповідальність юридичної особи за правопорушення щодо расизму та ксенофобії**, а також за підбурювання та пособництво у вчиненні таких правопорушень згідно зі ст. 5 Рамкового рішення 2008/913/JHA. Керуючись ст. 8 Рамкового рішення, потрібно забезпечити можливість **відкриття проваджень за відсутності приватного обвинувачення** з боку конкретних потерпілих (внести зміни до ст. 477 КПК України).

Низка законодавчих ініціатив була спрямована на розв'язання описаних вище проблем та містить рішення для виконання деяких із наведених тут рекомендацій, проте вони або не були ухвалені, або досі перебувають у тривалому законотворчому процесі. Для усунення недоліків законодавства, що стосується протидії дискримінації та проявам нетерпимості, необхідно проаналізувати шлях попередніх законопроектів і врахувати причини, через які вони могли бути не ухвалені, у подальшій розробці законопроектів.

## Реагування на злочини на ґрунті ненависті та підтримка потерпілих

Спостерігається тенденція щорічного збільшення кількості випадків застосування органами досудового розслідування ст. 161 КК України, проте співвідношення кількості закритих кримінальних проваджень на стадії досудового розслідування і тих, які дійшли до стадії судового розгляду, свідчить про низьку ефективність застосування цієї статті<sup>334</sup>. Попри деякі зрушення у законодавстві та покращення практик, система правопорядку і далі демонструє неефективне розслідування злочинів ненависті<sup>335</sup>.

Національне законодавство не відповідає Директиві 2012/29/ЄС<sup>336</sup>, яка встановлює мінімальні стандарти щодо прав, підтримки та захисту жертв злочинів (Директива про права потерпілих). Законодавство не передбачає мінімальних стандартів чи оцінки індивідуальних потреб потерпілих від будь-яких злочинів, зокрема для жертв злочинів на ґрунті нетерпимості. За відсутності закону немає будь-яких сервісів або структур підтримки потерпілих, що своєю чергою значно ускладнює або взагалі унеможлиблює реалізацію їхніх прав у контексті взаємодії із системою правосуддя та організаціями, що можуть надавати інші види підтримки, необхідні для відновлення після пережитого досвіду.

Згідно з Директивою 2012/29/ЄС, яка встановлює мінімальні стандарти щодо прав, підтримки та захисту жертв злочинів, необхідно **розробити комплексний закон для забезпечення прав потерпілих від злочинів**, зокрема **вразливих категорій потерпілих**.

Для більш ефективного розслідування злочинів на ґрунті ненависті доцільно було б запровадити певний рівень **спеціалізації серед прокурорів** і створити **стандартні операційні процедури (SOPs)**<sup>337</sup> для розслідування злочинів на ґрунті ненависті. Важливо також продовжити роботу **з навчання представників і представниць системи правосуддя** з реагування на злочини на ґрунті ненависті, зокрема обов'язкового врахування мотиву при розслідуванні та практик спілкування з потерпілими, які запобігають повторній травматизації та ревіктимізації.

334 Практика розслідування в Україні злочинів, вчинених з мотивів нетерпимості: звіт за результатами дослідження. URL: <https://drive.google.com/file/d/1gZzu2FtBzt2LAHRI9NNnnc7k91qGtfU2/view>.

335 Freedom House про злочини на ґрунті ненависті в Україні. Дані за 2020–2023 роки. Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/uk/programs/regional-programs/eurasia-programs/obyednanni-v-borotbi-z-nasyilstvom-na-grunti-nenavysti>.

336 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj>.

337 Standart operational procedures (SOPs).

## Збір даних і запобігання дискримінації, мові ворожнечі та злочинам на ґрунті ненависті

Дані організацій громадянського суспільства та органів державної влади<sup>338</sup> щодо випадків дискримінації, мови ворожнечі та злочинів на ґрунті ненависті сильно відрізняються (за кількістю та якістю). Лише декілька органів державної влади мають повноваження збирати дані. Відсутні зобов'язання та повноваження обмінюватися даними та робити їх сукупний аналіз, зокрема і для розбудови ефективних політик і заходів протидії всім проявам дискримінації<sup>339</sup>. Розбіжності між різними положеннями антидискримінаційного права, розпорошення повноважень між різними органами державної влади та відсутність правової визначеності в певних питаннях також є чинником відсутності уніфікованих даних.

Брак системного підходу до **збору та аналізу дезагрегованих даних** про різні прояви дискримінації та нетерпимості, а також результатів реагування й відновлення порушених прав не дає змоги оцінити ані реальний стан справ, ані **ефективно формулювати державну політику** з питань запобігання та протидії дискримінації в Україні. Регулярна та дезагрована статистика про різні прояви дискримінації в усіх сферах суспільного життя має бути обов'язковою частиною будь-якої державної політики в тій чи іншій сфері. Статистика має містити різні прояви дискримінації та ненависті в різних сферах суспільного життя, дезагрегацію за широким переліком захищених ознак та інформацію про заходи реагування й поновлення порушених прав. Прикладом для побудови системи даних можуть бути підходи, зібрані та проаналізовані Fundamental Rights Agency (FRA)<sup>340</sup>. Уряд має подати заявку на включення України до FRA як країни-кандидата.

Враховуючи це, необхідно створити критерії та запровадити **системи ретельного збору дезагрегованих даних про всі випадки дискримінації**, а також механізми обміну даними та їх узагальненого аналізу між різними органами державної влади й органами саморегуляції. Аналогічно необхідно запровадити **скоординований збір і публікацію даних про стан розслідування злочинів на ґрунті ненависті** із залученням представників органів правопорядку та системи правосуддя. Такі дані мають містити максимально можливу **дезагрегацію злочинів за видами та захищеними ознаками**, а також інформацію про стан реагування, тобто результати розслідування і судового розгляду таких справ.

## Мова ворожнечі

У КК України відсутні положення щодо окремих форм проявів мови ворожнечі, які містять склад злочину відповідно до міжнародних стандартів. Не проводиться розмежування між різними формами висловлювань: ст. 161 об'єднує поведінку, визначену як «підбурювання», «приниження національної гідності», «образа почуттів», що може включати надто широке коло дій.

З огляду на відсутність у цивільному та адміністративному законодавстві засобів правового захисту, спрямованих безпосередньо на боротьбу з мовою ворожнечі, незрозуміло, який саме механізм потерпілі можуть використати для протидії мові ворожнечі залежно від тяжкості та сфери дії<sup>341</sup>.

338 Щорічна доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини про стан додержання і захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні в 2022 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/>.

339 Система збору даних про злочини на ґрунті ненависті, мову ворожнечі та дискримінацію в Україні: рекомендації щодо вдосконалення та застосування спільного підходу та ситуаційний аналіз, вересень 2020. URL: <https://rm.coe.int/final-data-collection-report-ukraine-ua/16809fac71>.

340 Compendium of practices for equality data collection. URL: <https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list>.

341 Аналіз національних заходів протидії мові ворожнечі в Україні. Системне дослідження та пропозиції щодо політики протидії мові ворожнечі в Україні. Проект. 2022. URL: <https://rm.coe.int/report-hate-speech-ukraine-ukr-draft-20220118/1680a53b93>.



Спираючись на рекомендації ЄКПР та ЄС, Україна має напрацювати власну модель запобігання та протидії різним проявам мови ворожнечі з фокусом на можливі механізми поновлення порушеного права, які можна було би передбачити щодо різних проявів мови ворожнечі на всіх рівнях<sup>342</sup>.

Державні органи та органи саморегулювання мають спільно й прозоро розпочати **розробку плану заходів та/або політик щодо реагування на різні прояви мови ворожнечі** та запобігання її поширенню в українському суспільстві.

## Рекомендації

1. Внести зміни до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» щодо переліку захищених ознак, механізмів застосування різних засобів правового захисту, повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо реагування на прояви дискримінації тощо.
2. Уніфікувати перелік захищених ознак в антидискримінаційному законодавстві, передбачивши їх обов'язковий відкритий перелік.
3. Переглянути положення КК України щодо злочинів на ґрунті ненависті та привести їх у відповідність до міжнародних стандартів.
4. Розробити й ухвалити законодавство щодо гарантування прав потерпілих, керуючись стандартами Директиви 2012/29/ЄС (Директива про права потерпілих).
5. Розробити і запровадити уніфіковану та дезагреговану систему збору даних щодо різних проявів дискримінації серед органів центральної влади та виконавчих органів.
6. Подати заявку на членство у Fundamental Rights Agency.
7. Запровадити скоординований збір і публікацію даних про стан розслідування злочинів на ґрунті ненависті із залученням представників органів правопорядку та системи правосуддя.
8. Запровадити відповідні інструкції, спеціалізацію та SOPs серед прокурорів для розслідування злочинів на ґрунті ненависті.
9. Розширити роботу з навчання представників і представниць системи правосуддя з реагування на злочини на ґрунті ненависті.
10. Розробити міжінституційний план заходів та/або політик щодо реагування на прояви мови ворожнечі.
11. Навчання з питань запобігання та протидії дискримінації та проявам нетерпимості, розробки та впровадження політик з просування рівності, доступності та позитивних дій має бути частиною регулярного навчання державних службовців, посадових осіб та інших публічних службовців.

### Питання для подальшого моніторингу

- › Постійний моніторинг і нагляд за виконанням Україною своїх зобов'язань у сфері протидії дискримінації і злочинам на ґрунті ненависті, а також врахування розвитку та змін, які відбуваються на рівні ЄС.

<sup>342</sup> Там само.

- › Питання розвитку антидискримінаційного законодавства має бути тісно пов'язане з іншими зобов'язаннями, як-от: щодо дотримання прав людей з інвалідністю та забезпечення доступності, гарантування прав національних меншин і корінних народів, дотримання прав ЛГБТ+ спільноти тощо.

## Захист прав осіб з інвалідністю

Недоступність фізичного оточення, інформації та послуг, нерегульована система підтримки працевлаштування людей з інвалідністю на відкритому ринку праці, функціонування інституцій, які фактично є загрозою життю та здоров'ю людей – реальність, у якій тепер живе майже 3 млн людей з інвалідністю в Україні.

За даними Міністерства соціальної політики України, за півтора року повномасштабної війни кількість людей з інвалідністю збільшилась на 300 000<sup>343</sup>, що в десятки разів більше, ніж у довоєнний період. Це значна проблема для соціальної системи, яка продовжує працювати, попри обмежені ресурси. І звичайно, громадянське суспільство розуміє ці проблеми. А проте, враховуючи актуалізацію питання недоступності середовища, послуг, інформації в країні, прогрес, який мала держава в цій сфері за останній рік, можна визначити як мінімальний.

У сфері працевлаштування і досі не ухвалений законопроект № 5344-д «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю». Громадянське суспільство активно адвокатує за покращення цього законопроекту, оскільки деякі його положення суперечать Директиві Ради ЄС 2000/78/ЄС, та виступає за його якнайскоріше ухвалення, але наразі цей процес з боку держави досить повільний. Процес деінституціалізації ще навіть не розпочався. Попри те, що Європейська комісія в Рекомендаціях щодо статусу України на членство в ЄС наголошувала на необхідності відмовитися від інституцій<sup>344</sup>, держава поки не ухвалила Національну стратегію та план дій з деінституціалізації. Є окремі законодавчі ініціативи, які безпосередньо або частково стосуються деінституціалізації, але вони здебільшого перебувають на стадії розробки (як-от реформування системи медико-соціальної експертизи).

Відсутність контролю за процесом відбудови в країні, процедурні та інформаційні проблеми, пов'язані з цим, призводять до того, що багато відбудованих об'єктів не відповідають стандартам доступності, тож триває практика ізоляції та сегрегації людей з інвалідністю.

### Працевлаштування

Станом на лютий 2023 року в Україні було працевлаштовано тільки 16% людей з інвалідністю<sup>345</sup>, і загалом спостерігається зменшення кількості працевлаштованих людей з інвалідністю порівняно з 2021 роком<sup>346</sup>. Серед безробітних осіб з інвалідністю та без інвалідності

343 В Україні налічується 3 мільйони людей з інвалідністю. Міністерство з питань реінтеграції тимчасового окупованих територій. 2023. URL: <https://minre.gov.ua/2023/09/22/v-ukrayini-nalichuyetsya-3-miljony-lyudej-z-invalidnistyu/>.

344 Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, COM/2022/407 final. 2022. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>.

345 В Україні офіційно працевлаштовано лише 16% людей з інвалідністю. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3671006-v-ukraini-oficijno-pracevlastovani-lise-16-ludej-z-invalidnistu.html>.

346 Наразі в Україні мають роботу трохи більше 400 тис. осіб з інвалідністю, тоді як на кінець 2021 року їх було понад 455 тис. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3767712-v-ukraini-skorocuetza-killist-pracivnikiv-z-invalidnistu.html>.

76% – жінки<sup>347</sup>. Скільки саме жінок з інвалідністю не працевлаштовані, складно визначити, оскільки Державний центр зайнятості не дезагрегує дані в категорії «особи з інвалідністю» за статтю, віком або типом інвалідності. Проблема збору дезагрегованих даних в Україні залишається гострою та потребує додаткової уваги з боку держави і міжнародної спільноти. Ще у 2015 році на цьому наголосив Комітет ООН з прав людей з інвалідністю в Заключних зауваженнях щодо першої доповіді України<sup>348</sup>. А саме: Комітет рекомендував Україні провести реформу системи збору даних про ситуацію щодо людей з інвалідністю, з розбивкою за віком і статтю, виділити дані про людей з інвалідністю з дискримінованих спільнот, у всіх секторах, зокрема і у сфері працевлаштування. Збір дезагрегованих даних – це зобов'язання, яке Україна взяла на себе відповідно до ст. 31 Конвенції про права осіб з інвалідністю. Відсутність статистичних даних не дає змоги провести ефективний аналіз ситуації в країні у сфері інвалідності та виробити дієві політики й програми.

Окремо варто висвітлити ситуацію, в якій тепер опинилися ветерани з інвалідністю. Профільні громадські організації зазначають, що умови для працевлаштування ветеранів з інвалідністю на ринку праці досить несприятливі<sup>349</sup>. Це зумовлено упередженням і дискримінацією з боку роботодавців під час працевлаштування, а також тим, що наявні комплексні програми реабілітації та реінтеграції ветеранів з інвалідністю, і державні, і недержавні, не можуть охопити весь запит. За період із січня до вересня 2023 року Державний центр зайнятості працевлаштував тільки 16% учасників бойових дій<sup>350</sup>. Опитування військовослужбовців і ветеранів з інвалідністю та без інвалідності, проведене Українським ветеранським фондом у період з 22 червня до 22 липня 2023 року, засвідчило, що 32% респондентів однозначно стикалися з перешкодами під час працевлаштування після військової служби, а 27% – радше стикалися<sup>351</sup>. Основними проблемами вони назвали проблеми з фізичним здоров'ям (28%) та власний психоемоційний стан (26%). В межах цього дослідження майже 40% опитаних роботодавців під час працевлаштування розглядають психоемоційний стан ветеранів як ризик для себе, а 17% побоюються необхідності облаштовувати робоче місце через інвалідність ветерана<sup>352</sup>. Ця проблема є комплексною та потребує і юридичних, і програмних рішень.

Щодо програмних рішень: покращити ситуацію із працевлаштуванням ветеранів з інвалідністю можуть інформаційні кампанії та інші просвітницькі заходи, таргетовані на роботодавців, задля попередження дискримінації та роботи з упередженнями.

В юридичному полі держава наразі працює над покращенням законопроекту № 5344-д<sup>353</sup>. Цей законопроект передбачає додатковий захист права людей з інвалідністю на працевлаштування. Але частини законопроекту не відповідають стандартам ЄС, а саме – рамковій

347 В Україні торік майже удвічі скоротилась кількість зареєстрованих безробітних. Станом на 1.02.2024. Державний центр зайнятості. 2024. URL: <https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/v-ukrayini-torik-mayzhe-udvichi-skorotylas-kilkist-zareyestrovanyh-bezrobitnyh>.

348 Рекомендація 59, Комітет ООН з прав людей з інвалідністю. Заключні зауваження щодо першої доповіді України, CRPD/C/UKR/CO/1. 02.10.2015. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/226/49/pdf/g1522649.pdf?token=DnY0HHFUc9J0jF73AM&fe=true>.

349 Потреби та перешкоди ветеранів при працевлаштуванні, червень-липень 2023. Соціологічне дослідження. Український ветеранський фонд. С. 5. URL: [https://veteranfund.com.ua/wp-content/uploads/2023/07/Zvit\\_pereshkodi\\_precevashtuvanii.pdf](https://veteranfund.com.ua/wp-content/uploads/2023/07/Zvit_pereshkodi_precevashtuvanii.pdf).

350 Чисельність безробітних учасників бойових дій, які отримували послуги Державної служби зайнятості в період січень-вересень 2023 року, становить 4200 осіб, з них зареєстровані як безробітні – 4100, працевлаштовані – 672 особи. Проблеми працевлаштування ветеранів війни: ризики для держави та суспільства. Національний інститут стратегічних досліджень. 2023. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/problemy-pratsevashtuvannya-veteraniv-viyny-ryzyky-dlya-derzhavy>.

351 Потреби та перешкоди ветеранів при працевлаштуванні, червень-липень 2023. Соціологічне дослідження. Український ветеранський фонд. С. 67. URL: [https://veteranfund.com.ua/wp-content/uploads/2023/07/Zvit\\_pereshkodi\\_precevashtuvanii.pdf](https://veteranfund.com.ua/wp-content/uploads/2023/07/Zvit_pereshkodi_precevashtuvanii.pdf).

352 Там само, С. 43.

353 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю: проект Закону України, реєстраційний № 5344-д від 18.11.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/40853>.

у цій сфері Директиві Ради ЄС 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року<sup>354</sup>, що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності. Україна взяла на себе зобов'язання синхронізувати своє законодавство відповідно до стандартів Директиви ще у 2014 році, коли підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом.

Ця Директива визначає концепт розумного пристосування і відмову від нього як один із видів заборонених форм дискримінації. А законопроект № 5344-д не надає тлумачення терміну «розумне пристосування», його принципів, критеріїв і меж, що надалі може призвести до труднощів у реалізації права на працю<sup>355</sup> і напрацювання неоднозначної судової практики. Іншим недоліком законопроекту є те, що відповідно до його ст. 17.1 потребу в розумному пристосуванні визначає роботодавець, а не людина з інвалідністю, що також суперечить нормам Конвенції про права осіб з інвалідністю та згаданій Директиві. Виконання заходів розумного пристосування повинно відбуватися за запитом працівника і бути результатом діалогу обох сторін відповідно до стандартів ООН<sup>356</sup>. Оскільки цей законопроект вже декілька років перебуває на стадії розробки та обговорень, має контраверсійні положення, з якими громадянське суспільство не погоджується, рекомендується залучити до оцінки законопроекту № 5344-д Раду Європи. Наприклад, Рада Європи вже успішно надавала на запит українського Уряду оцінку на відповідність Директиві ЄС 2018/1808 про аудіовізуальні медіапослуги спочатку законопроекту, а потім і ухваленого Закону України «Про медіа»<sup>357</sup>.

## Деінституціалізація

Станом на початок 2023 року в Україні близько 11 400 людей з інвалідністю та громадян старшого віку проживало в будинках-інтернатах, майже 26 000 людей – в психоневрологічних інтернатах, 4400 дітей і молодих людей – в дитячих будинках-інтернатах<sup>358</sup>. Україна має один із найвищих рейтингів інституціоналізації дітей в Європі<sup>359</sup>. Такі заклади в прифронтових зонах потрапляють під постійні обстріли, а дорослих і дітей, які проживають там, часто примусово депортують<sup>360</sup>. Практика «підтримки» людей з інвалідністю через їх розміщення в закладах стаціонарного догляду є дискримінаційною, а під час війни – загрозою для життя та здоров'я. Ще у 2015 році Комітет ООН з прав осіб з інвалідністю у Заключних зауваженнях щодо першої доповіді України<sup>361</sup> наголосив на необхідності деінституціалізації та посилення Україною зусиль в цьому напрямі. У 2022 році Комітет повторив<sup>362</sup> цю рекомендацію вже з урахуванням викликів, пов'язаних із війною. Також

354 Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>.

355 Відповідно до ст. 27 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю.

356 UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment № 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment. 07.10.2022. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/518/57/pdf/g2251857.pdf?token=Gx6AurZ5z5GQkD5TU&fe=true>.

357 Council of Europe, Opinion of the Directorate General Human Rights and Rule of Law on The Law «On Media» of Ukraine, DGI (2023)03. 24.02.2023. URL: <https://rm.coe.int/dgi-2023-03-ukraine-tp-law-on-media-2751-9297-4855-1-2753-6081-2551-1/1680aa72df>.

358 Місця несвободи: кількість, профіль та географія під час війни. Fight For Right. URL: [https://ffr.org.ua/wp-content/uploads/2022/05/Places-of-deprivation-of-liberty\\_profile\\_-\\_ukr.pdf](https://ffr.org.ua/wp-content/uploads/2022/05/Places-of-deprivation-of-liberty_profile_-_ukr.pdf).

359 A worrisome U-turn on ending the institutionalisation of children in Ukraine. Joint Statement. URL: [https://www.eurochild.org/uploads/2021/10/Joint-Statement\\_Care-reform-in-Ukraine\\_October-2021.pdf](https://www.eurochild.org/uploads/2021/10/Joint-Statement_Care-reform-in-Ukraine_October-2021.pdf).

360 У квітні 2023 року росіяни скинули авіабомбу на психоневрологічний інтернат в Сумській області, де проживало 167 людей. Інтерфакс-Україна. 2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/904310.html>; У червні 2023 року був обстріляний дитячий будинок-інтернат в Білопільлі, де проживало 135 дітей. Суспільне Суми. 2023. URL: <https://suspijne.media/506677-ce-neludi-aki-zdatni-z-ditmi-otake-vitvorati-pracivniki-internatu-u-bilopilli-rozpovili-pro-obstril-zakladu/>; У липні 2023 року близько 200 пацієнтів Михайлівського психоневрологічного інтернату росіяни вивезли в невідомому напрямку. Армія Inform. 2023. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/07/15/blyzko-200-paciyentiv-psyhonevrologichnogo-internatu-rashysty-vyvezly-u-nevidomomu-napryamku/>.

361 Комітет ООН з прав людей з інвалідністю. Заключні зауваження щодо першої доповіді України, CRPD/C/UKR/CO/1. 02.10.2015. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/226/49/pdf/g1522649.pdf?token=DnY0HHFuc9J0jF73AM&fe=true>.

362 Ukraine: UN committee «gravely concerned» over treatment of people with disabilities. The United Nations Office at Geneva. 2022. URL: <https://www.ungeneva.org/en/news-media/news/2022/09/74486/ukraine-un-committee-gravely-concerned-over-treatment-people>.

про необхідність деінституціалізації зауважила Європейська комісія в Рекомендаціях щодо статусу України на членство в ЄС<sup>363</sup>.

Основною проблемою залишається відсутність системного підходу до процесу деінституціалізації з боку держави. Станом на липень 2024 року Міністерство соціальної політики досі не розробило Національної стратегії та плану дій у цій сфері. Важливо, щоб у 2024 році Міністерство соціальної політики України разом із громадянським суспільством розробило Національну стратегію та план дій з деінституціалізації відповідно до плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік<sup>364</sup>. Це дасть змогу, по-перше, визначити сфери, державні механізми та процеси, які потрібно реформувати задля успішної деінституціалізації, а, по-друге, окреслити часові межі для реалізації кожного етапу, що допоможе моніторити прогрес як державі, так і громадському сектору.

Встановлення інвалідності можна вважати першим етапом процесу деінституціалізації і чи не найголовнішим фактором, адже соціальні, реабілітаційні послуги, виплати й пільги залежать саме від наявності у людини (медичного та юридичного) статусу інвалідності<sup>365</sup>. Чинна система встановлення статусу інвалідності містить багато недоліків, внаслідок чого були неодноразові спроби її реформувати. У межах реформування медико-соціальної експертизи (МСЕК) Україна до 1 вересня 2023 року<sup>366</sup> повинна була розробити відповідний законопроект<sup>367</sup>.

Станом на липень 2024 року цей документ досі не розроблений. Напрацювання, презентовані на другому засіданні дорадчої групи<sup>368</sup> восени 2023 року консалтинговою агенцією CIVITTA на замовлення Міністерства охорони здоров'я України, не були підтримані<sup>369</sup> членами Коаліції «Здорові рішення для відкритого суспільства»<sup>370</sup> (куди входять і представники українського громадянського суспільства, і міжнародні донори та організації). Тому вкрай важливо, щоб Україна прискорила процес реформування МСЕК, розробила й ухвалила з урахуванням рекомендацій громадянського суспільства та відповідно до завдань Плану заходів, затвердженого розпорядженням Уряду № 483<sup>371</sup>.

363 Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, COM/2022/407 final. 17.06.2022. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>.

364 Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 № 137. URL: <https://www.kmu.gov.ua/hpas/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-137r-160224>.

365 Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15#Text>; Питання медико-соціальної експертизи: постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 № 1317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1317-2009-%D0%BF#Text>.

366 План заходів щодо зміни оцінки потреб та механізму їх забезпечення для осіб з обмеженням повсякденного функціонування та реформування проведення медико-соціальної експертизи в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.05.2023 № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2023-p#Text>.

367 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміни підходів до проведення оцінки визначення потреб та механізму їх забезпечення для осіб з обмеженням повсякденного функціонування та реформування системи медико-соціальної експертизи в Україні на основі результатів аналізу та відповідно до визначеної цільової моделі системи надання послуг особам із стійкими обмеженнями повсякденного функціонування: проект Закону України (на стадії розробки, наразі не зареєстрований). Назва законопроекту визначена в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 26.05.2023 № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2023-p#Text>.

368 Дорадча група з питань зміни підходів до проведення оцінки визначення потреб та механізму їх забезпечення для осіб з обмеженням повсякденного функціонування та реформування системи медико-соціальної експертизи в Україні створена відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 24.07.2023 № 1342 (у редакції наказу Міністерства охорони здоров'я України від 11.08.2023 № 1447).

369 Громадськість пропонує МОЗ реформувати МСЕК: 10 важливих змін. Ліга сильних. 2024. URL: <https://ls.org.ua/msek/gromadskist-proponuye-moz-reformuvaty-msek-10-vazhlyvyh-zmin/>.

370 Більше про Коаліцію. URL: <https://healthsolutions.ngo/partners/>.

371 План заходів щодо зміни оцінки потреб та механізму їх забезпечення для осіб з обмеженням повсякденного функціонування та реформування проведення медико-соціальної експертизи в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.05.2023 № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2023-p#Text>.

Відмова від інституцій і трансформація послуг у громадах мають бути взаємопов'язаними, що вимагає комплексних реформ у багатьох сферах. Зміни в системі встановлення інвалідності, медичних, реабілітаційних і соціальних послуг, пенсійних виплат і пільг, інституті опіки (визнання особи недієздатною), в нормативному регулюванні працевлаштування є обов'язковими для викорінення інституційних закладів в Україні.

## Інклюзивна відбудова

Відбудова в Україні є вкрай складним, багатоаспектним і мінімально врегульованим процесом. Десятки тисяч проєктів відбудови реалізовує велика кількість установ та організацій<sup>372</sup> – і державних, і недержавних. Наявна система (фактично відсутність системи) державного контролю за етапами планування, підготовки до реалізації, власне будівництва призводить до низької якості відбудованих об'єктів, їхньої недоступності для людей з інвалідністю, ускладненого моніторингу використання коштів. Причин багато, але найвагоміші можна виокремити в такі категорії: юридичні, процедурні, інформаційні.

*Юридичні причини.* Державно-архітектурний контроль будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт повинна вести Державна інспекція архітектури та містобудування України<sup>373</sup>. Але із затвердженням постанови Уряду № 303<sup>374</sup> фактично процедура контролю за процесом будівництва з боку держави була призупинена. Тільки в окремих випадках на запит центральних органів влади дозволені позапланові заходи державного нагляду. Так, нагляд може проводитися, якщо є «загроза, що має негативний вплив на права, інтереси, здоров'я людини, а також для виконання міжнародних зобов'язань України».

Недоступність відбудованих об'єктів є порушенням прав людей з інвалідністю мати доступ до суспільного життя, фізичного оточення, об'єктів і послуг, що надаються населенню<sup>375</sup> відповідно до національного законодавства та міжнародних інструментів. Але процедура позапланового державного нагляду на запит не може бути наразі дієвим механізмом моніторингу інклюзивності будівництва з огляду на масштаби цього процесу по всій Україні. Адже станом на січень 2024 року в Україні знищено 250 000 будівель, зруйновано або пошкоджено 78 малих, середніх і великих приватних підприємств, 348 державних підприємств<sup>376</sup>. Тому задля ефективного процесу відбудови необхідно внести зміни у постанову Уряду № 303 та відновити державний контроль за процесом будівництва, особливо об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками<sup>377</sup>, які підлягають обов'язковій експертизі щодо додержання норм доступності<sup>378</sup>.

372 Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2023–2025 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2023 № 1040-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2023-p#Text>.

373 Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-n#Text>.

374 Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-n#Text>.

375 Ст. 9 Конвенції ООН про права людей з інвалідністю (ратифікована Україною в 2009 році).

376 Загальна сума збитків, завдана інфраструктурі України, зросла до майже \$155 млрд – оцінка KSE Institute станом на січень 2024 року. Київська школа економіки. 2024. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-zbitkiv-zavdana-infrastrukturui-ukrayini-zroslo-do-mayzhe-155-mlrd-otsinka-kse-institute-stanom-na-sichen-2024-roku/>.

377 Клас наслідків будівель і споруд – це «характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або зовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта». Відносить об'єкт будівництва до того чи іншого класу проєктна організація і замовник будівництва. Перелік критеріїв для визначення класу наслідків будівель і споруд можна знайти в ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

378 Там само, ст. 31.

У ролі контролюючих структур у процесі відновлення і відбудови країни нерідко виступають громадські організації, різні національні та міжнародні інституції, і їхня роль у цьому процесі зростає. Завдяки реалізації таких ініціатив можна виявити законодавчі, процедурні прогалини, проблеми моніторингу використання коштів<sup>379</sup>. Проте громадянське суспільство і міжнародні організації не можуть і не повинні брати на себе функцію держави із контролю будівництва, зокрема в частині доступності. Утім вони можуть доповнити і посилити дії держави у цій сфері. Створення комісій, робочих або експертних груп за участі фахівців та фахівчинь з громадського сектору при органах державного архітектурно-будівельного контролю на місцях<sup>380</sup> може покращити якість моніторингу та контролю за дотриманням стандартів доступності під час будівництва.

*Процедурні причини.* Як і до повномасштабного вторгнення, невідповідність об'єктів державним будівельним нормам (ДБН) В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд»<sup>381</sup> ще на етапі підготовки проектної документації залишається серйозною проблемою. По-перше, відповідно до українського законодавства не всі об'єкти будівництва підлягають обов'язковій експертній оцінці на відповідність вимогам ДБН В.2.2-40:2018. Експертиза проектної документації є обов'язковою тільки для певних категорій об'єктів: СС2, СС3, об'єктів, які зводять на територіях зі складними інженерно-геологічними умовами, які будують із залученням бюджетних коштів, мають вплив на довкілля<sup>382</sup>. Тож для багатьох будівель категорії СС1 експертиза на відповідність нормам доступності не є обов'язковою, і відповідно невиконання ДБН не впливає на введення в експлуатацію об'єкта. У багатьох країнах ЄС експертиза на відповідність нормам доступності є обов'язковою для усіх проектів будівель, навіть приватних будинків<sup>383</sup>, які будують або реконструюють. Тому внесення змін у Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині накладання обов'язку проведення експертизи на відповідність нормам доступності всіх об'єктів будівництва потрібна для покращення системи інклюзивної відбудови.

Також на етапі підготовки проектної документації необхідно отримати фахову, розгорнуту експертизу проекту щодо відповідності вимогам доступності. Експертизу проектної документації будівництва проводять і державні, і недержавні організації<sup>384</sup> на запит замовника. Комплексний експертний висновок має довільну форму<sup>385</sup>. Аналіз низки документів об'єктів відбудови показує, що на основі висновків експертів неможливо встановити, чи дійсно врахували вимоги ДБН В.2.2-40:2018. Формулювання часто дуже загальні, на кшталт «робочий проект виконано відповідно до «вимог щодо створення умов для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення»<sup>386</sup>. Враховуючи, що більшість установ та об'єктів в Україні є недоступними, можна зробити

379 Наприклад, журналістське розслідування ГО «ОПОРА» про виклики, корупційні ризики та зловживання під час проведення заходів відбудови в Сумській області. URL: <https://www.oporua.org/viyina/ruinuvannia-zbitki-vidnovlennia-ta-koruptsiia-vikliki-prikordonnovi-sumshchini-24778>.

380 Часто ці функції делегуються органам місцевого самоврядування.

381 Відповідно до ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» невиконання вимог ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд» є підставою для відмови приймати закінчений об'єкт в експлуатацію.

382 Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI, ст. 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

383 See, for instance, accessibility standards in Italy regarding residential buildings in Annex A of Art. 3 «General design criteria» to the Decreto Ministeriale, 14 June 1989, n. 236 «Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilita', l'adattabilita' e la visitabilita' degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche». URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1989/06/23/089G0298/sg>.

384 Ці організації повинні відповідати критеріям, встановленим наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.08.2017 № 204 «Деякі питання здійснення експертизи проектної документації на будівництво об'єктів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1140-17#Text>.

385 Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI, ст. 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

386 Проект будівництва «Нове будівництво протирадіаційного укриття для Новгород-Сіверського ліцею № 1 Новгород-Сіверської міської ради Чернігівської області». DREAM. URL: <https://dream.gov.ua/ua/project/DREAM-UA-201223-0B81F923/profile>.

висновок, що однією з причин цього може бути неякісна експертиза проєктної документації в частині аналізу об'єкта на доступність. Частково цю проблему може розв'язати введення обов'язкових параметрів оцінки доступності, які повинні бути зазначені в експертному висновку. Також може покращити ситуацію проведення навчання у сфері архітектурної доступності та підвищення кваліфікації організацій, які проводять експертну оцінку.

*Інформаційні причини.* Інша проблема – вкрай обмежений доступ громадськості до даних, що стосуються процесу відбудови та його інклюзивності. В межах Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2023–2025 роках держава запустила в пілотному режимі сайт DREAM<sup>387</sup> для управління проєктами відбудови об'єктів в областях. У межах цього експериментального проєкту платформа розпочала збір таких даних про об'єкти відбудови, як обґрунтування та планування проєкту, складання бюджету, оцінка, фінансування, закупівлі, укладення контрактів, реалізація проєкту, оплата роботи та завершення проєкту<sup>388</sup>. Інформацію про доступність/недоступність об'єктів відбудови платформа не збирає. Частково інформацію про доступність об'єкта можна оцінити, окремо проаналізувавши проєктну документацію. Але більшість експертних висновків не дають можливості оцінити рівень доступності об'єкта. Тому на цій платформі необхідно збирати дані щодо доступності/недоступності проєктів будівництва.

У 2023 році держава запустила експериментальний проєкт щодо відновлення шести населених пунктів<sup>389</sup>, які постраждали внаслідок збройної агресії Росії<sup>390</sup>. Відповідно до звіту Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України за 2023 рік<sup>391</sup> роботи розпочали на 186 об'єктах. Інформація щодо врахування норм доступності під час реконструкції та відбудови цих об'єктів у звіті відсутня. Громада одного із населених пунктів повідомила, що станом на березень 2024 року жодний об'єкт не відновлений<sup>392</sup>. В іншому населеному пункті, де розпочалися роботи, повідомили, що кошти були виділені на відновлення об'єктів загалом, і окремо фінансування на забезпечення стандартів доступності та інклюзивності не передбачалося<sup>393</sup>. Частково інформація про проєкти відбудови в межах експериментального проєкту розміщена на платформі DREAM, але, знову ж таки, там не зазначена інформація про їхню доступність. Громадськості вкрай складно відслідковувати та моніторити процес врахування норм доступності під час відбудови через відкриті джерела.

## Рекомендації

1. Реформувати систему збору статистичних даних у сфері працевлаштування, яка дасть змогу дезагрегувати інформацію в категорії «люди з інвалідністю» за статтю, віком, типом інвалідності.

387 Про реалізацію експериментального проєкту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухо- мого майна, будівництва та інфраструктури: постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2022 № 1286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-2022-p#Text>.

388 Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2023–2025 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2023 № 1040. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2023-p#Text>.

389 Селище міського типу Бородянка Бородянської територіальної громади Київської області, село Мощун Гостомельської територіальної громади Київської області, село Посад-Покровське Чорнобаївської територіальної громади Херсонської області, місто Тростянець Тростянецької територіальної громади Сумської області, село Циркуни Циркунівської територіальної громади Харківської області, село Ягідне Іванівської територіальної громади Чернігівської області.

390 Про реалізацію експериментального проєкту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2023 № 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2023-p#Text>.

391 Звіт Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України за 2023 рік. URL: <https://restoration.gov.ua/4489/zvity/59572/59573.pdf>.

392 Відповідь Циркунівської сільської ради Харківського району Харківської області від 11.03.2024 № 3 на запит ГО Fight For Right щодо надання публічної інформації.

393 Відповідь Служби відновлення та розвитку інфраструктури у Чернігівській області на запит ГО Fight For Right щодо надання публічної інформації про відновлення об'єктів у селі Ягідне.



2. Залучити міжнародні інституції, наприклад, Раду Європи, до оцінки законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю» (реєстраційний № 5344-д), оскільки низка його положень суперечить Директиві Ради ЄС 2000/78/ЄС та Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю.
3. Задля попередження дискримінації у сфері працевлаштування та роботи з упередженнями щодо ветеранів і ветеранок з інвалідністю проводити разом із громадянським суспільством інформаційні кампанії, просвітницькі заходи, таргетовані на роботодавців.
4. Розробити разом із громадянським суспільством Національну стратегію та план дій з деінституціалізації відповідно до плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік.
5. Розробити й ухвалити з урахуванням рекомендацій громадянського суспільства законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміни підходів до проведення оцінки визначення потреб та механізму їх забезпечення для осіб з обмеженням повсякденного функціонування та реформування системи медико-соціальної експертизи в Україні на основі результатів аналізу та відповідно до визначеної цільової моделі системи надання послуг особам із стійкими обмеженнями повсякденного функціонування».
6. Внести зміни до постанови Уряду від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» та відновити державний контроль за процесом відбудови, особливо щодо дотримання норм доступності.
7. Створити комісії, робочі або експертні групи за участі фахівців та фахівчинь з громадського сектору при органах державного архітектурно-будівельного контролю на місцях для покращення якості моніторингу та контролю за дотриманням стандартів архітектурної доступності під час відбудови.
8. Внести зміни в Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині накладання обов'язку проведення експертизи на відповідність нормам доступності також об'єктів класу СС1, щоб забезпечити доступність максимальної кількості відбудованих об'єктів.
9. Ввести обов'язкові критерії та параметри для оцінки доступності об'єкта, які повинні бути вказані в експертному висновку на проекти будівництва.
10. Провести навчання у сфері архітектурної доступності, підвищити кваліфікацію експертів організацій, які проводять експертну оцінку проектів будівництва.
11. Збирати дані щодо доступності/недоступності проектів будівництва на платформі DREAM.

#### *Питання для подальшого моніторингу*

Питання відсутності даних щодо кількості та стану людей з інвалідністю, які проживають в інституціях на непідконтрольній Уряду України території, та відсутності механізму моніторингу дотримання прав людини в цих закладах як Україною, так і міжнародною спільнотою.

# Гендерна рівність і захист прав ЛГБТІК+

Повномасштабна війна Росії проти України, що триває понад два роки, продовжує негативно впливати на гендерну рівність і права ЛГБТІК+ в Україні. Через тривалий непропорційний вплив жінки з окремих маргіналізованих груп і нині мають труднощі у сферах доступу до безпеки, правосуддя, соціальних послуг, послуг із підтримки психічного, сексуального та репродуктивного здоров'я, працевлаштування. Війна негативно впливає на видимість і залученість жінок до участі у політичному процесі та публічному житті країни, зокрема у сфері безпеки й оборони. Несприятлива економічна ситуація також поглиблює вразливість окремих груп жінок у сфері зайнятості.

Це призводить до погіршення ситуації з гендерно зумовленим, домашнім і сексуальним насильством. З огляду на це особливо важливою є невідкладна імплементація Стамбульської конвенції, яку Україна ратифікувала у 2022 році, а також вдосконалення механізмів запобігання та реагування на гендерно зумовлене насильство в ЗСУ.

Попри зусилля неурядових організацій та суспільну підтримку, права ЛГБТІК+ залишаються незахищеними на законодавчому рівні. Зокрема, це стосується законопроекту щодо запровадження інституту цивільних (реєстрованих) партнерств (№ 9103) та законопроекту, спрямованого на вдосконалення законодавства щодо правопорушень з мотивів нетерпимості за ознаками СОГІ і закріплення їх як захищених ознак (№ 5488). Також проблемою є відсутність єдиної державної політики інклюзії ЛГБТІК+ у ЗСУ.

Попри складну ситуацію, Україна робить чимало для розв'язання деяких із описаних проблем. Важливо вдосконалити систематизацію інформації щодо таких заходів і стан їхнього виконання, а також покращити координацію між органами державної влади, неурядовими організаціями та іншими стейкхолдерами щодо реалізації основоположних документів у відповідних сферах.

Держава повинна звертати особливу увагу на заходи невідкладного характеру щодо описаних проблем, наприклад тих, які не потребують виділення додаткових коштів на реалізацію. Зокрема, це стосується ухвалення необхідних законодавчих змін і політик. Важливо також інформувати громадськість для подолання негативних стереотипів у суспільстві.

## Непропорційний вплив війни на жінок

Повномасштабна війна Росії негативно впливає на людей в Україні та стан забезпечення їхніх прав. Непропорційний вплив на жінок можна простежити у сферах доступу до безпеки, правосуддя, соціальних послуг, послуг із підтримки психічного, сексуального та репродуктивного здоров'я, працевлаштування<sup>394</sup>.

Оскільки в умовах повномасштабної війни дедалі посилюються стереотипні гендерні ролі, жінки, які виконують неоплачувану роботу з догляду, зазначають збільшення тривалості й обсягів роботи з догляду та навчання дітей<sup>395</sup>. Триває тенденція посилення розриву, який

394 Over 8 million women and girls in Ukraine will need humanitarian assistance in 2024, Press Release. UN Women. 2024. URL: <https://ukraine.un.org/en/261357-over-8-million-women-and-girls-ukraine-will-need-humanitarian-assistance-2024>.

395 Вплив війни на можливості жінок: результати дослідження. Cedos. 2023. URL: <https://cedos.org.ua/vplyv-vijny-na-mozhlyvosti-zhinok/>.

був ще до повномасштабного вторгнення, коли жінки виконували як мінімум удвічі більше неоплачуваної роботи з догляду та домашніх обов'язків<sup>396</sup>. Особливо це стосується жінок, змушених виїхати за кордон.

Також триває непропорційний негативний вплив війни на жінок з маргіналізованих груп через інтерсекційну дискримінацію: жінок, які належать до ромської спільноти, жінок з ЛГБТІК+ спільноти, жінок з інвалідністю, жінок із сільської місцевості, жінок старшого віку, самотніх матерів тощо. Наприклад, чимало жінок із ромських громад звертають увагу на дискримінацію в межах доступу до гуманітарної допомоги<sup>397</sup>.

Тривалий негативний вплив ускладнює повноцінне повернення до принципів гендерної рівності під час повоєнної відбудови, а також погіршує наслідки для фізичного та психологічного здоров'я жінок. З огляду на це актуальними залишаються завдання забезпечення додаткової підтримки для жінок із вразливих груп та закладення основ інклюзивної повоєнної відбудови. Деякі кроки для цього вже здійснюються. Зокрема, у вересні 2023 року відбувся запуск Платформи забезпечення гендерного мейнстримінгу та інклюзії у відновленні для координації між державними органами, громадянським суспільством, бізнесом і міжнародними організаціями, щоб забезпечити рівні права та можливості<sup>398</sup>.

Проте необхідно звертати більше уваги на проблеми жінок із груп, які піддаються інтерсекційній дискримінації, та покращувати взаємодію з громадськістю.

## Стан виконання Стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та Національного плану дій з виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 про жінок, мир і безпеку

12 серпня 2022 року Кабінет Міністрів України схвалив Державну стратегію забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків на період до 2030 року<sup>399</sup>. Вона є одним із найбільш комплексних документів щодо впровадження заходів гендерної рівності й враховує особливості та проблеми, спричинені повномасштабним вторгненням. У 2024 році завершується перший Операційний план з її реалізації на 2022–2024 роки<sup>400</sup>. Зважаючи на це, наразі триває активний процес напрацювання пропозицій до плану на наступний період.

Запроваджені в межах Стратегії заходи також відповідають цілям Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека»<sup>401</sup>. У поточних умовах ця резолюція є особливо важливою, адже наголошує, як військові конфлікти непропорційно впливають на жінок і їхню недостатню представленість під час ухвалення рішень щодо збройних конфліктів.

396 Оперативний гендерний аналіз ситуації в Україні. CARE & ООН. 2023. URL: [https://careevaluations.org/wp-content/uploads/RGA\\_Ukraine\\_2023\\_UKRAINE\\_UKR.pdf](https://careevaluations.org/wp-content/uploads/RGA_Ukraine_2023_UKRAINE_UKR.pdf).

397 Ukraine: New UN Women and CARE Report highlights disproportionate impact of the war on women and minorities. UN Ukraine. 2022. URL: <https://ukraine.un.org/en/180993-ukraine-new-un-women-and-care-report-highlights-disproportionate-impact-war-women-and>.

398 Розпочала роботу Платформа забезпечення гендерного мейнстримінгу та інклюзії у відновленні. Служба Віцепрем'єр-міністра України. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rozpochala-robotu-platforma-zabezpechennia-hendernoho-meinstryminhuta-inkliuzii-u-vidnovlenni>.

399 Урядом схвалено Державну стратегію забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року. Урядовий портал. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriadom-skhaleno-derzhavnu-stratehiu-zabezpechennia-rivnykh-prav-ta-mozhlyvostei-zhinok-i-cholovikiv-na-period-do-2030-roku>.

400 Урядом схвалено Державну стратегію забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року. Апарат Урядового уповноваженого з питань гендерної політики. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriadom-skhaleno-derzhavnu-stratehiu-zabezpechennia-rivnykh-prav-ta-mozhlyvostei-zhinok-i-cholovikiv-na-period-do-2030-roku>.

401 1325. Security Council Resolution on women and peace and security. United Nations Peacemaker. October, 2000. URL: <https://peacemaker.un.org/node/105>.

До 2025 року в Україні діє другий Національний план дій для втілення резолюції, в який було внесено зміни після початку повномасштабного вторгнення. Наразі продовжується локалізація плану на галузевому, регіональному та місцевому рівнях<sup>402</sup>.

Водночас координація та доступ до інформації щодо стану виконання зазначених документів потребує покращення. Відповідні дані слід систематизувати та розмістити в публічному доступі Міністерству соціальної політики України. Також необхідно публікувати деталізовані статистичні дані, які стосуються реалізації поставлених цілей.

Крім цього, потрібно синхронізувати заходи на галузевому, регіональному та місцевому рівнях і систематизувати відповідну звітність.

## Гендерна рівність у політичному процесі та публічному житті країни

Зважаючи на поглиблення загальної маскулінізації у суспільстві, жінки досі виключені із процесів ухвалення рішень на національному та місцевому рівнях у воєнний час. В довготривалій перспективі це може призвести до значного скорочення кількості жінок в органах державної влади.

Відчутне зменшення політичної залученості жінок на місцевому рівні вже відбулося. Наприкінці січня 2023 року було обмежено виїзд за кордон депутатам і депутаткам на всіх рівнях, тому чимало жінок на рівні місцевих рад склали мандати, часто – через потребу постійно перетинати кордон для волонтерських завдань<sup>403</sup>. За попередніми оцінками, після ухвалення цієї постанови 7% депутаток сільських, селищних і міських рад склали мандати<sup>404</sup>. З огляду на те, що представленість жінок у місцевих радах та на посадах голів і до повномасштабної війни зменшувалася<sup>405</sup>, таке скорочення особливо відчутне.

Також під час наступних виборів проблемою може стати законодавча умова безперервного проживання на території України для балотування. Зважаючи на кількість вимушено переміщених за кордон жінок, такі обмеження можуть мати наслідком їх непряму дискримінацію під час виборів у повоєнний час<sup>406</sup>.

27 травня 2024 року у Верховній Раді було зареєстровано законопроект № 11300<sup>407</sup>, а 5 червня – альтернативний до нього законопроект № 11300-1<sup>408</sup>, які очікують розгляду профільним комітетом. В основному законопроекті запропоновано передбачити, що перебування за кордоном під час дії воєнного стану не є підставою для відмови в реєстрації на пост Президента(ки) України чи у народні депутат(к)и.

402 Відбулась нарада «Національний план дій на виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року: локалізація на галузевому, регіональному та місцевому рівнях». Апарат Урядового уповноваженого з питань гендерної політики. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vidbulas-narada-natsionalnyi-plan-dii-na-vykonannia-rezoliutsii-rady-bezpeky-oon-1325-zhinky-myr-bezpeka-na-period-do-2025-roku-lokalizatsiia-na-haluzevomu-rehionalnomu-ta-mistsevomu-rivniakh>.

403 Гендерна рівність за час війни: здобутки та необхідні зміни. Рух «Чесно». 2024. URL: <https://www.chesno.org/post/5879/>.

404 Виклики та можливості: як жінки можуть сприяти економічному розвитку України. Платформа «Жінки – це 50% успіху України». 2024. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/vyklyky-ta-mozhlyvosti-yak-zhinky-mozhut-spryaty-ekonomichnomu-rozvytku-ukrayiny/>.

405 Представництво жінок у місцевих радах зменшилося на 12,6% – гендерний моніторинг. Платформа «Жінки – це 50% успіху України». 2021. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/predstavnytstvo-zhinok-u-mistsevyh-radah-zmenschlyosya-na-12-6-gendernyi-monitoryng/>.

406 Жінки в армії, політиці і владі: як змінилася гендерна ситуація в Україні. Радіо Свобода. 2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/genderna-sytuatsiya-v-ukraini-voennoho-chasu/32696907.html>.

407 Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах: проект Закону України, реєстраційний № 10300 від 27.05.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44290>.

408 Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах: проект Закону України, реєстраційний № 11300-1 від 05.06.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44371>.

Крім цього, через повернення до стереотипних гендерних ролей чоловіки-військові, посадовці та їхні коментарі витіснили жінок із публічного простору. За результатами моніторингу гендерного балансу від громадської організації «Інститут масової інформації», далі знижується кількість жінок як експерток матеріалів у національних онлайн-медіа. Якщо до повномасштабного вторгнення у 2021 році це було близько 30% експертних коментарів, то після нього ця цифра щороку зменшується і станом на лютий 2024 року становить лише 17%<sup>409</sup>.

Таке зміщення присутності у публічному просторі загострює проблеми щодо гендерних квот, які були ще до початку повномасштабної війни. Так, вибори в 2020 році продемонстрували: якщо жінки, які пройшли по списках через квоти, відмовлялися від мандатів, їх надалі могли замінювати чоловіки, тому квоти не зберігалися. Також було зафіксовано чимало зловживань через неподання заяв про згоду балотуватися від кандидаток. Крім цього, також наявна потреба запровадження квот під час формування керівних органів політичних партій<sup>410</sup>. Описані недоліки потребують відповідних комплексних змін до чинних механізмів квотування для того, щоб зменшити негативний вплив загальної маскулінізації у суспільстві.

Деякі з цих проблем є предметом регулювання згаданих законопроектів № 11300 і № 11300-1, за якими пропонується, щоб депутат(к)и заміщались особою такої самої статі зі списку у випадках неподання документів чи дострокового припинення повноважень.

З огляду на це важливо активізувати впровадження заходів для посилення видимості жінок у публічних і політичних процесах, особливо у секторі безпеки та оборони. Необхідно скасувати обмеження для жінок-депутаток на перетин кордону. Також важливо вдосконалити механізми квотування для застосування під час виборів у повоєнний період, які дадуть змогу подолати диспропорційність репрезентації, спричинену повномасштабною війною, та розробити систему винятків для вимоги безперервного проживання на території України.

## Гендерна рівність у трудовій сфері

Війна спричиняє зростання рівня бідності. Чимало жінок змушені влаштуватися на додаткову роботу чи опанувати нову професію для компенсації втраченого сімейного доходу. Державна служба зайнятості України повідомила, що у 2023 році нові робочі місця знайшли 240 000 осіб, з яких 66% – жінки<sup>411</sup>. Жінки дедалі частіше влаштовуються за спеціальностями, за якими раніше працювали здебільшого чоловіки, зважаючи на значну залученість останніх до військової служби<sup>412</sup>. Законодавчих обмежень для цього в Україні немає.

Попри загальний дефіцит кадрів<sup>413</sup>, окремі групи жінок і надалі перебувають у вразливому становищі. Збільшення обсягів неоплачуваної роботи з догляду, зокрема за дітьми, ускладнює працевлаштування. Українки, які є вимушено переміщеними особами, можуть бути вразливими через втрату попередніх соціальних зв'язків та необхідність адаптуватися у новому середовищі. Це може призводити до втрати фінансової незалежності, що відповідно підвищує ризик гендерно зумовленого насильства, торгівлі людьми чи сексуальної експлуатації.

409 10 років дисбалансу. Як війна впливає на представленість жінок в медіа. Інститут масової інформації. 2024. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/desyat-rokiv-dysbalansu-yak-vijna-vplyvaye-na-predstavlenist-zhinok-v-media-i59764>.

410 Щоб гендерна квота працювала: які зміни потрібні до Виборчого кодексу. Платформа «Жінки – це 50% успіху України». 2020. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/shob-genderna-kvota-pratsyuvala-yaki-zminy-potribni-do-vyborchogo-kodeksu/>.

411 В Україні за час великої війни побільшало жінок на «чоловічих» посадах. Економічна правда. 2024. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2024/01/12/708665/>.

412 Як жінки замінюють чоловіків на ринку праці в Україні. Deutsche Welle (DW). 2024. URL: <https://www.dw.com/uk/ak-zinki-zaminuut-colovikiv-na-rinku-praci-v-ukraini/a-68037179>.

413 Україні не вистачає 4,5 мільйона працівників. Як подолати дефіцит робочої сили? Економічна правда. 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/10/16/705494/>.

Держава вживає заходів для забезпечення гендерної рівності у трудовій сфері, зокрема для подолання розриву в оплаті праці. У вересні 2023 року було ухвалено Національну стратегію подолання гендерного розриву в оплаті праці на період до 2030 року та затверджено план заходів з її реалізації на 2023–2025 роки. Згідно з ними, планується скоротити розрив в оплаті праці з 18,6% до 13,6%<sup>414</sup>.

В межах цієї Стратегії передбачається ухвалення нового Трудового кодексу, проведення комунікаційних кампаній і заходів для більшого залучення жінок до підприємництва (державні програми «єРобота», «Ваучер на навчання», «Власна справа» тощо). Деякі з них реалізуються і дають перші результати. Так, у 2023 році жінки очолили понад 10 000 нових компаній в Україні (56% від усіх нових компаній)<sup>415</sup>.

Окремої уваги потребує працевлаштування жінок у ЗСУ. Наразі у ЗСУ служать понад 62 000 жінок, з них військовослужбовиць – більше 43 000, а безпосередньо в зоні бойових дій – понад 5000 жінок. Будь-які обмеження щодо військових спеціальностей для жінок скасовані. Проте репрезентація жінок на керівних посадах у війську, подолання побутового сексизму, вдосконалення механізмів реагування на гендерно зумовлене і сексуальне насильство та комплектація всіма необхідними речами залишаються актуальними проблемами і надалі.

## Імплементация Стамбульської конвенції, боротьба із сексуальним насильством

Проблема гендерно зумовленого насильства, і зокрема домашнього, дедалі погіршується. У 2023 році кількість кримінальних проваджень, пов'язаних із домашнім насильством в Україні, подвоїлася порівняно з 2022 роком, а кількість адміністративних правопорушень зросла на 36%<sup>416</sup>.

Щодо сексуального насильства, за даними ОГП, за 2023 рік було обліковано 947 кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканості<sup>417</sup>. Сексуальне насильство, пов'язане з війною, у фокусі зусиль з боку держави. Станом на червень 2024 року ведеться 303 справи про сексуальне насильство, вчинене росіянами в ході повномасштабного вторгнення<sup>418</sup>. У жовтні 2023 року було зареєстровано два законопроекти: для визначення статусу осіб, які постраждали від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією (реєстраційний № 10132), та закріплення порядку і джерел для виплати проміжних репарацій (реєстраційний № 10133)<sup>419</sup>. 19 червня 2024 року законопроект № 10132 було прийнято за основу в першому читанні. Наразі проект виплати невідкладних компенсацій постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, запрацював як пілотний.

414 Уряд схвалив Національну стратегію подолання гендерного розриву в оплаті праці в Україні на період до 2030 року. Міністерство економіки України. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-skhvalyv-natsionalnu-stratehiu-podolannia-hendernoho-rozryvu-v-oplati-pratsi-v-ukraini-na-period-do-2030-roku>.

415 56% нових ФОПів в Україні у 2023 році відкрили жінки. Мінфін. 2023. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2023/11/20/116414627/>.

416 Disappointing statistics on domestic violence: in 2023, the number of criminal proceedings in Ukraine doubled. UNN. 2024. URL: <https://unn.ua/en/news/disappointing-statistics-on-domestic-violence-in-2023-the-number-of-criminal-proceedings-in-ukraine-doubled>.

417 Щоб покращити систему захисту від гендерно зумовленого та домашнього насильства. Голос України. 2024. URL: <http://www.golos.com.ua/article/376463>.

418 У Києві презентували результати реагування держави на сексуальне насильство в умовах війни. Служба Віцепрем'єр-міністра України. 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-kyievi-prezentuvaly-rezultaty-reahuvannia-derzhavy-na-seksualne-nasylstvo-v-umovakh-viiny>.

419 Про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації: проект Закону України, реєстраційний № 10132 від 09.10.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42862>; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду виплати невідкладних компенсацій особам, постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України: проект Закону України, реєстраційний № 10133 від 09.10.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42863>.

Водночас сексуальне насильство, що не є безпосередньо пов'язаним із війною, досі отримує недостатню увагу від органів державної влади. Ще 20 червня 2022 року Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульську конвенцію)<sup>420</sup>. Однак з часу ратифікації реалізували незначну кількість заходів для імплементації положень Конвенції. Як звертає увагу у своєму звіті Асоціація жінок-юристок «ЮрФем»<sup>421</sup>, станом на кінець 2023 року в Україні: відсутня координація й обмін інформацією між органами державної влади; не проводиться систематизований моніторинг щодо впровадження законодавства і випадків гендерно зумовленого насильства; відсутнє ефективне інформування громадськості про домашнє, сексуальне чи гендерно зумовлене насильство, що посилює табування; недостатня інтеграція гендерного компонента в освітній процес і відсутнє спеціальне навчання, окрім тренінгів від неурядових організацій; відсутня належна підтримка людей, які постраждали від гендерно зумовленого насильства, зокрема недостатня кількість центрів і приютів, недостатнє фінансування системи протидії та боротьби.

Особливо критична відсутність належних заходів на законодавчому рівні. Внесення законодавчих змін не є систематичним і вчасним. Щодо чималої кількості положень Конвенції законопроекти не зареєстровані у Парламенті. Окремі положення є частиною вже зареєстрованих законопроектів або прийнятих законів. Проте спостерігається негативна тенденція надмірно тривалих строків їх розгляду: законопроект, що передбачав зміни до адміністративного законодавства, був зареєстрований 2 січня 2023 року, а підписаний Президентом після прийняття 17 червня 2024 року<sup>422</sup>. Зміни ж до кримінального законодавства досі не були прийняті: зареєстрований 13 березня 2023 року законопроект щодо окремих змін було відхилено, а аналогічний законопроект, зареєстрований 22 січня 2024 року, наразі проголосований лише у першому читанні<sup>423</sup>. Тому національне законодавство залишається невідповідним Конвенції.

Часто також неурядові організації та громадянське суспільство самостійно розробляють механізми, але вони потребують затвердження та створення умов для реалізації з боку держави. Але цей крок може затягуватися на роки. Така ситуація, скажімо, із затвердженням алгоритму ідентифікації, реагування, розслідування та проведення службової перевірки щодо випадків сексуального домагання в ЗСУ, який був розроблений ще до повномасштабного вторгнення, але досі не затверджений<sup>424</sup>. Станом на кінець липня 2024 року він досі перебуває на стадії обговорення<sup>425</sup>.

---

420 Конвенція Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами. URL: <https://rm.coe.int/1680462546>.

421 Про виконання Україною Конвенції Ради Європи про запобігання та боротьбу з насильством щодо жінок і домашнім насильством. Тіньовий звіт Асоціації жінок-юристок України «ЮрФем». 2023. URL: <https://jurfem.com.ua/wp-content/uploads/2023/11/Звіт-ГРЕБІО-ЮрФем.pdf>.

422 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція): проект Закону України, реєстраційний № 8329 від 02.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41104>.

423 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо укладення угоди про примирення та кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція): проект Закону України, реєстраційний № 9093 від 13.03.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41491>; Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення освідування та експертизи, укладення угоди про примирення та кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція): проект Закону України, реєстраційний № 10420 від 22.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43531>.

424 Петиція № 22/220188-еп «Вимога впровадити вже розроблений механізм протидії сексуальним домаганням та насильству в ЗСУ та припинити безкарність тих, хто чинить насильство в армії» від 08.03.2024. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/220188>.

425 Міністерство оборони України розробляє механізм захисту осіб, які стали жертвами сексуальних домагань. Міністерство оборони України. 10.07.2024. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2024/07/10/minoboroni-ukraini-rozroblyae-mehanizm-zahistu-osib-yaki-stali-zhertvami-seksualnih-domagan/>.

Повномасштабна війна ускладнює проведення деяких запланованих заходів і обмежує кількість фінансових ресурсів на імплементацію. Однак чимало заходів, таких як ухвалення законодавства, не потребують виділення додаткових ресурсів, і за своєю суттю є невідкладними обов'язками<sup>426</sup>.

Отже, заходи для запобігання і боротьби з гендерно зумовленим насильством наразі є недостатніми. З огляду на те, що повномасштабна війна погіршує ситуацію і поглиблює вразливість окремих груп, це актуалізує потребу невідкладної імплементації Стамбульської конвенції.

## Права ЛГБТІК+ і законодавче удосконалення

Видимість ЛГБТІК+ підвищилася з початком повномасштабної війни як наслідок зусиль громадянського суспільства, зокрема ЛГБТІК+ людей у складі ЗСУ або у сферах, дотичних до армії (медицина, волонтерство). Чимало з них продовжують робити камінг-аути.

Опитування, проведене у травні 2024 року, підтверджує попередню позитивну тенденцію та демонструє високі показники підтримки ЛГБТІК+ у суспільстві: 68% опитаних підтримують твердження про те, що ЛГБТІК+ люди мають бути захищені від дискримінації (на противагу 18%, які не погоджуються)<sup>427</sup>.

Водночас на законодавчому рівні потреби та права ЛГБТІК+ залишаються недостатньо захищеними. Основні напрями, в яких триває адвокація законодавчих змін: ухвалення законодавства для визнання сімейних союзів ЛГБТІК+; закріплення сексуальної орієнтації і гендерної ідентичності (СОГІ) як захищених ознак у межах антидискримінаційного законодавства.

## Інститут цивільного партнерства, визнання одностатевих шлюбів

Завдання розробити законодавство для визнання сімейних союзів осіб однієї документальної статі було вперше закріплено ще в плані дій на реалізацію Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року<sup>428</sup>. Однак цей законопроект так і не розробив Мін'юст, тому зобов'язання було перенесено на наступний період – до плану дій на 2021–2023 роки<sup>429</sup>.

Попри те, що у грудні 2023 року новий термін вже сплив, Мін'юст досі не подав відповідний законопроект на розгляд Верховної Ради. За повідомленнями самого міністерства, станом на березень 2024 року текст законопроекту перебуває на стадії доопрацювання. Після завершення формування тексту міністерство планує надіслати законопроект «Про цивільне партнерство» на погодження до інших органів, а також винести його на публічне обговорення<sup>430</sup>.

426 «State obligations which are of immediate effect» за аналогією до концепту, розвинутого Комітетом ООН з економічних, соціальних та культурних прав, див.: UN Economic and Social Council, General Comment № 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), E/1991/23, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). 14.12.1990. URL: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1990/en/5613>.

427 Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України. National Democratic Institute. 8–25 травня 2024. URL: <https://www.ndi.org/sites/default/files/May%202024%20Opportunities%20and%20Challenges%20Facing%20Ukraine%E2%80%99s%20Democratic%20Transition%20%28Ukrainian%29.pdf>.

428 Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2015-%D1%80#Text>.

429 Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021–2023 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 756-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/756-2021-%D1%80#Text>.

430 Аналітичний звіт про стан виконання Національної стратегії у сфері прав людини у 2023 році. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2024/03/20/20240320104259-37.pdf>.



Законопроект «Про інститут реєстрованих партнерств» (реєстраційний № 9103)<sup>431</sup>, зареєстрований за ініціативи народної депутатки Інни Совсун і ще 17 народних депутатів і депутаток від фракцій «Голос» і «Слуга народу» через тривалу неспроможність Мін'юсту розробити власний законопроект, станом на березень 2024 року отримав позитивні висновки чотирьох комітетів Верховної Ради (з 14 призначених). Однак наразі розгляд законопроекту № 9103 у Парламенті зупинився. Подальше його просування потребує підтримки Комітету з питань правової політики, який було призначено основним комітетом щодо цього законопроекту.

Вагомим етапом адвокації законодавчих змін у цьому напрямі стало ухвалення рішення ЄСПЛ у справі «Маймулахін і Марків проти України»<sup>432</sup>, яке набуло чинності 1 вересня 2023 року. Цим рішенням було підтверджено, що Україна порушує ст. 14 («Заборона дискримінації») у поєднанні зі ст. 8 («Право на повагу до приватного і сімейного життя») Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод через відсутність будь-якої форми законодавчого визнання сімейних союзів осіб однієї статі. Ухвалення законопроекту про цивільні партнерства № 9103 відповідало би зобов'язанням України у цій сфері.

Водночас ані потенційний законопроект Мін'юсту, ані вже зареєстрований законопроект № 9103 «Про інститут реєстрованих партнерств» не передбачають положень щодо визнання одностатевих шлюбів. Обидва законопроекти запроваджують цивільні (реєстровані) партнерства як нову форму сімейного союзу. Обсяг прав, передбачений законопроектом № 9103, є вужчим порівняно з тим, який надається особам у шлюбі. Зокрема, цивільне партнерство не регулює права й обов'язки партнерів як батьків і не передбачає прав щодо всиновлення/удочеріння.

Оскільки в ст. 51 Конституції України закріплено, що «шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка», а внесення змін до Конституції України неможливе в умовах воєнного стану, адвокація визнання одностатевих шлюбів залишається ускладненою до закінчення війни.

## Напади на ЛГБТІК+, ситуація з їх розслідуваннями, закріплення СОГІ як захищених ознак

У 2023 році, за даними Центру «Наш світ», було зафіксовано 56 випадків дій на ґрунті нетерпимості за ознаками СОГІ, з яких 24 – у першому півріччі, і 32 – у другому<sup>433</sup>. Ці показники є продовженням тенденції з 2020 року на зниження інцидентів, мотивованих нетерпимістю, за ознаками СОГІ.

Серед зафіксованих інцидентів п'ять стосувалися осіб у лавах ЗСУ. ЛГБТІК+ у складі ЗСУ продовжують перебувати у вразливому становищі, зокрема через відсутність єдиної державної політики інклюзії ЛГБТІК+ в ЗСУ та дієвих спеціальних механізмів для захисту їхніх прав як військовослужбовців.

Наразі з боку держави відсутні належні заходи, спрямовані на попередження та запобігання правопорушенням на ґрунті нетерпимості за ознаками СОГІ. Інформування громадськості та навчання відбувається лише зусиллями неурядових організацій.

431 Про інститут реєстрованих партнерств: проект Закону України, реєстраційний № 9103 від 13.03.2013. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41497>.

432 ECtHR, MAYMULAKHIN AND MARKIV v. UKRAINE, App. № 75135/14, 01.09.2023. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-224984>.

433 Становище ЛГБТІК+ в Україні у 2023 році. Правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ». 2023. URL: <https://gay.org.ua/publications/Situation-of-LGBT-in-Ukraine-Summer-2023-UKR.pdf>.

Розслідування злочинів, скоєних із мотивів нетерпимості за ознаками СОГІ, потребує суттєвого вдосконалення на всіх етапах. Це стосується і вдосконалення відповідного законодавства, і навчання працівників органів правопорядку та судових органів щодо правопорушень з мотивів нетерпимості за ознаками СОГІ.

Зокрема, досі не розглянутий у Верховній Раді євроінтеграційний законопроект № 5488<sup>434</sup> щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації, поданий Кабінетом Міністрів України ще 13 травня 2021 року. Ухвалення цього законопроекту суттєво вплинуло б на належну кваліфікацію правопорушень у межах їх розслідування.

Важливо, щоб законодавче закріплення супроводжувалося подальшою ефективною імплементацією на локальному рівні. Наприклад, попри законодавче закріплення ознак СОГІ в Кодексі законів про працю України, станом на 2023 рік у суді не розглядали жодної справи про дискримінацію ЛГБТК+ на робочому місці.

Як демонструє дослідження, проведене громадською організацією «Точка опори ЮА», держава не вживає заходів для створення інклюзивного середовища на робочих місцях та для запобігання і належного реагування на випадки дискримінації. Це призводить до недостатньої поінформованості ЛГБТК+ про свої права, низького рівня довіри до системи, а також недосконалості механізмів розслідування правоохоронними органами<sup>435</sup>.

Належна кваліфікація і розслідування мають також супроводжуватися докладним і систематизованим моніторингом правопорушень, пов'язаних із нетерпимістю, та доступом громадськості до відповідної статистики.

## Рекомендації

1. Продовжувати заходи для боротьби з наслідками непропорційного впливу війни на окремі групи жінок у сферах доступу до безпеки, правосуддя, соціальних послуг, послуг із підтримки психічного, сексуального та репродуктивного здоров'я, працевлаштування.
2. Під час запровадження загальних заходів з підтримки населення особливу увагу звертати на їхню доступність для жінок із категорій, які піддаються інтерсекційній дискримінації.
3. Продовжувати заходи для подальшої пропорційної участі жінок під час повоєнної відбудови, зокрема тих, що передбачені в ключових документах, ухвалених Україною для забезпечення гендерної рівності.
4. Продовжувати інформування громадськості щодо гендерної рівності та особливо – прав жінок у контексті війни.
5. Надати постійний публічний доступ до проміжних звітів щодо стану реалізації Стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та плану дій з виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325.
6. Синхронізувати інформацію щодо стану впровадження заходів на виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 на галузевому, регіональному та місцевому рівнях.

434 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації: проект Закону України, реєстраційний № 5488 від 13.05.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26573>.

435 (Не)дискримінація ЛГБТК+ людей на робочому місці та інклюзивний ринок праці. ГО «Точка опори». 2024. URL: [https://0f52f536-092c-43b1-93d5-39d5bc8afa0a.filesusr.com/ugd/ae7e39\\_d0e9ef8d605345e7bf6b2bd971dfded5.pdf](https://0f52f536-092c-43b1-93d5-39d5bc8afa0a.filesusr.com/ugd/ae7e39_d0e9ef8d605345e7bf6b2bd971dfded5.pdf).

7. Забезпечити публікацію статистичних даних, що стосуються виконання ключових документів, спрямованих на забезпечення гендерної рівності, наприклад, статистики щодо гендерно зумовленого насильства, насильства з мотивів нетерпимості за ознаками СОГІ тощо.
8. Забезпечити посилення видимості жінок у медіа, в публічних і політичних процесах, особливо у секторі безпеки та оборони.
9. Скасувати обмеження для жінок-депутаток на перетин кордону.
10. Прийняти законопроект щодо вдосконалення механізмів квотування для застосування під час виборів, зокрема унеможливити їх обхід через зловживання чи відмову кандидаток від своїх місць, та запровадити квоти під час формування керівних органів політичних партій.
11. Прийняти законопроект щодо усунення перешкод для участі жінок у політичному житті через виключення вимоги безперервного проживання на території України.
12. Під час запровадження заходів для підтримки населення звернути окрему увагу на спеціальні комунікаційні кампанії та залучення до підприємництва жінок, які піддаються інтерсекційній дискримінації.
13. Сфокусувати зусилля на покращенні репрезентації жінок на керівних і високооплачуваних посадах.
14. Продовжувати і масштабувати забезпечення військовослужбовиць належною військовою формою, спорядженням та засобами гігієни.
15. Сфокусувати увагу на заходах для просування жінок по службі в ЗСУ та для рівномірного доступу до бойових посад.
16. Ухвалити та забезпечити реалізацію розроблених механізмів для вдосконалення ідентифікації випадків сексуального насильства в ЗСУ, порядок реагування, розслідування, службової перевірки та надання допомоги постраждалим.
17. Продовжувати інформування громадськості для боротьби з негативними стереотипами щодо жінок у ЗСУ.
18. Забезпечити проведення належного моніторингу для попередження гендерно зумовленого насильства та вдосконалити механізми інформування громадськості про гендерно зумовлене насильство, зокрема в межах системи освіти.
19. Організувати належну підтримку людей, що постраждали від гендерно зумовленого насильства, зокрема збільшити кількість спеціальних служб, центрів, притулків, до яких можна звернутися, що вимагає також збільшення фінансування усіх ланок системи протидії та боротьби з гендерно зумовленим насильством.
20. Невідкладно ввести необхідні законодавчі зміни щодо імплементації Стамбульської конвенції.
21. Систематизувати та забезпечити доступ до інформації щодо імплементації Стамбульської конвенції. При цьому забезпечити координацію та обмін інформацією між органами державної влади щодо імплементації Стамбульської конвенції.
22. Невідкладно ухвалити законопроект для запровадження інституту цивільних (реєстрованих) партнерств.

23. Невідкладно прийняти законопроект для закріплення ознак СОГІ як захищених у межах антидискримінаційного законодавства.

24. Запровадити належний і систематизований моніторинг правопорушень на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ та доступ до відповідних статистичних даних.

25. Запровадити заходи щодо спеціального навчання представників органів правопорядку і судових органів для належної кваліфікації і розслідування злочинів на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ.

26. Активізувати зусилля щодо інформування громадськості про права ЛГБТІК+.

27. Закріпити загальні засади політики покращення інклюзії ЛГБТІК+ у ЗСУ та розробити план для їх впровадження. Для цього потрібно провести належний моніторинг проблем ЛГБТІК+ у ЗСУ, визначити основні ризики для них.

28. Призначити відповідальну особу для запобігання та невідкладного і належного реагування на дискримінацію чи правопорушення на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ.

29. Покращити інформування в суспільстві та в ЗСУ про ЛГБТІК+ у війську з боку держави.

#### *Питання для подальшого моніторингу*

- › Державна стратегія забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків на період до 2030 року та Операційний план з її реалізації на 2022–2024 роки.
- › Національний план дій для втілення Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека».
- › Законопроект про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах (реєстраційний № 11300).
- › Національна стратегія подолання гендерного розриву в оплаті праці на період до 2030 року та План заходів з її реалізації на 2023–2025 роки.
- › Новий Трудовий кодекс України.
- › Законопроект про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації (реєстраційний № 10132).
- › Законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фонду виплати невідкладних компенсацій особам, постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України (реєстраційний № 10133).
- › Імплементация Конвенції Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульської конвенції).
- › Законопроект про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення освідування та експертизи, укладення угоди про примирення та кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульської конвенції) (реєстраційний № 10420).

- › Прийняття алгоритму ідентифікації, реагування, розслідування та проведення службової перевірки щодо випадків сексуального домагання в ЗСУ.
- › Законопроект про інститут реєстрованих партнерств (реєстраційний № 9103).
- › Законопроект про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації (реєстраційний № 5488).

## Захист прав постраждалих внаслідок збройної агресії Росії проти України

В Україні відсутнє визначення поняття «особа, постраждала внаслідок збройної агресії проти України». Натомість є низка категорій, визначених державою протягом останніх 10 років з моменту початку збройної агресії проти України, які отримують дуже різну, подекуди доволі формальну, підтримку від держави. Водночас є категорії, які загалом не отримують жодної допомоги. Наприклад, люди, які постраждали від воєнних злочинів, таких як катування, депортація тощо. Наразі в Україні відсутня комплексна система обліку шкоди життю і здоров'ю, завданої внаслідок збройної агресії, а також не запроваджена цілісна модель допомоги постраждалим.

Однією з найчисельніших груп, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, є внутрішньо переміщені особи (ВПО), яких наразі нараховується 4,9 млн осіб. У квітні 2023 року Уряд ухвалив Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та операційний план заходів з її реалізації у 2023–2025 роках. Цей документ окреслив нові напрями державної політики у сфері внутрішнього переміщення. Причому базовий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» суттєвих змін не зазнав. Попри наявність Стратегії та профільного законодавства, політику держави щодо ВПО складно назвати сталою. Протягом 2023–2024 років декілька разів змінювалося бачення щодо надання ВПО фінансової підтримки, а саме – скорочення виплат фінансової допомоги на проживання ВПО. Скасування цієї виплати на практиці спонукає ВПО повертатися до покинутих місць проживання, попри тривалі обстріли, інтенсивні бойові дії або навіть тимчасову окупацію. Частина ВПО переїздить до інших країн у пошуках кращих умов проживання.

Люди, які залишилися чи виїхали з тимчасово окупованої території, часто мають документи, видані окупаційними органами влади. Ці документи є недійсними та не визнаються Україною. Втім невизнання документів без надання змоги в позасудовому порядку отримати документи українського зразка на заміну виданим в окупації створює додаткові труднощі для цивільного населення, перекладаючи на нього негативні наслідки окупації.

Серед ключових питань, які стосуються захисту постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, можна виділити ті, які попри актуальність, не розв'язуються роками, й ті, які виникли внаслідок широкомасштабного вторгнення в 2022 році. Громадські організації, що опікуються питаннями захисту прав людей, які постраждали від війни, щорічно напра-

цьовують перелік пріоритетних кроків для влади<sup>436</sup>. Серед них – питання, які мають бути адресовані Парламенту, Уряду чи окремим міністерствам.

## Відсутність визначення категорій осіб, постраждалих від збройної агресії проти України, та комплексної системи компенсації шкоди, спричиненої збройною агресією проти України

Попри збройну агресію проти України, що триває, національне законодавство досі не містить поняття «особа, постраждала внаслідок збройної агресії проти України». Втім, починаючи з 2014 року, держава надавала підтримку окремим категоріям громадян, зокрема це: а) ВПО; б) люди, зниклі безвісти за особливих обставин, та члени їхніх сімей; в) люди, які отримали інвалідність внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння; г) діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; г) особи, позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та члени їхніх сімей; д) люди, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Росії. Після початку широкомасштабного вторгнення РФ кількість категорій суттєво не розширилася.

Встановлення статусу чи факту отриманої шкоди внаслідок збройної агресії проти України відбувається в різний спосіб, різними органами державної влади. Інформація про ці категорії міститься в різних реєстрах, що не узгоджуються між собою. Підтримка, яку надає держава представникам цих категорій, зазвичай не ґрунтується на оцінці їхніх потреб і запитів (якщо така підтримка надається). Крім того, можуть виникати питання в процесі встановлення факту чи визначення статусу або надання певної підтримки. Наприклад, родичі незаконно позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України звертають увагу на непрозорість діяльності Комісії, яка має встановити факт позбавлення особистої свободи<sup>437</sup>.

Після початку широкомасштабної збройної агресії проти України у 2022 році кількість тих, хто постраждав від російської агресії, суттєво зросла. Наприклад, за даними Міністерства соціальної політики, станом на січень 2022 року було взято на облік 1,47 млн ВПО, а в червні 2022 року – вже 4,2 млн. Станом на 2021 рік була відсутня офіційна статистика щодо кількості людей, зниклих безвісти за особливих обставин, проте, за даними Міжнародного комітету Червоного Хреста (МКЧХ), їх було 811<sup>438</sup>. Станом на 19 липня 2024 року у Єдиному реєстрі людей, зниклих безвісти за особливих обставин – 47 194 особи<sup>439</sup>.

Значне збільшення кількості людей, які зазнали очевидної шкоди внаслідок війни, масові руйнування цілих населених пунктів, що призвели до втрати житла і засобів для існування сотень тисяч людей, загострили питання компенсації цієї шкоди. Крім того, виявилось, що далеко не всі, хто прямо постраждав внаслідок війни, охоплені програмами підтримки від держави. Наприклад, люди, які зазнали шкоди здоров'ю внаслідок збройної агресії, але не отримали інвалідності, позбавлені будь-якої спеціальної підтримки. Так само як

436 11 пріоритетних кроків у сфері захисту прав людини в умовах широкомасштабної збройної агресії на 2024 рік. Коаліція громадських організацій, до якої входять Центр прав людини ZMINA, ГО «Донбас СОС», ГО «КримSOS», БФ «Право на захист», БФ «Схід SOS», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», БФ Stabilization Support Services, Кримська правозахисна група. 2024. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/02/11\\_steps\\_web.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/02/11_steps_web.pdf).

437 Як Україна допомагає цивільним заручникам та їхнім рідним? Рік з дня набрання чинності Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Аналітична записка. 2023. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/uk\\_help\\_print.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/uk_help_print.pdf).

438 В Україні понад 800 людей вважаються зниклими безвісти через конфлікт на Донбасі. МКЧХ. Суспільне Новини. 2021. URL: <https://suspilne.media/161384-v-ukraini-ponad-800-ludej-znikli-bezvisti-cerez-konflikt-na-donbasi-mkch/>.

439 Як Україна розшукує зниклих безвісти внаслідок агресії Росії та підтримує членів їхніх сімей. Аналітичний звіт / Синюк О.; ред. Луньова О., Беячкова О. Київ, 2024. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/07/znykli\\_bezvisty\\_a4\\_ua-preview.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/07/znykli_bezvisty_a4_ua-preview.pdf).

і більшість людей, які стали жертвами воєнних злочинів і визнані у відповідному порядку потерпілими в кримінальних провадженнях, не отримують належної підтримки від держави (відповідно до ст. 127 КПК України шкода, завдана кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням, може бути стягнута судовим рішенням за результатами розгляду цивільного позову в кримінальному провадженні). Втім, судячи із досліджень правозахисних організацій, досвід потерпілих у кримінальних провадженнях не завжди позитивний і відповідає європейським стандартам у цій сфері<sup>440</sup>. Також із поля зору держави випадають мешканці тимчасово окупованої території України, які постійно стикаються з обмеженням своїх прав на захоплених Росією територіях України.

Протягом 2022–2023 років на міжнародному рівні була ухвалена низка рішень щодо необхідності повного відшкодування збитків, заподіяних у результаті порушення Росією міжнародного права в Україні, та створення компенсаційного механізму. Так, у травні 2023 року була ухвалена Резолюція Ради Європи (РЕ) щодо укладення угоди про Реєстр шкоди, завданої агресією Росії проти України<sup>441</sup>. Відповідно до Резолюції, Реєстр слугуватиме для фіксації в документальній формі доказів та інформації про вимоги щодо шкоди, збитків або ушкоджень, завданих усім фізичним і юридичним особам, а також державі Україна (включно з її регіональними та місцевими органами влади, суб'єктами господарювання, що перебувають у державній власності або під державним контролем), заподіяної з 24 лютого 2022 року на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, включно з територіальними водами.

Відповідно до Положення про Реєстр, яке міститься у згаданій резолюції РЕ, Реєстр отримує та обробляє інформацію щодо заяв про відшкодування шкоди та докази; категоризує, класифікує й організовує такі заяви, оцінює та визначає прийнятність заяв для включення до Реєстру, а також реєструє прийнятні заяви для подальшого розгляду та винесення рішення за ними. Наразі Реєстр не затвердив категорії, критерії прийнятності, механізм подання заяв.

Створення Реєстру – перший і важливий крок для запровадження механізму компенсації шкоди, завданої Росією. Втім обмеження дії Реєстру початком широкомасштабної збройної агресії і неохоплення подій з лютого 2014 року ставить питання про необхідність напрацювання бачення національних систем компенсації шкоди. Але одночасно виникає питання і щодо того, як ця шкода (зокрема шкода життю і здоров'ю людини) може бути облікована. З цією думкою погоджуються й опитані під час підготовки звіту експертки<sup>442</sup>.

Уряд України працює над питаннями обліку шкоди, спричиненої збройною агресією РФ. Оскільки порядок обліку і компенсації майнової шкоди (в частині руйнування та пошкодження житла) вже запроваджений, наразі робота йде над тим, як облікувати немайнову шкоду. Так, у листопаді 2023 року Уряд вніс до Верховної Ради проект Закону України «Про облік осіб, життю та здоров'ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» (реєстраційний № 10256 від 13 листопада 2023 року)<sup>443</sup>. Цей законопроект має на меті створення Державного реєстру осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Росії проти України. Для цього пропонується обліковувати широке коло видів шкоди життю і здоров'ю людини, зокрема тих, яких зазнало ледь не все населення України (наприклад, обмеження доступу до освіти, емоційне напруження, дискомфорт тощо), починаючи

---

440 «Охолоджуючий ефект. Мотивація потерпілих бути учасниками процесу правосуддя і їх підтримка на цьому шляху». Аналітичне дослідження. Медійна ініціатива за права людини. 2024. URL: [https://mipl.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/victims\\_ua\\_a4\\_print\\_compressed.pdf](https://mipl.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/victims_ua_a4_print_compressed.pdf).

441 Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation Against Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2023). URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680ab2595](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ab2595).

442 Юлія Матвійчук, адвокаційна менеджерка БФ «Схід SOS»; Анастасія Калініна, юристка «КримSOS».

443 Про облік осіб, життю та здоров'ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України: проект Закону України, реєстраційний № 10256 від 13.11.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43188>.

з 2014 року. Правозахисні організації висловлювали свої застереження та пропозиції щодо цього законопроекту<sup>444</sup>. Законопроект № 10256 був прийнятий Верховною Радою за основу 25 квітня 2024 року. У травні 2024 року на базі Комітету Верховної Ради з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів була утворена робоча група для доопрацювання законопроекту до другого читання, до складу якої були включені й представники громадських організацій. Станом на 31 липня 2024 року робоча група продовжує свою роботу.

Паралельно з реєстрацією урядового законопроекту № 10256 Кабінет Міністрів України затвердив зміни до постанови від 20 березня 2022 року № 326, яка містить порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Росії<sup>445</sup>.

Однак після визначення видів шкоди, категорій громадян, які можуть бути визнані постраждалими внаслідок війни, постає питання комплексу дій на їх підтримку, зокрема й компенсації. Тому, розуміючи обмеження Реєстру шкоди, завданої агресією РФ проти України, створеного в межах мандату РЄ, важливо розробляти національні механізми підтримки тих, хто постраждав від війни.

Майданчиком для розробки візії такого механізму виступив Офіс Омбудсмена України. Ще у вересні 2023 року там було утворено відповідну робочу групу, до складу якої увійшли народні депутати України, представники державних органів, міжнародних і національних правозахисних організацій<sup>446</sup>. 5 липня 2024 року презентовано напрацьовану робочою групою Концепцію вдосконалення національної системи засобів правового захисту та підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України. Метою розробки Концепції є формування узагальненого систематизованого цілісного (нефрагментарного) бачення програм підтримки та невідкладних репараційних заходів для осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України; узгодження та формулювання загальних пропозицій щодо вдосконалення системи таких заходів з урахуванням принципів міжнародного права, положень Європейської конвенції з прав людини, практики ЄСПЛ та інших стандартів Ради Європи, а також міжнародного гуманітарного права та права у галузі прав людини, зокрема положень міжнародного звичаєвого права.

Концепція переважно орієнтована на вдосконалення національної системи засобів правового захисту й підтримки фізичних осіб, при цьому окремі питання обліку збитків, завданих юридичним особам внаслідок агресії проти України, також відображено в цьому документі. Концепція не охоплює питання підтримки військових та інших захисників (захисниць) України, яке становить самостійний напрям державної політики та предмет правового регулювання.

Наразі Концепція передана Уряду для подальшого її опрацювання. На думку Омбудсмена, вона має стати основою для розробки урядової Стратегії підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, та плану з її реалізації<sup>447</sup>.

---

444 Позиція Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, щодо проекту Закону України «Про облік осіб, життя та здоров'ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» (реєстраційний № 10256). 2023. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/02/10256\\_eng.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/02/10256_eng.pdf).

445 Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text>.

446 Про створення робочої групи з підготовки пропозицій щодо відшкодування шкоди особам, які постраждали від збройної агресії проти України: наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 04.09.2023 № 98.15//23. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Hakas%2098.15.23.pdf>.

447 Уперше за 10 років: презентували Концепцію, аби постраждалі отримали компенсацію за збитки через агресію РФ. Омбудсман України. 2024. URL: [https://ombudsman.gov.ua/news\\_details/upershe-za-10-rokiv-prezentuvali-koncepciyu-abi-postrazhdali-otrimali-kompensaciyu-za-zbitki-cherez-agresiyu-rf](https://ombudsman.gov.ua/news_details/upershe-za-10-rokiv-prezentuvali-koncepciyu-abi-postrazhdali-otrimali-kompensaciyu-za-zbitki-cherez-agresiyu-rf).



## Непослідовність державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб

Внаслідок збройної агресії проти України значна частина населення зазнала внутрішнього переміщення або перемістилася за кордон. У квітні 2023 року була ухвалена нова Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року (далі – Стратегія) та операційний план заходів з її реалізації у 2023–2025 роках<sup>448</sup>. містить нові підходи до реалізації державної політики щодо внутрішнього переміщення: замість пріоритету інтеграції ВПО, Стратегія визначила декілька векторів державної політики щодо внутрішнього переміщення, які передбачають, окрім інтеграції ВПО, етапи евакуації, адаптації, гідне добровільне повернення до покинутого місця проживання та реінтеграцію там, а також посилення спроможності держави у реагуванні на проблеми внутрішнього переміщення та забезпечення умов для реалізації державної політики у сфері внутрішнього переміщення. Втім наразі складно оцінити, наскільки виконання Стратегії позитивно впливає на забезпечення прав ВПО і чи впливає (через нетривалий час впровадження Стратегії). 11 січня 2024 року Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, визнала роботу щодо виконання Операційного плану заходів з реалізації у 2023–2025 роках Стратегії недостатньою та запропонувала Кабінету Міністрів України актуалізувати положення Операційного плану з урахуванням сучасних реалій та основних потреб ВПО<sup>449</sup>. Станом на 31 липня 2024 року Операційний план не оновлено. Водночас залишається актуальним проведення незалежної оцінки стану виконання Стратегії, щоб зрозуміти вплив її впровадження на ситуацію із реалізацією прав ВПО в Україні.

При цьому базовий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>450</sup> комплексних змін після 2022 року не зазнав. Натомість у Верховній Раді зареєстровано більше 10 законопроектів, які пропонують вносити точкові зміни у цей Закон. Частина з них не узгоджуються із вже впровадженою державною політикою щодо внутрішнього переміщення, не мають фінансового обґрунтування і можуть спричинити штучне збільшення кількості ВПО та загострення складних життєвих обставин вразливих груп населення.

Попри наявність Стратегії та профільного законодавства, політику держави щодо ВПО складно назвати сталою. Протягом 2023–2024 років декілька разів змінювалося бачення щодо надання ВПО фінансової підтримки. Так, зміна відбулася 1 березня 2024 року, коли набрали чинності нові правила виплат допомоги на проживання ВПО<sup>451</sup>. Чергове скорочення виплат очікувалося з 1 вересня 2024 року, проте наприкінці липня Віцепрем'єр-міністерка – міністерка з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України І. Верещук заявила, що на урядовому рівні було прийняте рішення про продовження ще на пів року виплат тим ВПО, хто ці виплати наразі отримує. За її словами, йдеться про

---

448 Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.04.2023 № 312-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-2023-%D1%80#Text>.

449 Про стан виконання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади Операційного плану заходів з реалізації у 2023–2025 роках Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.04.2023 № 312-р: рішення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань захисту майнових та немайнових прав внутрішньо переміщених та інших осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України від 11.01.2024. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/75151.pdf>.

450 Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.

451 Деякі питання соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих категорій осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2024 № 94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2024-%D0%BF>.

1,5 млн осіб<sup>452</sup>. Це вже не перше продовження виплат, яке відбувається після прийнятого та публічно прокоментованого Урядом рішення про скорочення виплат для ВПО. Подібна практика перебування в невіданні щодо перспективи отримання фінансової підтримки від держави створює суттєве напруження в суспільстві. Наразі в Україні близько 4,9 млн ВПО. Протягом 2023 року понад 2,5 млн ВПО отримали допомогу на проживання, на виплату якої з державного бюджету було виділено 73,3 млрд грн<sup>453</sup>.

Зміни, які запроваджує Уряд, спрямовані на скорочення виплат грошової допомоги для стимулювання ВПО до економічної самостійності. Для цього Уряд припиняє виплату допомоги на проживання ВПО (виплати залишаються для найбільш вразливих категорій), з іншого боку – не запроваджує додаткових механізмів для сприяння такої зайнятості.

Скасування виплати допомоги на проживання ВПО може спонукати їх до повернення до покинутого місця проживання, попри тривалі обстріли, інтенсивні бойові дії або навіть тимчасову окупацію. Частина ВПО можуть вирішити виїхати за кордон у пошуках кращих умов проживання<sup>454</sup>. А забезпечення евакуації людей із зони бойових дій вимагає значних ресурсів – як державних і комунальних, так і національних та міжнародних організацій.

За умови скорочення виплат мають розвиватися сервіси, зокрема соціальні послуги в приймаючих громадах (наприклад, базові соціальні послуги, комплексна соціальна послуга з формування життєстійкості тощо).

Так само важливе розв'язання житлових проблем і створення умов для отримання ВПО житла у тимчасове користування. 17 липня 2024 року Верховна Рада прийняла два законопроекти – № 11028<sup>455</sup> та № 11281<sup>456</sup>. Обидва прийняті в першому читанні й наразі готуються до другого читання. Законопроект № 11281 передбачає створення Інформаційної бази даних об'єктів нерухомого майна для проживання ВПО, де буде збиратись інформація про об'єкти державної, комунальної та, за бажанням власника, приватної форми власності, які використовуються або можуть бути використані для проживання ВПО. Передбачається, що інформація у вигляді інтерактивної мапи буде публічно доступною. ВПО зможуть подавати заявки на проживання у вибраних об'єктах, а держава і міжнародні партнери, гуманітарні організації отримують інформацію про об'єкти, в які можна вкладати кошти для реконструкції, а також скільки саме орієнтовно коштів потребує кожен об'єкт.

Крім того, законопроектом пропонується передбачити, що під час дії воєнного стану та протягом трьох років після його припинення чи скасування майно освітніх закладів різної спеціалізації та видів (професійної, професійно-технічної, дошкільної, вищої освіти тощо), яке не використовується за призначенням 12 місяців поспіль, надається в оренду для проживання ВПО у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Також змінами до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» передбачено, що право на отримання в оренду державного та комунального майна без проведення аукціону

---

452 Переселенців, діти яких продовжать навчання онлайн, не позбавлять виплат – Верещук. Укрінформ. 2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3888215-pereselenciv-diti-akih-prodovzat-navcanna-onlajn-ne-pozbavlat-viplat-veresuk.html>.

453 Внутрішньо переміщені особи. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>.

454 Скасування виплати допомоги може стимулювати переселенців до повернення на окуповані території – Омбудсман. ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.info/news/skasuvannya-vyplaty-dopomogy-mozhe-stymulyuvaty-pereselenciv-do-povernennya-na-okupovani-terytoriyi-ombudsman/>.

455 Про внесення змін до деяких законів України щодо пріоритетного права деяких категорій внутрішньо переміщених осіб на отримання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна: проект Закону України, реєстраційний № 11028 від 20.02.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43732>.

456 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб: проект Закону України, реєстраційний № 11281 від 21.05.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44262>.

матимуть державні та комунальні підприємства, громадські та благодійні організації, які забезпечують проживання ВПО. Уряду також доручається встановити пільгові умови розрахунку орендної плати за державне та комунальне майно для таких орендарів.

Водночас актуальною є розробка житлової стратегії для ВПО, яка могла б стати для Уряду дорожньою картою дій на шляху до забезпечення житлових прав ВПО.

Ця ситуація дедалі ускладнюється недостатньо ефективною комунікацією впроваджуваних змін з боку органів влади. Всі зміни, які відбувалися протягом року в державній підтримці ВПО, не були прокомуніковані наперед, що призвело до збільшення звернень на гарячі лінії громадських організацій, до урядових контактних центрів.

Окремим проблемним питанням залишилася виплата пенсій ВПО, які виїхали з території Автономної Республіки Крим після 24 лютого 2022 року. Вони опинилися у вразливому становищі внаслідок відмови органів Пенсійного фонду України (ПФУ) у виплаті пенсій на підставі того, що таких людей вважають забезпеченими пенсіями від російського Пенсійного фонду або тому, що вони не можуть ані підтвердити, ані спростувати факт неотримання ними пенсії та інших соціальних виплат «за попереднім місцем отримання пенсії», тобто на окупованій території Кримського півострова<sup>457</sup>.

У квітні 2024 року Верховна Рада ухвалила Закон України № 3674-IX<sup>458</sup> (набрав чинності 23 червня 2024 року), яким, серед іншого, передбачено призначення, відновлення та продовження пенсійних виплат для осіб, які проживають на тимчасово окупованій території (ТОТ) або під час окупації виїхали на підконтрольну Уряду України територію за умови звернення людини до Пенсійного фонду України із заявою щодо неотримання пенсії від РФ. Наразі Міністерство соціальної політики розробляє відповідні підзаконні нормативно-правові акти, які міститимуть механізм реалізації положень Закону в частині виплати пенсій жителям ТОТ.

## **Відсутність визначених процедур визнання актів цивільного стану, які відбулися в окупації, та інших документів, виданих окупаційними органами влади**

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>459</sup> будь-які документи, видані окупаційними органами влади, є недійсними і не створюють правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу на тимчасово окупованій території, які додаються до заяви про державну реєстрацію відповідного акта цивільного стану.

Втім ніякої іншої процедури, окрім судової, для встановлення таких фактів не існує. За інформацією УВКБ ООН, з середини 2015-го до кінця 2021 року 72 211<sup>460</sup> дітей, народжених на непідконтрольних Уряду України територіях Донецької та Луганської областей, не отримали українських свідоцтв про народження. За неофіційною статистикою, з 2015-го до 2021 року

457 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина в Україні у 2023 році. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_довідка\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_рік.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_довідка_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf).

458 Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення: Закон України від 25.04.2024 № 3674-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-IX#Text>.

459 Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.

460 Реєстрація народження особи без громадянства або особи з невизначеним громадянством. UNHCR-Україна. URL: <https://www.unhcr.org/ua/реєстрація-народження-особи-без-громад>.

до 200 000 дітей<sup>461</sup>, народжених на Сході України, в Автономній Республіці Крим, місті Севастополь, не отримали українських свідоцтв про народження. І лише менше 10% дітей, народжених на ТОТ Криму, мають українські свідоцтва про народження.

Окрім фактів народження, що відбулися на тимчасово окупованій території, інші акти цивільного стану (укладання, розірвання шлюбів, смерть) також не можуть бути підтверджені в адміністративному порядку. Попри те, що наразі діє спрощена судова процедура встановлення таких фактів, спочатку ковідні обмеження, а потім початок широкомасштабного вторгнення суттєво обмежили кількість людей, які можуть скористатися цією судовою процедурою. Наприклад, за даними Мін'юсту, станом на кінець вересня 2023 року лише близько 5000 дітей із тимчасово окупованої території отримали свідоцтва про народження державного зразка у судовому порядку.

У Верховній Раді ще у лютому 2023 року був зареєстрований урядовий проєкт Закону України № 9069<sup>462</sup>, який передбачає запровадження адміністративної (замість наявної судової) процедури визнання актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій території. Однак його досі не розглянув профільний парламентський комітет з питань правової політики. Ухвалення цього законопроєкту дасть змогу розвантажити судову систему, а надалі громадянам України, які проживають в окупації – отримати документи українського зразка.

Окрім актів цивільного стану, де-факто влада на тимчасово окупованій території за час окупації видала мільйони різних документів (медичні довідки, документи про освіту, судові рішення, документи, що підтверджують право власності тощо). Наразі всі ці документи не визнаються державою Україна.

Вдалим прикладом розв'язання цієї проблеми є ухвалення в листопаді 2023 року Закону України № 3482-IX<sup>463</sup>, що запровадив процедуру визнання результатів навчання людей, які проживали в окупації. Але станом на 31 липня 2024 року процедура так і не запрацювала, оскільки на рівні Міністерства освіти та науки України не був розроблений відповідний порядок підтвердження здобутих на ТОТ результатів навчання.

Подібних процедур немає для врегулювання питання права власності, яке виникло під час окупації території. Проте саме питання власності фізичних і юридичних осіб, чие майно залишалося на тимчасово окупованій території чи хто планує відновлювати діяльність на деокупованій території України, є принципово важливим. Наприклад, за роки окупації в Криму були вчинені сотні тисяч правочинів. Так, за даними окупаційних ресурсів, тільки протягом 2018–2022 років було проведено 469 500 правочинів<sup>464</sup>, а за іншими даними окупаційних статистичних довідок, на території півострова протягом 2014–2022 років було проведено 1 200 735 правочинів щодо житлових приміщень (купівля-продаж, спадщина, дарування, приватизація тощо)<sup>465</sup>. Автоматичне визнання всіх цих правочинів нікчемними на практиці може призвести до непередбачуваних наслідків та повного колапсу ринку

---

461 УВКБ ООН закликає покращити доступ до реєстрації народження для підтвердження юридичної особи та запобігання безгромадянству в Україні. УВКБ ООН. 2023. URL: <https://www.unhcr.org/ua/65741-unhcr-calls-for-improved-access-to-birth-registration-to-confirm-legal-identity-and-prevent-statelessness-in-ukraine-ua.html>.

462 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України: проєкт Закону України, реєстраційний № 9069 від 28.02.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41464>.

463 Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України: Закон України від 21.11.2023 № 3482-IX (введено в дію 24.03.2024). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3482-IX#Text>.

464 URL: <https://pkk.rosreestr.ru/portal/apps/Cascade/index.html?appid=833816ecb12741f09ffc1e49e789b893>.

465 Окупаційні дані «О регистрации прав на жилье помещения». URL: [https://82.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1%20%D1%80%D0%BF%D0%B6\(1\)\\_713455\(1\).pdf](https://82.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1%20%D1%80%D0%BF%D0%B6(1)_713455(1).pdf); <https://82.rosstat.gov.ru/search?q=О+РЕГИСТРАЦИИ+ПРАВ+НА+ЖИЛЫЕ+ПОМЕЩЕНИЯ>.

нерухомості на півострові після його деокупації. За 10 років тимчасової окупації з об'єктивних причин не могло бути забезпечено й доступних процедур реєстрації таких прав за законодавством України на підконтрольній Уряду території країни (загалом в період з 20 лютого 2014 року кількість зареєстрованих правочинів у Державному реєстрі прав на нерухоме майно в Криму не перевищує 15 000).

Звичайно, не йдеться про визнання фактів націоналізації майна окупаційною владою чи інших форм відбирання власності, особливо коли однією зі сторін правочину є держава-агресор Росія чи створені нею органи влади. Проте має бути запроваджена система, за якою, наприклад, за відсутності спору між сторонами правочину він може бути підтверджений в адміністративній процедурі.

Тож для забезпечення реалізації та захисту прав українських громадян, які проживають на тимчасово окупованій території чи виїхали з неї, важливо визначити процедури верифікації та заміни документів, виданих окупаційними органами влади.

## Рекомендації

1. Розробити та ухвалити проект Закону України, який має містити поняття, загальні підходи щодо визначення категорій людей, які можуть вважатися постраждалими внаслідок збройної агресії Росії проти України. Водночас важливим є напрацювання та затвердження цілісного єдиного концептуального документа урядового рівня, який би охопив стратегічне державницьке бачення впровадження механізмів захисту і відновлення майнових та особистих немайнових прав постраждалих осіб, в якому компенсація матеріальних збитків є однією зі складових частин.
2. Запровадити систему невідкладних проміжних репараційних заходів для людей, які зазнали найбільшої шкоди життю і здоров'ю внаслідок збройної агресії РФ проти України (зокрема це жертви воєнних злочинів).
3. Налагодити механізм обліку немайнової шкоди, спричиненої збройною агресією Росії проти України. Такий облік є початковою точкою будь-якої системи відшкодування збитків, завданих агресією проти України, та витікає із міжнародних зобов'язань держави у сфері прав людини.
4. Розвивати різноманітні житлові програми для ВПО, зокрема програму надання житла у тимчасове користування, програми пільгового кредитування, оренди з правом викупу тощо.
5. Забезпечити розвиток соціальних послуг (наприклад, комплексної соціальної послуги з формування життєстійкості) в громадах для людей, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, зокрема ВПО.
6. Забезпечити виважену, завчасну комунікацію щодо державної підтримки осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України.
7. Ухвалити комплексні зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», які забезпечать відповідність правового регулювання поточним викликам широкомасштабної збройної агресії проти України (розподіл повноважень між міністерствами, створення законодавчої рамки для забезпечення житлових прав ВПО тощо).
8. Ухвалити урядовий порядок оформлення та виплати пенсій відповідно до Закону України від 25 квітня 2024 року № 3674-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України

щодо пропорційного обчислення страхового стажу особам, які працювали за межами України» для забезпечення можливості виплати пенсій ВПО з Криму.

9. Провести незалежну оцінку стану виконання Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та Операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках та оновити такий план за результатами проведеного моніторингу й оцінки.

10. Ухвалити проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України» (реєстраційний № 9069 від 28 лютого 2023 року).

11. Розробити концепцію (бачення механізмів) використання інформації з документів, виданих на тимчасово окупованій території України.

#### *Питання для подальшого моніторингу*

- › Прийняття Міністерством освіти і науки України підзаконних нормативно-правових актів для реалізації Закону України від 21 листопада 2023 року № 3482-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України».
- › Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України» (реєстраційний № 9069 від 28 лютого 2023 року).
- › Прийняття проекту Закону України «Про облік осіб, життя та здоров'ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» (реєстраційний № 10256 від 13 листопада 2023 року).
- › Ухвалення комплексних змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».
- › Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб» (реєстраційний № 11281 від 21 травня 2024 року).

## Відповідальність за найтяжчі міжнародні злочини, вчинені в умовах російської збройної агресії

Забезпечення ефективного правосуддя та відповідальність за найтяжчі міжнародні злочини є важливими питаннями не тільки для України, а й для всієї екосистеми міжнародного правосуддя. Питання гармонізації українського законодавства з міжнародними стандар-

тами задля підвищення ефективності розслідування міжнародних злочинів було однією з рекомендацій звіту<sup>466</sup> Європейської комісії 2023 року.

Попри численні міжнародні злочини з 2014 року внаслідок російської агресії, визнання самою владою важливості та ролі Міжнародного кримінального суду, чималі сподівання на міжнародне правосуддя та власні зобов'язання згідно з Угодою про асоціацію з Європейським Союзом, Україна досі не ратифікувала Римський статут Міжнародного кримінального суду<sup>467</sup>. Щоб розв'язати це питання, Президент України має невідкладно направити до Верховної Ради відповідну законодавчу ініціативу, а надалі Парламент має ухвалити рішення про ратифікацію Римського статуту та поправок до нього щодо злочину агресії, прийнятих у Кампалі 11 червня 2010 року (RC/Res.6 (Кампальські поправки)).

Іншим важливим завданням на порядку денному України залишається гармонізація кримінального законодавства із міжнародним правом задля забезпечення ефективних розслідувань міжнародних злочинів. У 2021 році Парламент після тривалих обговорень з громадськістю та експертами ухвалив Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» (реєстраційний № 2689)<sup>468</sup>, заснований на практиці міжнародного права та можливостях національної системи правосуддя. Однак цей Закон станом на I квартал 2024 року досі не підписаний Президентом України. При цьому в українському Парламенті є інший законопроект № 7290<sup>469</sup>, що пропонує певні важливі рішення в цьому напрямі, проте містить низку суттєвих прогалин, що негативно вплинуть на прогрес у забезпеченні відповідальності за найтяжчі міжнародні злочини. Одночасно значного удосконалення з урахуванням викликів війни досі потребує й кримінальне процесуальне законодавство, а також законодавство щодо захисту потерпілих, свідків і захисників у такій категорії справ.

Європейській комісії важливо визначити ратифікацію Римського статуту та питання гармонізації українського кримінального законодавства із міжнародним правом як невідкладні пріоритетні реформи для України.

## Ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду

У 2000 році Україна підписала Римський статут Міжнародного кримінального суду (далі – Римський статут МКС), але до цього часу так і не ратифікувала цей документ. На довгі роки це питання фактично було відкладене державою аж до початку російської агресії в 2014 році, коли Верховна Рада ухвалила дві заяви про визнання юрисдикції МКС (щодо подій на Майдані Незалежності у Києві у період з 21 листопада 2013 року до 22 лютого 2014 року<sup>470</sup> і наслідків збройного конфлікту та окупації окремих частин території України)<sup>471</sup>.

466 Ukraine 2023 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf).

467 Римський статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text).

468 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права: проект Закону України, реєстраційний № 2689 від 27.12.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67804](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67804).

469 Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України: проект Закону України, реєстраційний № 7290 від 15.04.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39449>.

470 Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21.11.2013 по 22.02.2014: заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду від 25.02.2014 № 790-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/790-18#Text>.

471 Про заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян»: постанова Верховної Ради України від 04.02.2015 № 145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-19#Text>.

Ратифікація й імплементація Римського статуту МКС та пов'язаних з ним документів стали частиною зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами<sup>472</sup> (ст. 8). Проте виконання цього пункту фактично було загальмовано українською владою. Такий крок пояснювався потребою спочатку гармонізувати національне законодавство з міжнародним правом, привести у відповідність Конституцію України й після цього переходити до ратифікації Римського статуту МКС.

У 2016 році до ст. 124<sup>473</sup> Конституції України було внесено важливі зміни, згідно з якими Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом МКС. Проте положення Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»<sup>474</sup> фактично встановили мораторій на ратифікацію в три роки, тож у цій частині Закон набрав чинності лише в 2019 році. Однак навіть після цього українська влада так і не здійснила кроків для ратифікації Римського статуту МКС та не забезпечила гармонізацію національного кримінального законодавства з міжнародним правом.

У рекомендаціях звіту<sup>475</sup> за 2023 рік Європейська комісія так само наголошує на важливості роботи України на наступний рік над ратифікацією Римського статуту МКС та пов'язаних з ним документів.

У лютому 2024 року Кабінет Міністрів України затвердив план заходів<sup>476</sup> до виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в межах Пакету розширення Європейського Союзу 2023 року. В цьому плані Уряд встановлює строк виконання рекомендації щодо ратифікації Римського статуту МКС «протягом одного року після припинення або скасування воєнного стану», що фактично необґрунтовано відкладає ратифікацію на невизначений строк.

МКС активно працює щодо України з 2014 року в межах попереднього вивчення ситуації, а з березня 2022 року – в межах розслідування внаслідок звернення 43 держав. Офіс прокурора МКС вже видав чотири ордери на арешт, зокрема президента РФ Володимира Путіна<sup>477</sup> та високопоставлених військових командирів<sup>478</sup>.

За цей час у 2022 році КПК України було доповнено розділом IX-2 «Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом»<sup>479</sup>, окремі положення якого набудуть чинності після ратифікації Римського статуту МКС.

---

472 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

473 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 124. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4761>.

474 Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n194>.

475 Ukraine 2023 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf).

476 Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакету розширення Європейського Союзу 2023 року; розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 № 133-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2024-%D1%80#Text>.

477 Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova. 2023. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>.

478 Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Sergei Ivanovich Kobylash and Viktor Nikolayevich Sokolov? 2024. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-sergei-ivanovich-kobylash-and>.

479 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n7216>.



Правозахисні організації, зокрема ті, що працюють з потерпілими та над документуванням міжнародних злочинів внаслідок російської агресії, тривалий час послідовно закликають владу до ратифікації Римського статуту МКС, щоб реально притягнути до відповідальності причетних до їх вчинення<sup>480</sup>.

Проте навіть наслідки повномасштабного вторгнення та активна робота МКС щодо України не змінили ситуації ігнорування українською владою питання ратифікації Римського статуту МКС. Раніше в публічній площині колишній заступник Керівника Офісу Президента Андрія Смирнова<sup>481</sup> зазначив, що питання вивчення доцільності ратифікації Римського статуту варто перенести на час після перемоги України. Серед причин такої позиції він назвав «страхи серед військових», які нібито будуть піддані кримінальному переслідуванню з боку Міжнародного кримінального суду. Проте невідомо про жодне оприлюднене опитування думки військових щодо їхнього ставлення до ратифікації Римського статуту МКС. При цьому, наприклад, у звіті громадської організації «Простір можливостей»<sup>482</sup> оприлюднено результати дослідження думки ветеранів, військовослужбовців, добровольців, учасників бойових дій російсько-української війни 2014–2022 років, які проживають/несуть службу в усіх областях (крім тимчасово окупованих територій), зокрема й про розуміння впливу і наслідків ратифікації Римського статуту МКС. Так, за його результатами, більшість опитаних висловлювалися на підтримку ратифікації Римського статуту МКС. Крім того, слід зазначити, що ухвалення Верховною Радою відповідних заяв про визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду з листопада 2013 року вже тепер дає можливість переслідувати в межах цього міжнародного механізму й українських військових, не очікуючи ратифікації Римського статуту МКС. Однак без ратифікації Римського статуту МКС Україна при цьому позбавлена суттєвих можливостей повноцінної участі в роботі МКС (наприклад, вносити кандидатуру судді МКС від України та обирати суддів і прокурора МКС; бути членом Асамблеї держав – учасниць МКС, брати повноцінну участь в її діяльності тощо).

Серед інших причин відкладення ратифікації на невизначений строк, які наводяться представниками Уряду<sup>483</sup> – необхідність провести комунікаційну роботу з населенням України задля забезпечення підтримки такого кроку. Проте загальнонаціональне опитування «Правовий захист постраждалих від воєнних злочинів Росії (23–26.12.2022)»<sup>484</sup> продемонструвало, що та частина населення, що обізнана про Римський статут МКС, переважно схвально ставиться до його ратифікації (80% висловилися на підтримку ратифікації, 4% не підтримали і 17% не визначилися).

З початку повномасштабного вторгнення Україна наполягає<sup>485</sup> на створенні спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії РФ проти України, оскільки в міжнародному

480 Євромайдан SOS вимагає негайно ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду. ZMINA. 2022. URL: <http://surl.li/sbczy>; Коаліція «Україна. П'ята ранку» звернулася до влади та міжнародних партнерів з нагоди десятих роковин початку війни. ZMINA. 2024. URL: <http://surl.li/sbdaa>.

481 Питання доцільності ратифікації Римського статуту варто розглядати вже після перемоги України. Інтерфакс-Україна. 2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/930100.html>.

482 Звіт за результатом дослідження ставлення ветеранів і ветеранок щодо створення і розбудови спеціального механізму правосуддя за наслідками найтяжчих злочинів через агресію російської федерації. Простір можливостей. URL: <https://pm.in.ua/wp-content/uploads/2023/02/Dodatok-3.-Zvit-doslidzhennya-dokumentuvannya.pdf>.

483 Керівник Мін'юсту розповів, коли ратифікують Римський статут. Главком. 2020. URL: <https://glavcom.ua/country/society/kerivnik-minyustu-rozpoviv-koli-ratifikuuyut-rimskiy-statut-657323.html>.

484 Загальнонаціональне опитування «Правовий захист постраждалих від воєнних злочинів Росії (23–26.12.2022)». Соціологічна група «Рейтинг». URL: [https://ratinggroup.ua/research/ukraine/pravoviy\\_zahist\\_postrazhdalih\\_v\\_d\\_vo\\_nnih\\_zlochyn\\_v\\_ros\\_23-26\\_grudnya\\_2022.html](https://ratinggroup.ua/research/ukraine/pravoviy_zahist_postrazhdalih_v_d_vo_nnih_zlochyn_v_ros_23-26_grudnya_2022.html).

485 Про робочу групу з опрацювання питання створення спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії проти України: Указ Президента України від 22.09.2022 № 661/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661/2022#Text>; Президент обговорив можливі сценарії створення спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії проти України. Офіційне інтернет-представництво Президента України. 2023. URL: <http://surl.li/sajoi>; Дмитро Кулеба: Спеціальний трибунал за злочин агресії проти України не дозволить РФ уникнути відповідальності. Урядовий портал. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/dmytro-kuleba-spetsialnyi-trybunal-za-zlochyn-ahresii-proty-ukrainy-ne-dozvolyt-rf-unyknyty-vidpovidalnosti>.

праві є прогалина щодо притягнення до відповідальності за цей злочин. При цьому відповідальність найвищого політичного керівництва за злочин агресії передбачена Римським статутом МКС, хоча й в обмеженому вигляді. У грудні 2023 року на Асамблеї країн – учасниць МКС Німеччина разом із групою інших країн заявила<sup>486</sup> про те, що настав час ухвалити відповідні поправки до Римського статуту, зробивши його дієвим інструментом у притягненні до відповідальності за злочин агресії. Проте українська влада фактично ігнорує ці процеси. Україна мала б стати флагманом цих змін та удосконалень<sup>487</sup>, але для того, щоб долучитися до цього процесу, Україна має своєчасно ратифікувати Римський статут МКС.

У липні 2024 року заступниця керівника Офісу Президента України Ірина Мудра у своєму інтерв'ю<sup>488</sup> заявила, що дійсно в попередні роки були не зовсім коректні комунікаційні меседжі, які вплинули на побоювання українських військових і політичного керівництва, що зі свого боку перешкоджало процесу ратифікації. І. Мудра запевнила, що особисто вона, Генеральний прокурор та відповідний парламентський комітет підтримують ратифікацію, і є мета завершити процес ратифікації Римського статуту до кінця 2024 року.

Оскільки ратифікація міжнародного документа – це насамперед питання зовнішньої політики, відповідальність за ухвалення рішення щодо ратифікації Римського статуту залишається на Уряді, Президентові та Верховній Раді. Міністр закордонних справ України неодноразово зазначав, що він підтримує ратифікацію<sup>489</sup>. ЄС має бути зацікавлений у кандидаті, що має стабільну та потужну систему кримінальної юстиції, а ратифікація та імплементація Римського статуту МКС – це ті основоположні реформи, успішне та вчасне проведення яких буде ключовим кроком до забезпечення ефективних процесів правосуддя за наслідками збройного конфлікту.

## Рекомендації

1. Президенту України слід невідкладно внести на розгляд Верховної Ради законодавчу ініціативу щодо ратифікації Римського статуту МКС та поправок до нього щодо злочину агресії, прийнятих у Кампалі 11 червня 2010 року (RC/Res.6 (Кампальські поправки)<sup>490</sup>).
2. Верховній Раді України необхідно ухвалити рішення про ратифікацію Римського статуту МКС та поправок до нього щодо злочину агресії, прийнятих у Кампалі 11 червня 2010 року (RC/Res.6 (Кампальські поправки)).

## Гармонізація українського кримінального законодавства з міжнародним правом

Розбудова ефективної архітектури правосуддя за наслідками російської агресії проти України є важливим завданням не лише для нашої країни, а й для всіх міжнародних партнерів, залученість яких у підтримку українського народу та постраждалих від російської агресії стає певним підтвердженням світу вірності міжнародному праву та обіцянкою забезпечити належне правосуддя за страшні злочини задля їх неповторення. Чимало держав і міжна-

486 Інформація з повідомлення в мережі X @ULAGroup. 2023. URL: <https://twitter.com/ULAGroup/status/1732794234338459854?s=20>.

487 Accountability for the Crime of Aggression against Ukraine. Verfassungsblog. 2024. URL: <https://verfassungsblog.de/aggression-ukraine/>.

488 Україна планує ратифікувати Римський статут до кінця року – Офіс Президента України. Голос Америки. 2024. URL: [https://www.holosameryky.com/a/ukraine\\_rymskii\\_statute\\_mks/7695671.html](https://www.holosameryky.com/a/ukraine_rymskii_statute_mks/7695671.html).

489 Ратифікація Римського статуту не зашкодить Україні – Кулеба. Європейська правда. 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/03/24/7158633/>.

490 Resolution RC/Res.6, 11.06.2010. URL: [https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp\\_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf](https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf).

родних організацій запускають ініціативи та вкладають ресурси<sup>491</sup> на підтримку зусиль правосуддя з подолання наслідків повномасштабного вторгнення РФ, направляють своїх експертів<sup>492</sup>.

При цьому експерти громадських організацій «Медійна ініціатива за права людини» (далі – МІПЛ) та «Українська правова консультативна група» (далі – УПКГ) під час інтерв'ю<sup>493</sup> зазначили про те, що хоча допомога міжнародних партнерів масштабна, проте вона часто несистемна, нескоординована, без належного моніторингу потреб національної системи правосуддя та впливу на реальний стан розслідувань. На їхню думку, партнери та донори мають фокусувати більше уваги на аудит ефективності допомоги та відповідності запиту правоохоронної системи України, ніж на презентацію та формальну звітність. Також, за словами експертки УПКГ, наприклад, залучені міжнародні експерти досі не мають належного легального статусу в українських кримінальних провадженнях.

Важливим внеском у забезпечення правосуддя є робота Міжнародного кримінального суду, проте його ресурси доволі обмежені: уваги потребують інші збройні конфлікти<sup>494</sup>, а для продовження роботи щодо України необхідна тривала експертна та фінансова підтримка<sup>495</sup> (внесок в яку досі не робить Україна та не впливає на розподілення ресурсів, бо так і не ратифікувала Римський статут МКС).

Основне навантаження з розслідувань більше 127 000 таких злочинів<sup>496</sup> в Україні залишається на національній системі<sup>497</sup>, яка потребує суттєвого посилення, зокрема й через удосконалення національного кримінального та кримінального процесуального законодавства як важливого інструменту в архітектурі правосуддя.

Серед питань, які потребують рішень з боку законодавця: відсутність доступу органів правопорядку до частини території, де були вчинені злочини; відсутність підслідності в органів поліції для розслідування цієї категорії злочинів<sup>498</sup>; поява значної кількості інформації, яка не може бути використана як доказ (розвідувальна інформація, відомості з відкритих джерел), необхідність тривалий час зберігати докази та загалом неадаптованість національних процесуальних вимог роботи з цифровими відкритими джерелами до міжнародних стандартів<sup>499</sup>; недоступність значної кількості постраждалих і свідків злочинів через виїзд за кордон та внутрішнє переміщення у межах України; неможливість розшукати та затримати більшість виконавців злочинів; надання безпеки та захисту свідків й потерпілих від найтяжчих злочинів, а також безпеки захисників у таких справах; пропорційність призначених

---

491 The European Union, the United States, and the United Kingdom establish the Atrocity Crimes Advisory Group (ACA) for Ukraine. US Department of State. 2022. URL: <https://www.state.gov/creation-of-atrocity-crimes-advisory-group-for-ukraine/>; Франція передала Офісу Генпрокурора мобільну лабораторію ДНК. Офіс Генерального прокурора. 2022. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/franciya-peredala-ofisu-genprokurora-mobilnu-laboratoriyu-dnk>.

492 Польща готує нову місію експертів для допомоги українським правоохоронцям у фіксації воєнних злочинів. Офіс Генерального прокурора. 2022. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/polshha-gotuje-novu-misiyu-ekspertiv-dlya-dopomogi-ukrayinskim-pravoohoroncyam-u-fiksaciyi-vojennix-zlociniv>.

493 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Українська правова консультативна група» та ГО «Медійна ініціатива за права людини».

494 Website of the International Criminal Court, cases. URL: <https://www.icc-cpi.int/cases>.

495 Russian war crimes in Ukraine: EU supports the International Criminal Court investigation with €7.25 million. European Commission. 2022. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3543](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3543).

496 Інформаційне повідомлення (інфографіка) Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/storage/uploads/9f037fe0-abb7-4ccb-a5f4-e6899cf8936b/warcrime-08032024ua.jpg>.

497 Голова Верховного Суду: 99% воєнних злочинів РФ розглянуть українські суди. Інтерфакс-Україна. 2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/922677.html>.

498 Ч. 2 ст. 216 КПК України визначає виключну підслідність слідчих органів безпеки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n2054>.

499 Berkeley Protocol on Digital Open Source Investigations: A Practical Guide on the Effective Use of Digital Open Source and Information in Investigating Violations of International Criminal, Human Rights and Humanitarian Law. 03.01.2022. URL: <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/berkeley-protocol-digital-open-source>.

покарань рівню виконавців злочинів та тяжкості правопорушення та інше, що, зокрема, досліджували експерти<sup>500</sup>. Причому ці питання не розв'язуються ще з початку збройного конфлікту в 2014 році, що суттєво перешкоджає розслідуванням вже 10 років<sup>501</sup>.

Україна загалом проявляє намір втілити необхідні зміни у законодавстві, продиктовані збройним конфліктом. Наприклад, нещодавні зміни до КПК України щодо строків розслідування найтяжчих міжнародних злочинів, які спочатку передбачили, що у провадженнях за ст.ст. 437–439 та ч. 1 ст. 442 КК України строки досудового розслідування не будуть обчислюватися<sup>502</sup> (пізніше ці нововведення щодо найтяжчих міжнародних злочинів були скасовані внаслідок скасування будь-яких обмежень строків досудового розслідування до всіх категорій злочинів, залишилася в силі тільки вимога про строки закінчення досудового розслідування після повідомлення особі про підозру<sup>503</sup>). Інший приклад – доповнення КПК України положеннями про порядок та особливості взаємодії з Міжнародним кримінальним судом<sup>504</sup>. Але прогрес залишається повільним і несуттєвим.

Наприклад, чимало прогалин досі має КК України. У ст. 442 КК України («Геноцид») не міститься вимоги показувати спеціальний намір на повне або часткове знищення групи, як це передбачено у Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього<sup>505</sup>. Злочин проти людяності відсутній у положеннях КК України, тому не є криміналізованим у розумінні законодавства України. У ст. 437 КК України («Планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни») визначено загальний суб'єкт відповідальності, тобто будь-яку осудну фізичну особу, на відміну від визначення у відповідній резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй<sup>506</sup> та ст. 8 Римського статуту МКС, в яких ідеться про планування, підготовку, ініціювання або вчинення акту агресії саме тією особою, яка спроможна фактично здійснювати контроль за політичними чи військовими діями держави або керувати ними. Формулювання ст. 438 КК України («Порушення законів та звичаїв війни») відрізняється від загального підходу КК України до визначення конкретних складів злочинів і підходів чіткої категоризації воєнних злочинів згідно з положеннями ст. 8 Римського статуту МКС (як-то: умисне вбивство; катування або нелюдське поводження, зокрема біологічні експерименти; широкомасштабне знищення і привласнення майна, що не викликане воєнною необхідністю і вчинене незаконно та безглуздо; незаконна депортація або переміщення чи незаконне позбавлення волі тощо) та, по суті, є бланкетною нормою<sup>507</sup>, що не відповідає принципу правової визначеності. Відповідно, щоб ефективно застосовувати правову кваліфікацію за ст. 438 КК України, слідчим необхідно розуміти, на які міжнародні договори робить відсилку ця стаття, та мати достатній рівень знань з міжнародного гуманітарного права і досвід його застосування.

500 Needs assessment of Ukraine's justice system: delivering meaningful justice to the victims and survivors of the armed conflict (abridged). ULAG. 2023. URL: [https://drive.google.com/file/d/1XPIWwGjW4s7781iyt4NiudS6\\_IMB0wey/view](https://drive.google.com/file/d/1XPIWwGjW4s7781iyt4NiudS6_IMB0wey/view).

501 Principle of complementarity: international justice in Ukraine. ULAG. 2019. URL: <https://ulag.org.ua/reports-and-materials/principle-of-complementarity-international-justice-in-ukraine>.

502 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей обчислення строків досудового розслідування в умовах воєнного стану: Закон України від 23.08.2023 № 3341-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-20#n2>.

503 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: Закон України від 08.12.2023 № 3509-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#n14>.

504 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом: Закон України від 03.05.2022 № 2236-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2236-20#n13>.

505 Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього. Резолюція ГА ООН 260 (III). 09.12.1948. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/genocide.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml).

506 Definition of Aggression, General Assembly resolution 3314 (XXIX), 14 December 1974. URL: <https://legal.un.org/avl/ha/da/da.html>.

507 Бланкетна норма (з практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції). Ліга Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TS000079>.

У 2021 році Парламент ухвалив Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» (реєстраційний № 2689)<sup>508</sup>. Однак цей закон як компромісне рішення, засноване на практиці міжнародного права та можливостях національної системи правосуддя України, досі не підписаний Президентом.

У квітні 2022 року у Верховній Раді був зареєстрований альтернативний законопроект «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України» (реєстраційний № 7290)<sup>509</sup>. Ухвалення цього законопроекту в поточній редакції не матиме прогресивного впливу на правосуддя в справах щодо вчинення найтяжчих міжнародних злочинів, що, зокрема, зазначали й правозахисні організації<sup>510</sup>. Серед його недоліків: відсутність положень, які стосуються можливості притягнення до відповідальності осіб за скоєння воєнних злочинів у межах командної відповідальності; формулювання ст. 436 КК України («Пропаганда війни») не охоплює ситуацію збройного конфлікту міжнародного характеру; формулювання ст. 437 КК України («Планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни») закріплює необмежений потенційний склад суб'єктів злочину агресії, що суперечить міжнародному праву та положенням Римського статуту МКС; відсутність положення щодо можливості запровадження в Україні інституту універсальної юрисдикції; збільшення строків покарання за міжнародні злочини до 25 років; неможливість ретроактивного застосування відповідних положень. Наприклад, експертка МІПЛ зазначає в інтерв'ю, що відсутність у законодавстві положень щодо командної відповідальності та злочинів проти людяності, за їхніми спостереженнями, призводить, серед іншого, до несистемності розслідувань найтяжчих злочинів, що є перешкодою для притягнення до відповідальності вищого військово-політичного командування Росії<sup>511</sup>.

Про необхідність змін та адаптації кримінального законодавства України до міжнародних стандартів ідеться й в останньому звіті Європейської комісії<sup>512</sup>, зокрема про потребу розширити ознаки складу міжнародних злочинів, передбачити кримінальну відповідальність за вчинення злочинів проти людяності та кримінальну відповідальність командирів та інших начальників за міжнародні злочини.

Водночас лише внесення змін до кримінального законодавства, без змін та суттєвого вдосконалення при цьому кримінального процесуального законодавства, не буде достатнім для посилення спроможності держави вести ефективне кримінальне переслідування за найтяжчі міжнародні злочини. Станом на початок 2024 року з урахуванням міжнародних стандартів важливо:

- › Запровадити особливі правила визначення підслідності та підсудності проваджень щодо міжнародних злочинів задля забезпечення фактичної спеціалізації щодо їх розслідування та розгляду. Практика різних країн після Другої світової війни показала, що спеціалізація органів слідства, прокуратури та суду може забезпечити ефективний розгляд фактів найтяжчих міжнародних злочинів та відділити підходи до їх переслідування від загально

---

508 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права: проект Закону України, реєстраційний № 2689 від 27.12.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67804](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67804).

509 Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України: проект Закону України, реєстраційний № 7290 від 15.04.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39449>.

510 Позиція організацій Коаліції «Україна. П'ята ранку» щодо проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України» (реєстраційний № 7290). URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2022/04/7290\\_pozycziya-koalicziyi.docx.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2022/04/7290_pozycziya-koalicziyi.docx.pdf).

511 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Медійна ініціатива за права людини».

512 Ukraine 2023 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf).

кримінальних діянь<sup>513</sup>. На підтримку такого підходу свідчать й дослідження думки населення країни (майже 90% опитаних підтримують ідею створення спеціальної судової системи (на кшталт антикорупційної) для здійснення правосуддя щодо злочинів, вчинених під час війни росії проти України)<sup>514</sup>, так і представників судової гілки влади<sup>515</sup>. Важливість такої спеціалізації фахівців та відповідної системної професійної підготовки зазначали під час інтерв'ю й експерти громадських організацій МІПЛ та УПКГ<sup>516</sup>. Причому запровадження спеціалізації суддів за певних умов може не потребувати змін до законодавства, а бути врегульовано на рівні рішень суддівської гілки влади.

- › Удосконалити застосування спеціальної процедури за відсутності обвинуваченого (заочні провадження), що має відповідати стандартам міжнародного кримінального права<sup>517</sup>, практиці ЄСПЛ<sup>518</sup>, забезпечення права на належний захист та права на справедливий суд.
- › Забезпечити альтернативну підслідність щодо найтяжчих міжнародних злочинів (ст. 216 КПК України) за ст. 438 КК України за слідчими органами НПУ, що значною мірою підвищить ефективність таких розслідувань та знизить ризики щодо допустимості доказів.
- › Усунути надлишкове навантаження на Генерального прокурора щодо визначення підслідності кримінальних правопорушень, вчинених на ТОТ<sup>519</sup>, забезпечивши органам прокуратури та досудового розслідування виконання вимог ст. 216 КПК України.
- › Забезпечити ефективні та відповідні міжнародним стандартам<sup>520</sup> процесуальні умови для збору, використання та належного зберігання доказів, зокрема цифрових відкритих джерел тощо.

Окремої уваги потребує питання удосконалення положень щодо захисту потерпілих, свідків і захисників у такій категорії справ. Наявний у Парламенті законопроект № 5751<sup>521</sup> потребує доопрацювання з урахуванням збройного конфлікту та розслідування найтяжчих злочинів. Важливість роботи щодо гарантування безпеки, надання правничої допомоги, уникнення повторної травматизації та підтримки мотивації потерпілих і свідків зазначали під час інтерв'ю й експерти громадських організацій МІПЛ<sup>522</sup> та УПКГ, оцінюючи цей трек роботи як досі недостатньо ефективний з боку держави<sup>523</sup>.

513 Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units. Redress, FIGH. 2010. URL: <https://redress.org/wp-content/uploads/2018/01/Dec-10-The-Pracice-of-Specialised-War-Crimes-Unit.pdf>.

514 Результати всеукраїнського опитування «Правовий захист постраждалих від воєнних злочинів Росії», грудень 2022 року. URL: [https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg\\_files/rg\\_ukraine\\_justice\\_022023.pdf](https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_ukraine_justice_022023.pdf).

515 Правосуддя за міжнародні злочини внаслідок агресії РФ: позиція суддів, ветеранів/ветеранок та запит населення України. 2023. URL: <http://surl.li/rtztx>.

516 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Українська правова консультативна група» та ГО «Медійна ініціатива за права людини».

517 The International Criminal Court, Kony Case: Confirmation of charges hearing to commence in absentia on 15 October 2024. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/kony-case-confirmation-charges-hearing-commence-absentia-15-october-2024>.

518 Ukrainian Legal Advisory Group, Trials in Absentia: place in national justice in situation of an armed conflict. ULAG. URL: <https://ulag.org.ua/reports-and-materials/trials-in-absentia>.

519 Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII, ст. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#n68>.

520 Berkeley Protocol on Digital Open Source Investigations: A Practical Guide on the Effective Use of Digital Open Source and Information in Investigating Violations of International Criminal, Human Rights and Humanitarian Law. 03.01.2022. URL: <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/berkeley-protocol-digital-open-source>.

521 Про забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та інших осіб в інтересах правосуддя: проект Закону України, реєстраційний № 5751 від 12.07.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27335>.

522 Аналітичне дослідження «Охолоджуючий ефект. Мотивація потерпілих бути учасниками процесу правосуддя і їх підтримка на цьому шляху». МІПЛ. 2024. URL: <https://drive.google.com/file/d/1q8d7OeMb8UV6YhfLuKpQwEww1MQpMyrn/view>.

523 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Українська правова консультативна група» та ГО «Медійна ініціатива за права людини».

Негармонізоване з міжнародними нормами національне кримінальне законодавство у підсумку призводить до невиправданого навантаження на органи правопорядку та обмежені ресурси національної системи правосуддя в умовах війни, що триває<sup>524</sup>. Наприклад, станом на початок 2024 року, за даними ОГП України, зареєстровано більше 127 000 злочинів агресії та воєнних (і ця цифра не враховує кількість злочинів у період з 2014 до 2022 років). Це само собою є неймовірним навантаженням на будь-яку систему правосуддя. При цьому станом на січень 2024 року винесено 44 вироки щодо 62 обвинувачених у справах за ст. 438 КК України, з них 34 вироки набрали законної сили та стосуються 51 засудженого, що зазначає в інтерв'ю експертка МІПЛ, посилаючись на офіційно отримані дані від Державної судової адміністрації України<sup>525</sup>. Водночас значних часових і людських ресурсів системи правопорядку та судової системи потребують розслідування більше 16 000 злочинів проти основ національної безпеки<sup>526</sup>. На цьому тлі вкрай важливою є потреба в пріоритезації роботи правоохоронної та системи правосуддя саме щодо міжнародних злочинів, забезпечення розслідування яких та неможливість амністії за які визначені міжнародними стандартами<sup>527</sup>.

У результаті все це суттєво впливає на якість та ефективність правосуддя і забезпечення справедливості для потерпілих від найтяжчих злочинів, яких, за даними ОГП (за ст. 438 КК України), близько 128 000, а ймовірно, й більше, як стверджують правозахисні організації, що працюють з потерпілими та документуванням порушень прав людини внаслідок російської агресії<sup>528</sup>.

## Рекомендації

1. Уряду необхідно розробити й ініціювати законопроект про внесення змін до КК України та КПК України задля належної імплементації норм міжнародного кримінального та міжнародного гуманітарного права.
2. Парламенту потрібно доопрацювати проєкт Закону України (реєстраційний № 5751 від 12.07.2021) із залученням національних і міжнародних експертів, з урахуванням міжнародних стандартів та викликів забезпечення безпеки свідків, потерпілих та захисників у справах щодо розслідування найтяжчих злочинів.
3. Уряду слід напрацювати та ініціювати подання проєкту змін до кримінального процесуального законодавства задля забезпечення проведення ефективних розслідувань найтяжчих міжнародних злочинів із залученням національних і міжнародних експертів.
4. Українська влада має сприяти запровадженню спеціалізації органів досудового розслідування та суддів у розгляді справ про найтяжчі міжнародні злочини.

524 Needs assessment of Ukraine's justice system: delivering meaningful justice to the victims and survivors of the armed conflict (abridged). ULAG. 2023. URL: [https://drive.google.com/file/d/1XPIWwGjW4s7781yt4NiudS6\\_IMB0wey/view](https://drive.google.com/file/d/1XPIWwGjW4s7781yt4NiudS6_IMB0wey/view).

525 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Медійна ініціатива за права людини».

526 Інформаційне повідомлення (інфографіка) Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/storage/uploads/9f037fe0-abb7-4ccb-a5f4-e6899cf8936b/warcrime-08032024ua.jpg>.

527 The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary-General, S/2004/616\*. 23.08.2004. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/pcs-s-2004-616.php>; The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary-General, S/2011/634\*. 12.10.2011. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/rol-s2011-634.php>.

528 Аналітичне дослідження «Охолоджуючий ефект. Мотивація потерпілих бути учасниками процесу правосуддя і їх підтримка на цьому шляху». МІПЛ. 2024. URL: <https://drive.google.com/file/d/1q8d7OeMb8UV6YhflUkPQwEwv1MQpMyrn/view>.

## Питання для подальшого моніторингу

- › Ініціювання Президентом та ухвалення Верховною Радою ратифікації Римського статуту МКС і поправок до нього щодо злочину агресії, прийнятих у Кампалі 11 червня 2010 року (RC/Res.6 (Кампальські поправки)<sup>529</sup>).
- › Відстеження стану Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» (реєстраційний № 2689 від 27 грудня 2019 року), що перебуває на підписі Президента, та законопроєкту «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України» (реєстраційний № 7290 від 15 квітня 2022 року), що знаходиться на розгляді Парламенту.
- › Розроблення та ініціювання Урядом законопроєкту про внесення змін до КК України та КПК України задля належної імплементації норм міжнародного кримінального та міжнародного гуманітарного права (із залученням громадських організацій, наукової та експертної спільноти).
- › Доопрацювання та прийняття Парламентом законопроєкту № 5751 від 12 липня 2021 року із залученням національних і міжнародних експертів, з урахуванням міжнародних стандартів і викликів забезпечення безпеки свідків, потерпілих та захисників у справах щодо розслідування найтяжчих злочинів.
- › Напрацювання та ініціювання суб'єктами законодавчої ініціативи змін до кримінального процесуального законодавства задля забезпечення проведення ефективних розслідувань найтяжчих міжнародних злочинів, зокрема вчинених на тимчасово окупованих територіях.

## Правові гарантії реалізації прав людини в процесі реінтеграції звільнених територій

Реінтеграція звільнених територій – комплексний процес, який включає державну політику щодо підтримання зв'язків з громадянами України на окупованій території, планування їх залучення до державних процесів та відновлення української влади на звільнених територіях, стратегію притягнення до відповідальності за злочини проти національної безпеки тощо.

Державна політика щодо реінтеграції на цьому етапі не сформована, а окремі напрацювання до повномасштабного вторгнення встановлювали різне регулювання для ТОТ, зокрема для Криму і районів Донецької та Луганської областей. Після повномасштабного вторгнення РФ в Україну окремі підходи були переглянуті, однак єдина реінтеграційна стратегія так і не була напрацьована. Практичні заходи та процедури прописуються ситуативно та з недостатнім урахуванням взаємозв'язку між різними реінтеграційними процесами. Україні потрібна єдина комплексна політика реінтеграції, що стосуватиметься усіх окупованих територій, включатиме уніфіковані стандарти та принципи щодо відновлення української влади та життєдіяльності на звільнених територіях, а також законодавчо закріплені конкретні напрями та кроки зі строками та оцінкою ресурсів на їх проведення.

529 Resolution RC/Res.6, 11.06.2010. URL: [https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp\\_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf](https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf).



Чинне законодавство передбачає притягнення до відповідальності за будь-яку взаємодію з представниками держави-агресора та окупаційної влади, без урахування вимог і стандартів міжнародного гуманітарного права в межах режиму окупації та необхідності такої взаємодії для виживання на окупованій території. Широкі формулювання, які також дублюють склади злочинів у межах інших статей КК України, порушують принцип правової визначеності та спричиняють неоднакове застосування кримінального законодавства, надмірну дискрецію правоохоронних органів у його застосуванні, а також неспівмірність порушення та покарання. Необхідні зміни до кримінального законодавства повинні передбачати чітке розмежування між складами злочинів, конкретизацію широких формулювань, врахування ширшої реінтеграційної політики, зокрема в контексті застосування люстрації.

Напрацювання люстраційної політики є частиною процесу реінтеграції звільнених територій і їхніх жителів. Це інструмент захисту демократичних інститутів на деокупованих територіях, а також виокремлення порушень, які не підпадуть під кримінальну відповідальність. Така політика повинна будуватися на міжнародних стандартах, містити єдині критерії застосування люстраційних заходів, передбачати конкретні категорії посад, які підпадуть під люстрацію, та чітку і прозору люстраційну процедуру.

Єдина стратегія щодо оцінки збитків для культурної спадщини, завданих РФ, на цей момент відсутня. Попередні напрацювання не є комплексними і потребують розширення на всі складові культурної спадщини. Невід'ємною частиною захисту є також належна каталогізація культурних цінностей, що зберігаються у відповідних закладах, тих культурних цінностей, які знаходяться в закладах на окупованій території, а також об'єктів культурної спадщини, які були пошкоджені, знищені або викрадені під час збройного конфлікту.

## Державна політика щодо реінтеграції

Напрацювання різних політик взаємодії з громадянами, які залишилися в окупації, та внутрішньо переміщеними особами тривало з початку окупації українських територій в 2014 році. У березні 2021 року була затверджена Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя<sup>530</sup>, а у вересні цього самого року – план заходів з її реалізації<sup>531</sup>.

Однак із початком повномасштабного вторгнення змінилися як масштаби викликів, так і межі ТОТ, що зумовило потребу адаптації вже напрацьованих підходів. У квітні 2023 року були внесені зміни до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя<sup>532</sup>, а в серпні 2023 року прийнято заяву Верховної Ради України про пріоритетні напрями державної політики України у сфері деокупації, реінтеграції і відновлення Автономної Республіки Крим та міста Севастополя<sup>533</sup>. До таких напрямів, зокрема, включені відновлення української влади в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, політика щодо документів і правочинів, виданих в окупації, правосуддя та відновлення справедливості, відповідальність за злочини та обмеження щодо зайняття посад, відновлення бізнесу і туризму, інфраструктурні питання,

530 Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: рішення Національної ради безпеки і оборони України від 26.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/h0020525-21#Text>.

531 Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2021 № 1171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2021-p#n16>.

532 Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2023 № 288. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2023-p#Text>.

533 Про заяву Верховної Ради України про пріоритетні напрями державної політики України у сфері деокупації, реінтеграції і відновлення Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: постанова Верховної Ради України від 23.08.2023 № 3333-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3333-20#Text>.

гуманітарної реінтеграції, відновлення прав корінних народів, передусім кримськотатарського, та когнітивна деокупація. Докладно ці сфери були описані в межах Пріоритетних кроків Української Держави після деокупації Криму<sup>534</sup> та Стратегії когнітивної деокупації Криму<sup>535</sup>, напрацьованих Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим.

Крім того, у квітні 2024 року Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України представило проект Стратегії державної політики щодо відновлення влади та реінтеграції населення деокупованих територій із залученням представників громадського сектору<sup>536</sup>.

Однак більшість поточних напрацювань мають візійний характер. Лише окремі аспекти, як, наприклад, політика щодо документів, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на ТОТ та щодо невизнання примусового автоматичного набуття громадянами України, які проживають на ТОТ, громадянства Російської Федерації, визнання освітніх компетенцій, здобутих на ТОТ, регулюються законодавчо. Але на практиці навіть не всі ці питання мають чітке регулювання: ефективна процедура державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ, і досі не прийнята<sup>537</sup>. Також виникає питання, чи підпадає нова російська політика нав'язування громадянства РФ під «примусове автоматичне набуття громадянства РФ», адже наразі нав'язування громадянства РФ відбувається шляхом створення умов, за яких залишатися на ТОТ і мати доступ до реалізації базових прав без громадянства РФ неможливо, та введення формальної процедури принесення присяги як індикатора добровільності такого набуття.

Отже, поточні напрацювання містять переважно загальні уявлення та майже не відображаються у законодавстві. Це спричиняє як невизначеність щодо процесів реінтеграції, які для їх ефективного втілення повинні бути напрацьовані вже зараз, так і транслювання різних політичних позицій.

## Рекомендації

У подальшій роботі щодо напрацювання реінтеграційної політики необхідно враховувати:

- 1) тривалість окупації та ступінь поширення правового режиму РФ на окуповані території після їх незаконного включення до складу РФ;
- 2) необхідність напрацювання політики реінтеграції усіх окупованих територій, зокрема Автономній Республіці Крим та міста Севастополя, а також районів Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей;
- 3) необхідність напрацювати загальну, комплексну державну політику реінтеграції, яка включатиме стандарти і принципи щодо відновлення життєдіяльності на деокупованих територіях;
- 4) необхідність передбачити в межах цієї політики конкретні напрями та кроки в межах реінтеграційних процесів, а також провести оцінку спроможностей державних органів забезпечити ці процеси;

---

534 Пріоритетні кроки Української Держави після деокупації Криму. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. 2023. URL: <https://ppu.gov.ua/documents/priorityetni-kroky-ukrayinskoyi-derzhavy-pislya-deokupatsiyi-krymu/>.

535 Стратегія когнітивної деокупації Криму. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. 2023. URL: <https://ppu.gov.ua/documents/stratehiia-kohnityvnoi-deokupatsii-krymu/>.

536 Відбулася презентація проекту Стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій. Міністерство з питань реінтеграції окупованих територій України. 2024. URL: <https://minre.gov.ua/2024/04/10/vidbulasya-prezentacziya-proyektu-strategiyi-vidnovlennya-derzhavnoi-vlady-ta-reintegracziyi-naselennya-deokupovanyh-terytorij/>.

537 Докладніше про це – у розділі «Питання, пов'язані з громадянством».

5) необхідність законодавчо закріпити конкретні процедури, як-от процедуру державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ.

## Вдосконалення відповідальності за колабораційну діяльність

Після початку повномасштабного вторгнення, в березні 2022 року, КК України було доповнено ст. 111<sup>1</sup> («Колабораційна діяльність»), яка містить перелік видів діяльності, які вважаються співпрацею з державою-агресором і підпадають під кримінальну відповідальність. Станом на 15 червня 2024 року у Єдиному державному реєстрі судових рішень було зареєстроване 1442 рішення у справах за ст. 111<sup>1</sup> КК України<sup>538</sup>. Абсолютна більшість із них (484) стосується публічного заперечення російської агресії та закликів підтримки рішень держави-агресора, тобто дописів у соцмережах і публічних висловлювань. При цьому порівняно з вереснем 2023 року<sup>539</sup> суттєво збільшилася кількість вироків за ч. 5 (добровільне зайняття громадянином України посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території) та ч. 7 (добровільне зайняття громадянином України посади в незаконних судових або правоохоронних органах, створених на тимчасово окупованій території, а також добровільна участь громадянина України в незаконних збройних чи воєнізованих формуваннях, створених на тимчасово окупованій території, та/або в збройних формуваннях держави-агресора) ст. 111<sup>1</sup> – 292 та 236 відповідно<sup>540</sup>.

У квітні 2022 року в КК України також була додана ст. 111<sup>2</sup> («Пособництво державі-агресору»), яка має загальне формулювання, під яке підпадають як види діяльності, передбачені в ст. 111<sup>1</sup> КК України щодо колабораційної діяльності, так і в ст. 111 КК України («Державна зрада»). По суті, за новим законодавством за будь-яку взаємодію з представниками окупаційної влади, без урахування вимог і стандартів міжнародного гуманітарного права та необхідності такої взаємодії для виживання на окупованій території, може наступити кримінальна відповідальність. Управління Верховного комісара ООН з прав людини у своїй доповіді<sup>541</sup> зазначило, що закон може мати далекосяжний вплив не лише на права осіб, які живуть на окупованій території, а й на соціальну згуртованість і, в кінцевому підсумку, на майбутні зусилля з реінтеграції.

Отже, ця та інші суміжні статті містять низку проблем<sup>542</sup>:

- › Широкі та нечіткі формулювання, які спричиняють неоднакове застосування кримінального законодавства та надмірну дискрецію правоохоронних органів у його застосуванні. Крім того, під ці широкі формулювання підпадають види діяльності, які необхідні для забезпечення життєдіяльності на окупованій території і виконання яких відповідає принципам режиму окупації згідно з міжнародним гуманітарним правом.

538 Аналітичний звіт «Колабораційна діяльність і пособництво державі-агресору: практика застосування законодавства та перспективи його удосконалення». ZMINA. 2023. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/10/colaboration\\_web\\_ukr-1.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/10/colaboration_web_ukr-1.pdf).

539 Там само.

540 Виживання чи злочин: як Україна карає за колабораціонізм. Аналітичний звіт / Синюк О., Депутат Д., Вишневська І., Волковинська В., Червонна В., Єлігулашвілі М.; ред. Луцьова О. Київ, 2024. 104 с. URL: <https://zmina.ua/publication/vyzyvannya-chy-zlochyn-yak-ukrayina-karaye-za-kolaboraczionizm/>.

541 Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні, 1 серпня 2022 року – 31 січня 2023 року, п. 121. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. 24.03.2023. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ukraine/2023/23-03-24-Ukraine-35th-periodic-report-UA.pdf>.

542 Аналітичний звіт «Колабораційна діяльність і пособництво державі-агресору: практика застосування законодавства та перспективи його удосконалення». ZMINA. 2023. URL: [https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/10/colaboration\\_web\\_ukr-1.pdf](https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/10/colaboration_web_ukr-1.pdf).

- › Складність розмежування між різними статтями через дублювання складів злочинів у їх диспозиціях, наприклад, між ст.ст. 111<sup>1</sup> та 111<sup>2</sup>, а також ст. 436<sup>2</sup> КК України. Зокрема, будь-яке з діянь, відповідальність за які передбачена в семи частинах ст. 111<sup>1</sup>, може також підпадати під формулювання «реалізація чи підтримка рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора», що міститься в ст. 111<sup>2</sup>.
- › Нечіткість формулювань та їх дублювання призводить до різного застосування законодавства та неспівмірності порушення і покарання. Наприклад, заперечення збройної агресії за ч. 1 ст. 111<sup>1</sup> є проступком і передбачає покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, а заперечення збройної агресії за ст. 436<sup>2</sup> є злочином, за який передбачається санкція у вигляді виправних робіт або позбавлення волі до трьох, а для службових осіб – до восьми років.

## Рекомендації

Запропоновані на цей момент щонайменше 11 законопроектів не розв'язують зазначені проблеми. З метою вдосконалення відповідальності за колабораційну діяльність необхідно:

1. Внести зміни до законодавства про колабораційну діяльність щодо уточнення широких формулювань та чіткого розмежування складів злочинів, що передбачені, зокрема, ст.ст. 111<sup>1</sup> («Колабораційна діяльність»), 111<sup>2</sup> («Пособництво державі-агресору») та 436<sup>2</sup> («Виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників») КК України.
2. Передбачити в межах законодавства чіткий перелік діянь, за вчинення яких настає кримінальна відповідальність, з урахуванням стандартів міжнародного гуманітарного права, зокрема щодо режиму окупації, а також суспільної небезпечності та наслідків такої діяльності для національної безпеки України, життя, здоров'я, безпеки людини тощо.
3. Напрацювати політику амністування та люстрації і розглянути можливість виведення найменш серйозної категорії порушень у межах колабораційної діяльності зі сфери кримінальної юстиції.
4. Напрацювати єдиний підхід (стратегію) для правоохоронних органів, що працюють з цією категорією справ, яка міститиме рамки співпраці між різними відомствами, для попередження дублювання дій, чітке розмежування між різними статтями і тлумачення широких понять для зменшення дискреції конкретного виконавця (слідчого, прокурора) і неоднomanітності застосування законодавства, а також пріоритетизацію справ у межах ст. 111<sup>1</sup> КК України.

## Люстрація

Люстрація є одним із засобів реінтеграційної політики, який може допомогти вибудувати політику відновлення державної влади на деокупованих територіях, а також збалансувати державну політику щодо відповідальності осіб, які так чи інакше співпрацювали з представниками держави-агресора на окупованій території.

Напрацювання люстраційної політики, зокрема, передбачене в оновленому плані заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя<sup>543</sup>, однак широка дискусія з питання не проводиться.

<sup>543</sup> Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2023 № 288. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2023-p#Text>.

Причиною може бути як попередній досвід проведення люстрації в Україні на основі Закону України «Про очищення влади»<sup>544</sup>, який переважно сприймається як невдалий<sup>545</sup>, так і тягіння до криміналізації будь-якої співпраці з представниками держави-агресора на окупованій території. Однак враховуючи як недосконалість законодавства щодо відповідальності за колабораційну діяльність, так і оцінки спроможності правоохоронної системи опрацювати і наявні провадження щодо злочинів проти національної безпеки, і провадження, які будуть відкриті після деокупації всіх територій України, люстраційна процедура може стати ефективним інструментом реінтеграції. Вона сприятиме зменшенню навантаження на правоохоронну систему, виваженій оцінці дій осіб, що залишилися на ТОТ, та захисту демократичних інститутів на деокупованих територіях.

Напрацювання політики люстрації при цьому повинно враховувати міжнародні стандарти, зокрема щодо права на захист, встановлення індивідуальних, а не колективних обмежень і сприяти реінтеграції жителів деокупованих територій, що не вчинили суспільно небезпечних дій під час окупації, з урахуванням належних змін до кримінального законодавства щодо колабораціонізму. Важливим аспектом при розробці є також вивчення та врахування позицій судової гілки влади, правоохоронної системи, профільних міністерств тощо<sup>546</sup>.

## Рекомендації

В межах люстраційної політики необхідно передбачити:

- 1) уніфіковані критерії застосування люстраційних заходів, що діятимуть однаково на всіх звільнених територіях;
- 2) конкретні категорії посад, характер яких потребує застосування люстраційних заходів, враховуючи небезпеку для прав людини та демократії, яку може становити особа, що займає таку посаду;
- 3) законодавчо закріплену люстраційну процедуру, яка відповідатиме міжнародним стандартам;
- 4) проведення оцінки викликів і перешкод та врахування умов до залучення до роботи у відновлених органах на деокупованих територіях населення цих територій;
- 5) аналіз якості законодавства, наявної слідчої й судової практик і відповідно формування пропозицій щодо внесення змін до кримінального законодавства, зокрема з урахуванням реінтеграційної політики, наприклад, вивести деякі категорії діянь з-під кримінальної відповідальності та передбачити для них люстраційну процедуру.

## Збитки для культурної спадщини, завдані РФ

У березні 2022 року Кабінет Міністрів України прийняв Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації<sup>547</sup>. Нормативно-правовим актом передбачено, що в межах втрат культурної спадщини оцінюються: шкода, завдана

544 Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.

545 Як нам бути з люстрацією? Укрінформ. 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2711856-ak-nam-buti-z-lustracieu.html>; Чи виживе в Україні люстрація? Київ остаточно програв у Європейському суді з прав людини справу «Полях та інші проти України». У ЄСПЛ підтвердили рішення про надмірність люстрації в Україні і зобов'язали виплатити люстрованим грошову компенсацію. DW. 2020. URL: <https://www.dw.com/uk/чи-виживе-в-україні-люстрація/a-52542762>; 800 державних службовців оскаржили своє звільнення: як працює люстрація в Україні? Українська Гельсінська спілка з прав людини. 2023. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/800-derzhavnykh-sluzhbovtziv-oskarzhily-svoie-zvilnennia-ia-kratsiue-liustratsiia-v-ukraini/>.

546 Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представницею Громадського холдингу «Група впливу».

547 Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів від 20.03.2022 № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-n#Text>.

об'єктам культурної спадщини, незаконними археологічними дослідженнями, Музейному фонду України, Національному архівному фонду, бібліотечному фонду Національної бібліотеки України та іншим культурним цінностям, спорудам і центрам збереження, розміщення та/або експонування культурних цінностей, а також моральна шкода, завдана у зв'язку з відсутністю доступу громадян держави до культурної спадщини та культурних цінностей України. Відповідальними за визначення шкоди та збитків є Міністерство культури та інформаційної політики і Державне агентство України з питань кіно. Оцінка шкоди повинна проводитися згідно з методикою, затвердженою наказом зазначеного міністерства за погодженням з Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України, Фондом державного майна, Державною архівною службою України та Державним агентством України з питань кіно. Відповідна методика досі не розроблена.

У жовтні 2022 року було затверджено Методику визначення шкоди та обсягу збитків, завданих підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності внаслідок знищення та пошкодження їх майна у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації, а також упущеної вигоди від неможливості чи перешкод у провадженні господарської діяльності<sup>548</sup>, яка містить окремі положення щодо оцінки шкоди нерухомим об'єктам культурної спадщини. Отже, методика охоплює не всі складові культурної спадщини.

На середину 2024 року, згідно із заявами Міністерства культури та інформаційної політики, був запланований запуск музейного реєстру (бази даних музейних колекцій), який має містити каталог цінностей, що перебувають в Україні, а також інформацію щодо їх вивозу та повернення<sup>549</sup>. У грудні 2023 року згадане міністерство заявляло про тестування системи з окремими музеями<sup>550</sup>, однак на кінець липня 2024 року її офіційний запуск ще не відбувся. Державний реєстр втрачених культурних цінностей також відсутній. Враховуючи це, виникає запитання, як можуть бути встановлені та повернуті ті цінності, що зберігаються в музеях, які опинилися на окупованій території або були знищені чи пошкоджені на окупованій території.

## Рекомендації

Формування ефективної системи оцінки збитків, завданих РФ культурній спадщині, потребує:

- 1) напрацювання комплексної методики оцінки шкоди культурній спадщині, передбаченої Порядком визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації;
- 2) запуску реєстру культурних цінностей України та якомога ширшого залучення відповідних закладів, що зберігають на постійній основі культурні цінності до наповнення реєстру;
- 3) створення окремого державного реєстру об'єктів культурної спадщини, які були пошкоджені, знищені або викрадені під час збройного конфлікту;
- 4) напрацювання державної стратегії щодо повернення культурних цінностей.

548 Про затвердження Методики визначення шкоди та обсягу збитків, завданих підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності внаслідок знищення та пошкодження їх майна у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації, а також упущеної вигоди від неможливості чи перешкод у провадженні господарської діяльності: наказ Міністерства економіки України, Фонду державного майна України від 18.10.2022 № 3904/1 223. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1522-22#Text>.

549 Мінкульт планує запустити музейний реєстр у 2024 році. Інтерфакс-Україна. 2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/953524.html>.

550 Там само.

## Питання для подальшого моніторингу

- › Законопроектні ініціативи щодо внесення змін до законодавства про колабораційну діяльність, зокрема, ст. 111<sup>1</sup> КК України, а також щодо обмеження прав осіб, які підозрюються або обвинувачені у вчиненні колабораційної діяльності.
- › Подальша робота з втілення Стратегії державної політики щодо відновлення влади та реінтеграції населення деокупованих територій, напрацювання в межах її окремих напрямів, зокрема люстрації.
- › Запуск і функціонування Реєстру музейного фонду України, напрацювання щодо оцінки шкоди культурній спадщині та стратегії повернення культурних цінностей.

## Питання, пов'язані з громадянством

Україна дотримується вимог міжнародних документів щодо принципів і правил громадянства, ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство<sup>551</sup> та Конвенцію ООН про скорочення безгромадянства<sup>552</sup>. Підстави для набуття та втрати громадянства в Україні визначає Закон України «Про громадянство України»<sup>553</sup>, однак його положення неповною мірою відповідають міжнародним зобов'язанням України. Попри розвиток законодавства та диджиталізацію послуг у сфері оформлення паспортних документів, основними перешкодами для отримання громадянства є адміністративні бар'єри під час здійснення відповідних процедур, особливо для вразливих верств населення. Крім цього, враховуючи історичний контекст міграційної ситуації в Україні, серйозною перешкодою для доступу до прав у сфері громадянства є положення ст. 7 Закону України «Про громадянство України» щодо набуття громадянства України.

Протягом звітнього періоду в Україні продовжують існувати три основні проблеми доступу до права на громадянство. Перша проблема бере свій початок з моменту набуття незалежності в 1991 році та полягає у складній ситуації з документуванням осіб без громадянства, осіб з неврегульованим статусом на території України<sup>554</sup> та їхніх дітей, які десятиріччями проживають на території України. Друга проблема пов'язана з наслідками війни, які спричиняють ускладнення доступу до підтвердження громадянства та відновлення українських документів, а третя – з появою в Україні такої форми захисту, як додатковий захист внаслідок прийняття Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Така ситуація спричиняє серйозні порушення прав, зокрема на свободу пересування, медичну допомогу, соціальний захист, а також на доступ до житла та гуманітарної допомоги.

Під час звітнього періоду триває російське вторгнення в Україну, яке призводить до збільшення масштабів проблеми реалізації права на громадянство, оскільки значна кількість людей втратили та продовжують втрачати свої українські документи<sup>555</sup>, тому виникають

551 Європейська конвенція про громадянство від 06.07.1997. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text).

552 Конвенція ООН про скорочення безгромадянства від 03.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text).

553 Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III, ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

554 Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>.

555 Інформація Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. URL: <https://minre.gov.ua/2024/02/26/ukrayinczi-na-tot-zmozhut-oformyty-tymchasove-posvidchennya-gromadyany-na-ukrayiny-za-zayavoyu-chleniv-sim%CA%BCyi-abo-zakonnyh-predstavnykiv/>.

складнощі з їх відновленням і підтвердженням права на громадянство. Особливо ускладнений доступ до громадянства для тих громадян України, які проживають на територіях, що знаходяться під тимчасовою окупацією РФ ще з 2014 року, та діти, які народилися на цих територіях, оскільки відповідні архіви Державної міграційної служби до 2014 року втрачені<sup>556</sup>.

Введення воєнного стану та інших заходів в інтересах національної безпеки призвело до перегляду деяких положень законодавства щодо набуття громадянства України, а законодавчий процес свідчить про тенденцію впровадження нових підходів до набуття та втрати громадянства України, які ускладнюють доступ до цих процедур. Проте, враховуючи законну дискрецію повноважень держави під час впровадження обмежень чи додаткових вимог для набуття чи втрати громадянства, важливим є дотримання принципу балансу інтересів держави та людини. Так, необхідно враховувати складне становище людей, які тривалий час не мали можливості легалізувати своє проживання в державі або легалізували, але не мають чи позбавлені можливості реалізувати своє право на громадянство відповідно до законодавства України, і відповідно отримати громадянство, а також людей, які постраждали від наслідків війни. Для цього потрібно запроваджувати прозорі та спрощені процедури відновлення та оформлення українських документів вже тоді, коли воєнний стан ще триває.

## Проблема доступу до набуття громадянства

*Діти, народжені особами, які незаконно проживають на території України*

Попри ратифікацію Європейської конвенції про громадянство<sup>557</sup> та Конвенції про скорочення безгромадянства<sup>558</sup>, положення яких зобов'язують державу надавати своє громадянство народженим на її території особі, яка в іншому разі була б апатридом, чинне законодавство України щодо набуття громадянства за народженням суперечить міжнародним зобов'язанням України. Так, станом на 2023 рік в Україні діти, народжені в Україні від осіб, які не мають законних підстав для проживання в Україні, не мають права на набуття громадянства за народженням<sup>559</sup>. Отже, у випадку ненабуття іноземного громадянства такі діти стають особами без громадянства.

У зв'язку з міграційними процесами після розпаду СРСР в Україні та війною, яка триває з 2014 року, значна кількість людей<sup>560</sup> в Україні стали недокументованими та часто не мають правового зв'язку з жодною державою світу. Продовжує існувати проблема документування та ускладненого доступу до громадянства України громадян колишнього СРСР (як біженців із колишніх республік СРСР, так і народжених на територіях цих колишніх республік), багато з яких не мають будь-яких документів<sup>561</sup>, крім паспортів колишнього СРСР, не мають громадянства жодної держави та фактично позбавлені можливості отримати громадянство України. Через відсутність протягом 30 років законодавчої можливості врегулювати свій правовий статус більшість таких людей проживають в Україні без законних підстав.

556 Оформлення біометричних документів для громадян, які раніше документувалися на тимчасово окупованій території України (окремі райони Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополь). Часті питання. Державна міграційна служба. URL: <https://dmsu.gov.ua/faq/documentuvannia-ordlo-krim.html>.

557 Європейська конвенція про громадянство від 06.07.1997. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text).

558 Конвенція ООН про скорочення безгромадянства від 03.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text).

559 Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III, ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

560 Оцінка кількості осіб з невизначним громадянством в Україні УВКБ ООН. URL: <https://www.unhcr.org/ua/особи-без-громадянства#:~:text=Офіційне%20міжнародне%20визначення%20особи%20без,держави%20в%20рамках%20її%20законодавства>.

561 Там само.



Відповідно діти таких людей також опиняються під загрозою недокументованості та безгромадянства.

Така ситуація не тільки негативно впливає на правове становище дітей таких осіб, їх можливість реалізовувати права, а й спричиняє поширення проблеми безгромадянства. Комітет ООН з прав людини<sup>562</sup> надав Україні рекомендацію внести зміни до законодавства щодо законодавчих та практичних гарантій з права дитини на громадянство і права не бути позбавленим його ні за яких підстав і безвідносно до статусу батьків дитини. Комітет зауважив про необхідність внесення змін до законодавства у сфері громадянства щодо спрощення доступу до отримання громадянства дітям, якщо в іншому випадку такі діти будуть особами без громадянства.

Саме тому для забезпечення прав дітей і виконання міжнародних зобов'язань Україні необхідно внести зміни до чинного законодавства та забезпечити право на набуття громадянства всім дітям, які в іншому випадку стали б особами без громадянства.

*Діти, народжені на території України від батьків, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту (діти осіб з додатковим захистом), та діти, народжені на території України від осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, що потребує додаткового захисту (діти шукачів захисту)*

Діти осіб з додатковим захистом мають право на набуття громадянства за народженням (згідно з ч. 4 ст. 7 Закону України «Про громадянство України») та за територіальним походженням (згідно з ч. 9 ст. 8 цього Закону), а діти шукачів захисту – за територіальним походженням (згідно з ч. 9 ст. 8 цього Закону).

Спостерігається чітка тенденція відмов з боку Державної міграційної служби як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції та громадянства, цим дітям у реалізації їхнього права на набуття громадянства України<sup>563</sup>.

Ба більше, 22 січня 2024 року Президент України вніс до Верховної Ради як невідкладний проект Закону № 10425<sup>564</sup>. Так, у випадку прийняття змін до ст. 7 Закону України «Про громадянство України» діти, народжені на території України від батьків, які є особами без громадянства (проживають на законних підставах, крім тих, які проживають за посвідкою на тимчасове чи постійне проживання) або визнані особами, що потребують додаткового захисту, або діти, народжені на території України від батьків, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (діти шукачів притулку), втрачають право на набуття громадянства, яке вони мають згідно з чинним Законом України.

Такі відмови Державної міграційної служби та подібні законопроекти не відповідають чинному законодавству України<sup>565</sup> та взятим на себе Україною міжнародним зобов'язанням,

---

562 Зауваження загального порядку № 17 Комітету ООН з прав людини: держави зобов'язані вжити всіх відповідних заходів як у внутрішньому плані, так і у співпраці з іншими державами з метою забезпечення надання будь-якій дитині громадянства в момент її народження (CCPR General Comment №17: Article 24 (Rights of the child)). URL: <https://www.refworld.org/docid/45139b464.html>.

563 Єдиний державний реєстр судових рішень. Справа № 320/1248/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116456859>; Справа № 640/25338/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99150326>; Справа № 640/15887/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93009027>; Справа № 320/12909/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114799298>; Справа № 320/12900/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106856175>.

564 Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України: проект Закону України, реєстраційний № 10425 від 22.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43564>.

565 Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III, ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

зокрема Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року<sup>566</sup>, Конвенції про права дитини 1989 року<sup>567</sup> та практиці держав – членів ЄС.

Так, відповідно до бельгійського Кодексу громадянства<sup>568</sup> дитина, яка народилася в Бельгії і не набула іншого громадянства, автоматично отримує бельгійське громадянство без необхідності визнання її статусу чи статусу батьків, а згідно із законодавством Нідерландів<sup>569</sup> дитина має право на набуття громадянства за умови наявності таких самих документів, як у батьків (посвідка на постійне чи тимчасове проживання, видана на основі звернення за захистом або набуття такого захисту).

## Проблема підтвердження громадянства та ризику втрати громадянства

У результаті триваючого з 2014 року воєнного вторгнення РФ в Україну велика кількість громадян України<sup>570</sup> або втратили документи, що посвідчують правовий зв'язок з Україною, або ж ніколи їх не отримували. Через відсутність доступу Державної міграційної служби до архівів, які залишилися на території, що тимчасово окупована росією з 2014 року, та не були цифровізовані, виникають складнощі з ідентифікацією таких осіб і підтвердженням їх належності до громадянства України. У зв'язку з цим таким людям необхідно проходити процедуру ідентифікації особи та оформлювати або відновлювати документи щодо фактів, які мають юридичне значення, зокрема народження та укладення шлюбу.

Попри спрощення процедур оформлення паспорта громадянина України та інших документів, що посвідчують факти, які мають юридичне значення, продовжують існувати адміністративні перешкоди щодо доступу до відповідних процедур. Так, уповноважені органи державної влади часто надають усні відмови у прийомі документів та вимагають не передбачені законодавством документи, зокрема при процедурі оформлення паспорта громадянина України. У результаті таких неправомірних дій у деяких випадках громадяни України, які не змогли підтвердити своє громадянство, вимушені отримувати статус особи без громадянства<sup>571</sup>.

На доступ до підтвердження громадянства також впливає відсутність ефективної адміністративної процедури встановлення юридичних фактів життя, таких як народження, смерть, укладення та розірвання шлюбу, що відбулися на тимчасово окупованій території України<sup>572</sup>.

Тривалий і наповнений адміністративними перешкодами процес підтвердження громадянства в Україні спричиняє серйозні порушення прав людини, обмежує права на отримання довідки про взяття на облік ВПО, допомоги на проживання ВПО, безкоштовне лікування, реабілітацію і соціальний захист та позбавляє доступу до гуманітарної допомоги. Здебільшого ці люди постраждали від бойових дій, зазнали евакуації, належать до маломобільних та інших вразливих груп населення, в результаті чого не можуть самостійно про себе піклуватися та потребують невідкладної медичної допомоги, реабілітації та догляду. Крім цього, є проблема

566 Конвенція ООН про скорочення безгромадянства від 03.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text).

567 Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text).

568 Wetboek van de Belgische nationaliteit. URL: [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1984062835&table\\_name=wet](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1984062835&table_name=wet).

569 Rijkswet op het Nederlandschap. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003738/2016-03-31/0>.

570 Інформація Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. URL: <https://minre.gov.ua/2024/02/26/ukrayinczi-na-tot-zmozhut-oformyty-tymchasove-posvidchennya-gromadyany-na-ukrayiny-za-zayavoyu-chleniv-sim%CA%BCyi-abo-zakonnih-predstavnykiv/>.

571 Історія бенефіціара БФ «Право на захист». URL: <https://r2p.org.ua/page/istoriya-ostapa-zalishalos-prosto-zabrati-pasport>.

572 Докладніше про це – у підрозділі «Захист прав постраждалих внаслідок збройної агресії Росії проти України».

обмеженого доступу таких людей у користуванні місцями тимчасового проживання, отриманні приміщення з фондів житла для тимчасового проживання ВПО, компенсаційних процедур за знищену чи пошкоджену житлову нерухомість, однак часто їхнє житло пошкоджене, знищене або знаходиться на непідконтрольній Уряду України території.

Протягом звітнього періоду також постає проблема підтвердження громадянства України для громадян України, які потрапили під окупацію та були примусово переміщені до РФ, де постійно порушуються їхні права. Велика кількість таких осіб втратили документи і не мають можливості відновити їх на території РФ. Україна розробила спрощений порядок оформлення документів для повернення в Україну, однак досі є адміністративні перешкоди для підтвердження громадянства для цих осіб. Особливо гостро постає проблема підтвердження громадянства та отримання документів для повернення в Україну для примусово переміщених осіб, які відбували покарання.

Європейська конвенція про громадянство передбачає зобов'язання держави забезпечувати розгляд заяв щодо набуття чи засвідчення її громадянства протягом розумного проміжку часу, а також, щоб рішення про набуття чи засвідчення громадянства були вмотивовано викладені у письмовій формі. Практичне виконання цих зобов'язань буде сприяти забезпеченню права на громадянство людей з територій, які знаходяться під тимчасовим військовим контролем РФ.

Крім цього, чинна Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року<sup>573</sup>, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р, передбачає зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України та створення зручних систем видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України, однак зазначені цілі Стратегії не завжди належно виконуються щодо вразливих категорій осіб та осіб під ризиком безгромадянства.

## **Відсутність спрощеного порядку для прийняття до громадянства України для осіб, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту**

Чинне законодавство України (ст. 9 Закону України «Про громадянство України») передбачає скорочений термін безперервного проживання на території України та відсутність деяких інших умов для прийняття до громадянства України лише для осіб, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні, тобто створює для цієї категорії людей певний спрощений порядок прийняття до громадянства України на відміну від інших категорій іноземців чи осіб без громадянства.

Натомість спрощений порядок прийняття до громадянства України законодавством України не передбачений для осіб, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту.

Внесення відповідних змін до законодавства України відповідатиме нормам законодавства держав – членів ЄС. Так, у більшості держав – членів ЄС встановлена скорочена процедура для прийняття до громадянства осіб, визнаних особами з додатковим захистом, зокрема через встановлення скороченого терміну проживання порівняно з іншими іноземцями чи особами без громадянства (Бельгія, Болгарія, Ірландія, Кіпр, Нідерланди, Франція, Швеція – п'ять років; Греція – сім років; Німеччина – вісім років<sup>574</sup>).

573 Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>.

574 AIDA. Refugee rights subsiding? Europe's two-tier protection regime and its effect on the rights of beneficiaries. URL: <https://www.refworld.org/reference/regionalreport/ecre/2016/en/116273>.

## Рекомендації

1. Внести зміни до Закону України «Про громадянство України», надавши право на набуття громадянства України всім дітям, народженим на території України, які при народженні не набувають іншого громадянства.
2. Забезпечити реалізацію передбаченого чинним законодавством права дітей осіб з додатковим захистом і дітей шукачів захисту на набуття громадянства України шляхом деталізації норм Закону України «Про громадянство України».
3. Ухвалити проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України» (реєстраційний № 9069 від 28 лютого 2023 року) та забезпечити ефективну реалізацію положень законодавства щодо визнання документів, що посвідчують юридичні факти народження, смерті, реєстрації укладення та розірвання шлюбу, виданих на територіях, що знаходяться під тимчасовим військовим контролем РФ.
4. Спростити процедуру оформлення паспорта громадянина України для людей з територій, що знаходяться під тимчасовим військовим контролем РФ та на яких ведуться бойові дії.
5. Забезпечити розгляд заяв щодо набуття чи підтвердження громадянства України протягом розумного проміжку часу.
6. Встановити в Законі України «Про громадянство України» спрощений порядок прийняття до громадянства України для осіб, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, за такими самими правилами, як і для осіб, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні.

### *Питання для подальшого моніторингу*

- › Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» (реєстраційний № 6368-д від 30 червня 2022 року), який не розв'язує проблему набуття громадянства дітьми, народженими на території України, від батьків, які незаконно проживають на території України, та може призвести до втрати наявного права на громадянство певних категорій цих дітей.
- › Проєкт Закону України «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» (реєстраційний № 10425 від 22 січня 2024 року), який не розв'язує проблему набуття громадянства дітьми, народженими на території України, від батьків, що незаконно проживають на території України, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, та дітьми, народженими на території України, від осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а навпаки може призвести до втрати наявного права на громадянство цих дітей.
- › Проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження кримінальної відповідальності за введення в оману уповноваженого органу для отримання документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або визнання особою без громадянства чи визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» (реєстраційний № 11022 від 19 лютого 2024 року), яким пропонується встановити кримінальну відповідальність за введення в оману уповноваженого органу для отримання документа, що посвідчує особу та підтверджує грома-

дянство України, або для визнання особою без громадянства чи визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. У випадку прийняття зазначені зміни стануть серйозною перешкодою для доступу до оформлення паспорта громадянина України недокументованими громадянами України з ТОТ, оскільки процес пошуку свідків для цієї процедури ускладнений, у випадку запровадження кримінальної відповідальності за надання неправдивих відомостей є великий ризик відмов заявників і свідків брати участь у процедурі встановлення особи.

## Право власності

Одним із найбільш актуальних на сьогодні питань, пов'язаних із захистом права власності, є забезпечення належного функціонування механізму надання компенсації за пошкодження або знищення житла внаслідок збройної агресії РФ. 23 лютого 2023 року прийнято Закон України № 2923-IX<sup>575</sup>. Порядок надання компенсації також додатково врегульовано низкою постанов Кабінету Міністрів України. Але новостворений механізм надання компенсації не застосовується у випадках, якщо знищення або пошкодження відповідних об'єктів нерухомості відбулося до 24 лютого 2022 року. Він також не розповсюджується на об'єкти, які станом на вказану дату знаходилися на тимчасово окупованій РФ території України. Такі умови обмежують громадян у доступі до механізму надання компенсації, перешкоджаючи в її отриманні, та призводять до дискримінації частини постраждалих від збройної агресії проти України. У зв'язку з цим механізм надання компенсації потребує вдосконалення задля забезпечення можливості надання справедливої компенсації всім постраждалим, чиє житло було знищено або пошкоджено внаслідок збройної агресії росії незалежно від дати його знищення або пошкодження, а також місцезнаходження відповідного об'єкта нерухомого майна.

При цьому надзвичайно важливою для отримання компенсації є наявність відомостей про право власності на відповідний об'єкт нерухомого майна в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (ДРРП). Однак вказаний реєстр не містить інформацію про значну частину об'єктів нерухомості. Подальшому внесенню відповідних даних до ДРРП може завадити втрата або пошкодження правовстановлюючих документів, архівів бюро технічної інвентаризації. Для зменшення відповідних ризиків державі доцільно вжити низку кроків задля підвищення рівня оцифрування архівів бюро технічної інвентаризації.

### Питання надання компенсації за майно, знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії РФ

За оцінкою аналітичної команди Київської школи економіки (KSE), станом на січень 2024 року сума прямих збитків, завданих інфраструктурі України під час повномасштабного вторгнення, з урахуванням збитків від підриву Каховської гідроелектростанції, становить майже 155 млрд доларів США. Найбільших збитків зазнав житловий фонд. Станом на січень 2024 року було зруйновано або пошкоджено 250 000 будівель, серед яких 222 000 приватних будинків, більше 27 000 багатоквартирних будинків та 526 гуртожитків. Прямі збитки від руйнувань

---

575 Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України: Закон України від 23.02.2023 № 2923-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>.

таких об'єктів становлять 58,9 млрд доларів США. Найбільших руйнувань зазнав житловий фонд у Донецькій, Київській, Луганській, Харківській, Чернігівській та Херсонській областях<sup>576</sup>.

В умовах масштабних руйнувань житлового фонду, яких зазнають різні регіони України протягом останніх двох років, особлива увага в 2023 році приділялася створенню та запуску нового механізму надання компенсації тим, чиє житло було знищено або пошкоджено внаслідок збройної агресії РФ. 23 лютого 2023 року український Парламент прийняв Закон України № 2923-ІХ. Його положення визначають правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення визначених ним об'єктів житлової нерухомості внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України. При цьому компенсація надається за умови, що об'єкт нерухомого майна був знищений або пошкоджений у період з 24 лютого 2022 року, а також станом на 24 лютого 2022 року відповідний об'єкт нерухомості не знаходився на тимчасово окупованій РФ території України.

Отримати компенсацію за Законом України № 2923-ІХ можуть лише фізичні особи – громадяни України, які є власниками, замовниками будівництва, інвесторами у відповідні об'єкти, а також членами житлово-будівельних (житлових) кооперативів, які викупили квартиру, інше житлове приміщення в будівлі, будинок садибного типу, садовий або дачний будинок кооперативу, але не оформили право власності на нього, та спадкоємцями зазначених осіб. У разі отримання компенсації за пошкоджене спільне майно багатоквартирного будинку отримувачами компенсації можуть стати, зокрема, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, управителі багатоквартирних будинків, житлово-будівельні (житлові) кооперативи, які здійснюють утримання відповідних будинків<sup>577</sup>.

Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, які могли бути власниками, замовниками будівництва або інвесторами у відповідні об'єкти нерухомості, не зможуть отримати компенсацію згідно із Законом України № 2923-ІХ, у зв'язку з чим їхні права залишаються незахищеними<sup>578</sup>.

Докладніше порядок надання компенсації, а також низку пов'язаних з ним питань було врегульовано Урядом. Зокрема, механізм надання компенсації за пошкодження окремих категорій об'єктів житлової нерухомості було визначено постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 року № 381<sup>579</sup>. Її положення визначають розмір компенсації, регулюють питання її отримання, звітування про використання компенсації, а також порядок оскарження рішень щодо, зокрема, відмови у наданні компенсації або її розміру.

Однак норми цієї постанови стосуються лише обмеженого кола пошкоджених об'єктів і не охоплюють низку об'єктів нерухомого майна, у випадку пошкодження яких надання

---

576 Загальна сума збитків, завдана інфраструктурі України, зросла до майже \$155 млрд – оцінка KSE Institute станом на січень 2024 року. Київська школа економіки. 2024. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-zbitkiv-zavdana-infrastrukturii-ukrayini-zroslo-do-mayzhe-155-mlrd-otsinka-kse-institute-stanom-na-sichen-2024-roku/>.

577 Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України: Закон України від 23.02.2023 № 2923-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>.

578 Компенсація за пошкоджене та знищене нерухоме майно: аналіз нового регулювання. Аналітичний матеріал. БФ «Право на захист». 2023. URL: <https://r2p.org.ua/page/kompensaciya-za-poshodzhene-ta-znyshchene-neruhome-majno-analiz-novogo-regulyuvannya>.

579 Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення»: постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 381. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text>.

компенсації передбачено Законом України № 2923-IX, зокрема об'єкти будівництва або їх складові частини. У зв'язку з цим на сьогодні подати заяву та отримати компенсацію за пошкодження таких об'єктів нерухомості неможливо. Механізм надання компенсації за їх пошкодження потребує додаткового врегулювання з боку Уряду.

Порядок надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, формулу для розрахунку розміру компенсації, питання використання отриманих в якості компенсації житлових сертифікатів та грошових коштів для фінансування будівництва будинку садибного типу, садового або дачного будинку регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2023 року № 600<sup>580</sup>.

10 травня 2023 року відбувся запуск програми «Відновлення» та стартував прийом заяв про надання компенсації за пошкоджені об'єкти, а вже 8 червня 2023 року Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури) повідомило про здійснення перших виплат<sup>581</sup>.

З 1 серпня 2023 року запрацював ще один етап програми надання компенсації – можливим стало подання заяв про виплату компенсації за повністю знищене житло. Надання компенсації за знищене житло розпочалося з компенсації у формі фінансування придбання (інвестування/фінансування будівництва) житла з використанням житлового сертифіката<sup>582</sup>. 27 грудня 2023 року Мінінфраструктури повідомило про старт резервування коштів за житловими сертифікатами з метою наступного придбання житла<sup>583</sup>. Станом на 6 березня 2024 року повідомляється, що вже понад 1000 родин придбали нове житло за програмою компенсації<sup>584</sup>. Згідно зі змінами до Закону України № 2923-IX, які набрали чинності у квітні 2024 року, житловий сертифікат стало можливо використовувати для фінансування придбання не тільки об'єкта житлової нерухомості (у тому числі інвестування/фінансування його будівництва), але і земельної ділянки, на якій розташовано такий об'єкт, і частки у праві власності на таке майно<sup>585</sup>.

Наприкінці січня 2024 року також було оголошено про старт надання компенсації за знищене житло шляхом виплати грошових коштів для фінансування будівництва будинку садибного типу, садового або дачного будинку<sup>586</sup>.

Додатково також очікується початок реалізації етапу надання компенсації за вже виконаний за власні кошти ремонт пошкодженого об'єкта, можливість отримання якої передбачена Законом з 1 січня 2024 року. Однак з огляду на те, що можливість подання заяв про надання

---

580 Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна: постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2023 № 600. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2023-%D0%BF#Text>.

581 «Відновлення»: стартували перші виплати допомоги на ремонт житла. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2023. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34390.html>.

582 Результати нового етапу «Відновлення»: понад 1400 українців подали заяви в «Дії» про отримання компенсації за зруйноване майно. Міністерство цифрової трансформації України. Урядовий портал. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rezultaty-novoho-etapu-ievidnovlennia-ponad-1400-ukrainsiv-podaly-zaiavy-v-dii-pro-otrymannia-kompensatsii-za-zruinovane-maino>.

583 Олександр Кубраков: Відсьогодні розпочинаємо виплату компенсацій тим українцям, чиє житло зруйнували росіяни. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2023. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35078.html>.

584 Олександр Кубраков: Понад 1000 українських родин придбали нове житло за програмою компенсацій. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2024. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35374.html>.

585 Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних із заборонаю відчуження об'єктів нерухомого майна, придбаних (у тому числі проінвестованих/профінансованих) з використанням житлового сертифіката на придбання об'єкта житлової нерухомості: Закон України від 22.02.2024 № 3588-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3588-20#n83>.

586 Відбудова на своїй земельній ділянці: стартував новий тип компенсації за зруйноване житло. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2024. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35194.html?fbclid=IwAR2UNn8nSAMRHiiRms9wN XiECiCrvoxIavXY2D6BMJ07uqAcB8MYGf5fGeXE>.

компенсації за вже виконаний ремонт і досі відсутня, ті постраждали, які здійснили ремонт свого пошкодженого житла за власні кошти, на сьогодні не можуть отримати передбачену законодавством компенсацію.

Крім цього, в межах міжнародної процедури 2 квітня 2024 року розпочав прийом заяв щодо пошкодженого або знищеного житла Реєстр збитків, завданих агресією РФ проти України. Згодом очікується розширення категорій збитків, щодо яких заяви можуть бути подані до такого Реєстру<sup>587</sup>. Однак подання заяви не означатиме швидке отримання компенсації заявником. Це, окрім запуску самого Реєстру, потребуватиме створення відповідного компенсаційного механізму<sup>588</sup>.

Ще одним важливим питанням залишається розробка механізму для надання компенсації за знищення житла, розташованого на територіях, окупованих після 24 лютого 2022 року. З цією метою Урядом з 14 листопада 2023 року до 14 лютого 2024-го було реалізовано експериментальний проєкт щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі<sup>589</sup>. Метою цього проєкту є встановлення за результатами обстеження, що здійснюється із застосуванням відповідних інформаційних продуктів, факту знищення об'єктів нерухомості та надання компенсації їхнім власникам<sup>590</sup>.

Отже, попри швидкий запуск та активну реалізацію механізму надання компенсації, низка пов'язаних з ним питань все ще потребує додаткового розв'язання і врегулювання. Найбільш важливими серед них залишаються такі проблеми:

**(1) Відсутність можливості отримати компенсацію за Законом України № 2923-IX та відповідними постановами Уряду особами, чий об'єкти нерухомості були знищені або пошкоджені внаслідок збройної агресії РФ до 24 лютого 2022 року**

Значна кількість об'єктів у Донецькій та Луганській областях були знищені або пошкоджені до 24 лютого 2022 року. Частина власників знищеного житла змогли отримати грошову компенсацію до початку повномасштабного вторгнення за впровадженою раніше процедурою<sup>591</sup>. Однак, зважаючи на недоліки наявного на той час регулювання, частина постраждалих не отримали жодних виплат за знищення та пошкодження їхнього житла, що відбулося протягом 2014–2021 років. Додатково про це свідчить і те, що на початку 2022 року Державним бюджетом України на відповідний рік було передбачено видатки в розмірі 80 853,0 тис. грн за програмою «Грошова компенсація постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру,

---

587 Реєстр збитків для України починає прийом заяв про відшкодування збитків, завданих російською агресією. Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України. 2024. URL: <https://rd4u.coe.int/uk/-/register-of-damage-for-ukraine-opens-for-claims>.

588 Поширені питання. Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України. 2024. URL: <https://rd4u.coe.int/uk/faq#f%22379613%22:61>.

589 Звіт про результати реалізації експериментального проєкту щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2024. URL: [https://auc.org.ua/sites/default/files/zvit\\_eksperimentalnyy\\_proekt\\_melitopol\\_1\\_1.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/zvit_eksperimentalnyy_proekt_melitopol_1_1.pdf).

590 Про реалізацію експериментального проєкту щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі: постанова Кабінету Міністрів України від 27.10.2023 № 1185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2023-%D0%BF#Text>.

591 Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2013 № 947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF#Text>.



спричиненої збройною агресією Російської Федерації» (код 3901070)<sup>592</sup>, при максимальній сумі компенсації не більш як 300 000 грн за один об'єкт зруйнованого житла<sup>593</sup>. Розв'язанням цієї проблеми має стати розширення дії механізму надання компенсації, створеного Законом України № 2923-ІХ та відповідними постановами Уряду, на тих осіб, визначені категорії об'єктів нерухомості яких були знищені або пошкоджені внаслідок збройної агресії РФ до 24 лютого 2022 року. Якщо механізм надання їм компенсації буде створено окремим нормативно-правовим актом, запропоновані ним рішення мають бути рівноцінними тим, що передбачені Законом України № 2923-ІХ та Урядом<sup>594</sup>.

**(2) Відсутність можливості отримати компенсацію за пошкодження та знищення об'єктів, які станом на 24 лютого 2022 року знаходилися на тимчасово окупованих територіях**

Преамбулою до Закону України № 2923-ІХ визначено, що його дія в частині надання компенсації не поширюється на об'єкти нерухомого майна, що на день набрання чинності Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» (тобто станом на 24 лютого 2022 року), знаходилися на тимчасово окупованій РФ території України. Тож власники таких об'єктів, які при перебуванні на підконтрольній Уряду України території фактично позбавлені жодної можливості в будь-який спосіб відновлювати своє житло, не мають права на отримання компенсації в межах нового компенсаційного механізму. Такий підхід призводить до дискримінаційного обмеження права частини громадян на отримання компенсації. З огляду на це необхідно розглянути можливість і способи розширення дії Закону України № 2923-ІХ і на об'єкти, які знаходилися на таких територіях, та/або передбачити інші рішення для належного захисту прав власників такого майна та забезпечення гідних житлових умов для них на підконтрольній Уряду території України<sup>595</sup>.

**Серед інших проблем реалізації механізму надання компенсації:**

*Відсутність можливості подати інформаційне повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України, щодо об'єктів, знищених або пошкоджених до 24 лютого 2022 року.*

Можливість його подання мала бути забезпечена Міністерством цифрової трансформації України ще у вересні 2022 року, проте і на сьогодні відсутні будь-які технічні можливості подати таке повідомлення<sup>596</sup>.

*Несвоєчасне та неповне впровадження паперової форми подання заяви про надання компенсації.*

Законодавством передбачена можливість подання таких заяв у паперовій формі через органи соціального захисту населення, центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) та нотаріусів. Зокрема, якщо власником пошкодженого об'єкта нерухомого майна є недієздатна/обмежено дієздатна особа або особа, яка не досягла 18-річного віку, заява від імені такої особи може бути подана одним із законних представників виключно в паперовій

592 Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 02.12.2021 № 1928-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20/ed20211202#Text>.

593 Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2013 № 947 (у редакції від 09.12.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF#Text>.

594 Компенсація за знищення та пошкодження житла: рік регулювання. Аналітичний матеріал. БФ «Право на захист». 2024. URL: <https://r2p.org.ua/page/kompensatsiia-za-znyshchennia-ta-poskodzhennia-zhytla-rik-rehuliuvannia>.

595 Там само.

596 Там само.

формі<sup>597</sup>. Однак можливість подання заяв у паперовій формі стала доступною лише наприкінці 2023 року і досі залишається обмеженою, оскільки подати заяву можна тільки через ЦНАПи або нотаріусів. Можливість подати заяву про надання компенсації через органи соціального захисту населення наразі відсутня<sup>598</sup>.

*Несвоєчасне впровадження технічного функціоналу «Дії», необхідного для реалізації механізму надання компенсації.*

1 січня 2024 року набрали чинності нові положення Закону України № 2923-IX, які передбачають надання компенсації за пошкоджені об'єкти нерухомості шляхом виплати грошових коштів за придбану будівельну продукцію та/або виконані отримувачем компенсації ремонтні роботи на пошкодженому об'єкті нерухомого майна за власні кошти. Однак технічний функціонал «Дії», необхідний для подання заяви про надання такої компенсації, вчасно запроваджено не було. У зв'язку з цим ті, хто за власний рахунок відновили своє пошкоджене житло, не можуть отримати передбачену Законом компенсацію<sup>599</sup>.

*Відсутність механізму надання компенсації за знищення та пошкодження рухомого майна, зокрема транспортних засобів.*

Зважаючи на численні випадки пошкодження транспортних засобів внаслідок збройної агресії, а також знищення іншого рухомого майна, що знаходилося у знищеному та пошкодженому житлі, як наступний етап вдосконалення вже створеного компенсаційного механізму Парламенту й Уряду доцільно затвердити механізм обліку завданої шкоди і надання компенсації за пошкодження та знищення рухомого майна, зокрема транспортних засобів, внаслідок збройної агресії РФ.

З цією метою 3 квітня 2024 року Верховною Радою було зареєстровано законопроект № 11147<sup>600</sup> щодо компенсації за пошкодження та знищення автомобільних транспортних засобів внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації проти України. Однак наведений законопроект не забезпечує створення ефективного та справедливого механізму обліку шкоди та надання компенсації за знищення та пошкодження автомобільних транспортних засобів, дублюючи в багатьох випадках норми Закону України № 2923-IX, орієнтовані на врегулювання питань пошкодження та знищення нерухомого майна, без їх належної адаптації до специфіки автомобільних транспортних засобів. Окрім того, положення згаданого законопроекту потребують значного доопрацювання як такі, що: (i) не розповсюджуються на випадки пошкодження та знищення транспортних засобів внаслідок збройної агресії РФ до 24 лютого 2022 року, а також автомобільні транспортні засоби, які станом на зазначену дату знаходилися на тимчасово окупованих РФ територіях; (ii) потребують доопрацювання в частині визначення кола отримувачів компенсації (можливість одержати компенсацію передбачена для фізичних осіб – громадян України та юридичних осіб без обмеження місця їх реєстрації та можливого контролю особами, які є, зокрема, громадянами/резидентами країни-агресора); (iii) потребують додаткового аналізу та доопрацювання в частині кола об'єктів – автомобільних транспортних засобів, за пошкодження та/або знищення яких

---

597 Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення»: постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 381. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text>.

598 Компенсація за знищення та пошкодження житла: рік регулювання. Аналітичний матеріал. БФ «Право на захист». 2024. URL: <https://2p.org.ua/page/kompensatsiia-za-znyshchennia-ta-poshodzhennia-zhytla-rik-rehuliuvannia>.

599 Там само.

600 Про компенсацію за пошкодження та знищення автомобільних транспортних засобів внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації проти України: проект Закону України, реєстраційний № 11147 від 03.04.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43943>.

передбачено надання компенсації (наразі законопроект охоплює всі автомобільні транспортні засоби, зокрема і ті, що спеціально могли бути придбані для цілей ведення бойових дій); (iv) потребують вдосконалення механізму подання заяви про надання компенсації та норм щодо способів її надання. Однак, попри низку недоліків, доопрацювання та ухвалення цього законопроекту є важливим і необхідним кроком для забезпечення справедливої компенсації постраждалим внаслідок збройної агресії власникам транспортних засобів.

Отже, попри низку достатньо успішних кроків із впровадження нового компенсаційного механізму, як законодавче регулювання, так і практична сторона його реалізації все ще мають численні недоліки та аспекти, що потребують додаткового врегулювання і вдосконалення з метою захисту прав тих, чиє майно було знищено або пошкоджено внаслідок збройної агресії РФ.

## Удосконалення ДРРП і перенесення до нього інформації з інших реєстрів

Одним із найважливіших питань, що, зокрема, впливає на можливість отримати компенсацію у випадку пошкодження або знищення нерухомого майна внаслідок збройної агресії, є підтвердження права власності особи на відповідний об'єкт. Основним підтвердженням права власності особи на об'єкт нерухомості слугують відомості про право власності, внесені до ДРРП.

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно із застосуванням ДРРП розпочалася в 2013 році. Як зазначають аналітики, ДРРП наповнений тільки на 40%, тому що переважна більшість майнових прав, які набувалися до 2013 року, коли почалося використання цього реєстру, до нього внесена не була. Для територій, які були окуповані РФ у 2014 році, ця частка ще менша<sup>601</sup>.

За відсутності відповідних відомостей про право власності на той чи інший об'єкт, що виникло до 2013 року, в ДРРП особа може звернутися за проведенням відповідної державної реєстрації її права власності. При цьому відомості про таке право власності або інші речові права можуть міститися в архівній частині ДРРП.

Коли документ, що посвідчує набуття права власності, інших речових прав, похідних від права власності, реєстрацію яких було проведено до 2013 року відповідно до чинного на той момент законодавства, пошкоджено чи зіпсовано, державна реєстрація такого права може бути проведена в ДРРП за бажанням заявника у порядку, визначеному Урядом. При цьому, якщо відповідна реєстрація до 2013 року проводилася виключно на паперових носіях інформації (реєстрові книги, реєстраційні справи), ведення яких здійснювали підприємства бюро технічної інвентаризації, державна реєстрація відповідного права зараз буде здійснюватися на підставі відомостей з таких носіїв інформації<sup>602</sup>.

Однак у багатьох випадках обставини збройної агресії РФ проти України призвели до втрати чи знищення відповідних правовстановлюючих документів у паперовій формі, що унеможлиблює швидке здійснення такої державної реєстрації права власності. Такі самі ризики втрати і знищення є актуальними і для паперових архівів бюро технічної інвентаризації<sup>603</sup>.

601 Аналітична записка за жовтень 2022 року «Експрес-оцінка потреб: захист прав власності під час та після війни в Україні». 2022. URL: [https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Оцінка\\_потреб\\_для\\_захисту\\_прав\\_власності\\_Rapid\\_Needs\\_Assessment\\_-\\_Ukrainian\\_2.pdf](https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Оцінка_потреб_для_захисту_прав_власності_Rapid_Needs_Assessment_-_Ukrainian_2.pdf).

602 Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#Text>.

603 Публікація на фейсбук-сторінці голови правління ГО «АТІ «СХІДТЕХІНВЕНТАРИЗАЦІЯ» Мелешкіна І.В. щодо чергової втрати архіву БТІ у Харківській області. 26.02.2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/v88dTtXczRMZa4T/>.

Розв'язанню цього питання має сприяти підвищення рівня оцифрування архівів бюро технічної інвентаризації. Кроки, спрямовані на підвищення ефективності оцифрування такої документації, зокрема, передбачають:

- › розробку детального алгоритму оцифрування документів, що враховує їхню хронологічну і тематичну класифікацію, забезпечуючи цілісність даних під час перенесення в електронний формат;
- › встановлення чітких стандартів якості сканування та вимог до електронного зберігання документів;
- › забезпечення належного фінансування і технічної підтримки для оцифрування архівів бюро технічної інвентаризації;
- › впровадження системи моніторингу й аудиту процесу оцифрування<sup>604</sup>.

В умовах обмеженого доступу до відомостей Державного земельного кадастру та припинення функціонування Публічної кадастрової карти постає проблема доступу до відомостей про земельну ділянку, наприклад, про цільове призначення земельної ділянки, вид угідь тощо. На територіях, відмінних від районів ведення активних бойових дій та тимчасово окупованих територій, реалізація перенесення даних Державного земельного кадастру, що не породжують ризиків для життя людей за поточної безпекової ситуації в країні, до ДРРП може суттєво спростити реалізацію прав громадян на землю.

Повномасштабне вторгнення РФ на територію України вплинуло також і на можливість вчинення поточних реєстраційних дій у ДРРП. Після його початку та повного блокування доступу до ДРРП станом на березень 2024 року право вчиняти реєстраційні дії в ДРРП має обмежене коло осіб, визначене Урядом. Зокрема, до них відносяться державні реєстратори речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що перебувають у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації/суб'єктом державної реєстрації прав, місцезнаходженням яких є адміністративно-територіальні одиниці, що не належать до територій активних бойових дій (крім територій активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси) та тимчасово окупованих РФ територій, для яких не визначена дата завершення бойових дій або тимчасової окупації, згідно із затвердженим Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України переліком таких територій<sup>605</sup>. Відповідні територіальні обмеження передбачено і для нотаріусів<sup>606</sup>. З урахуванням актуальної безпекової ситуації в Україні такий підхід до визначення суб'єктів вчинення реєстраційних дій у ДРРП видається загалом обґрунтованим. Водночас після повернення контролю над тимчасово окупованими територіями та припинення ведення активних бойових дій необхідним буде вжиття кроків для надання прав доступу до ДРРП суб'єктам, наразі тимчасово обмеженим у ньому.

---

604 Оцифрування технічної документації: внутрішні виклики в Україні та міжнародний досвід. Аналітичний матеріал. БФ «Право на захист». 2023. URL: <https://2p.org.ua/page/otsyfruvannia-tekhnichnoi-dokumentatsii-vnutrishni-vyklyky-v-ukraini-ta-mizhnarodnyi-dosvid>.

605 Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією: наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22.12.2022 № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#n13>.

606 Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-%D0%BF#Text>.

## Приватизація активів та оновлення процедур у діяльності Фонду державного майна України

Відповідно до чинного законодавства України центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику, зокрема у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, є Фонд державного майна України<sup>607</sup> (ФДМУ). У 2023 році регулювання діяльності та організаційна структура ФДМУ зазнали змін, спрямованих, серед іншого, на те, що регіональні відділення ФДМУ, які функціонували як окремі юридичні особи, стануть відокремленими підрозділами ФДМУ без статусу юридичної особи. Додатково було змінено положення законодавства щодо призначення заступників голови ФДМУ, оновлено положення щодо Єдиного реєстру об'єктів державної власності, а також встановлено нові умови щодо того, що керівником або членом наглядової ради державного унітарного підприємства, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50% акцій (часток) належать державі, не може бути: (i) фізична особа – громадянин та/або резидент держави, визнаної Верховною Радою державою-агресором; та (ii) фізична особа, щодо якої застосовано спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції», а також пов'язана з нею особа<sup>608</sup>. Крім цього, як зазначає ФДМУ, відповідні законодавчі зміни у травні 2023 року дають змогу відновити велику приватизацію<sup>609</sup>.

Змінами до Закону України «Про санкції» також передбачено, що накладення арешту на активи, встановлення щодо них мораторію, заборони розпорядження чи користування, перебування таких активів у заставі не перешкоджає їх стягненню в дохід держави в якості однієї із санкцій, передбачених таким законом. Судові рішення про застосування такої санкції надсилаються ФДМУ в день набрання законної сили, а активи, щодо яких ухвалено рішення про застосування відповідної санкції, передаються ФДМУ, який здійснює управління ними та їх реалізацію. Грошові кошти від реалізації таких активів зараховуються до Державного бюджету України та спрямовуються до фонду ліквідації наслідків збройної агресії<sup>610</sup>.

Відповідно до Аналітичної довідки про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна за дев'ять місяців 2023 року станом на 30 вересня 2023 року, за даними Державної казначейської служби України, до загального фонду Державного бюджету від приватизації державного майна та інших надходжень, безпосередньо пов'язаних із процесом приватизації, перераховано 2 683,4113 млн грн (з урахуванням залишку станом на 01.01.2023 в сумі 81,3112 млн грн). Також, як йдеться у вказаній аналітичній довідці, протягом дев'яти місяців 2023 року на електронні аукціони виставлено 343 об'єкти малої приватизації і продано 302 об'єкти<sup>611</sup>. При цьому слід зазначити, що на період дії правового режиму воєнного стану та протягом трьох місяців з дня його припинення або скасування в Україні не проводиться приватизація об'єктів, які розташовані на територіях активних бойових дій, територіях активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси, для яких не визначена дата завершення бойових дій, включених

607 Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>.

608 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації діяльності Фонду державного майна України, вдосконалення управління державним майном та підвищення ефективності санкційної політики: Закон України від 30.03.2023 № 3137-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3137-IX#Text>.

609 Велика приватизація, підсанкційне майно, покращення структури ФДМУ: Верховна Рада прийняла законопроект № 8250. Фонд державного майна України. 2023. URL: <https://www.spfu.gov.ua/ua/news/9716.html>.

610 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації діяльності Фонду державного майна України, вдосконалення управління державним майном та підвищення ефективності санкційної політики: Закон України від 30.03.2023 № 3137-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3137-IX#Text>.

611 Аналітична довідка про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна за 9 місяців 2023 року. Фонд державного майна України. 2023. URL: [https://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/Dov\\_Analit%209%20mis\\_2023\(1\).pdf](https://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/Dov_Analit%209%20mis_2023(1).pdf).

до відповідного переліку територій<sup>612</sup>, затвердженого Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України<sup>613</sup>.

Постановою Уряду від 12 липня 2024 року № 809<sup>614</sup> приведено Порядок управління Фондом державного майна активами, щодо яких ухвалено рішення суду про застосування санкції відповідно до Закону України «Про санкції», а також здійснення реалізації таких активів, у відповідність до Закону України № 3587-IX<sup>615</sup> в частині повноважень ФДМУ щодо управління (зокрема шляхом реалізації) такими активами та уточнено Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності в частині доповнення переліку документів, що подаються разом із пропозиціями щодо передачі відповідних об'єктів. Окрім того, цією постановою доповнено Порядок проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації та визначення додаткових умов продажу та Порядок проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів великої приватизації нормами щодо поширення дії цих порядків на активи, стягнуті в дохід держави відповідно до Закону України «Про санкції», і зарахування грошових коштів.

Одночасно 19 липня 2024 року ФДМУ оголосив у державній електронній торговій системі Прозорро.Продажі онлайн-аукціони з великої приватизації, тобто торги з продажу об'єктів балансовою вартістю понад 250 млн грн<sup>616</sup>.

Можливі напрями подальших законодавчих змін, за інформацією Урядового порталу, передбачають, зокрема, вдосконалення процесів приватизації та оренди державного майна та поліпшення інструментів контролю за об'єктами, що перебувають у державній власності<sup>617</sup>. При цьому наступні кроки в цій галузі загалом буде доцільно скерувати на підвищення та забезпечення прозорості процесів приватизації з метою створення сприятливого інвестиційного клімату в державі, особливо з урахуванням необхідності залучення іноземного капіталу та ресурсів для відновлення та повоєнної відбудови країни.

## Рекомендації

1. Розширити дію механізму надання компенсації, створеного Законом України № 2923-IX, на осіб, визначені категорії об'єктів нерухомого майна яких були знищені або пошкоджені внаслідок збройної агресії РФ до 24 лютого 2022 року, шляхом внесення відповідних змін до зазначеного Закону або прийняття окремого нормативно-правового акта, що передбачатиме рівноцінні Закону України № 2923-IX положення щодо отримання такими особами компенсації.
2. Механізм надання компенсації за Законом України № 2923-IX має бути розширений і на ті об'єкти, які станом на 24 лютого 2022 року знаходилися на тимчасово окупованих РФ територіях України.

---

612 Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією: наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22.12.2022 № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#n13>.

613 Про внесення змін до Порядку проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації та визначення додаткових умов продажу: постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2022 № 952 (у редакції від 26.12.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2022-%D0%BF/ed20231226#Text>.

614 Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо управління активами, стягнутими в дохід держави: постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2024 № 809. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/809-2024-n#top>.

615 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління: Закон України від 22.02.2024 № 3587-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3587-20#Text>.

616 ФДМУ оголосив перші в Україні онлайн-аукціони з великої приватизації на Прозорро.Продажі. Прозорро.Продажі. 2024 URL: <https://prozorro.sale/news/2024/07/19/fdmu-ogolosiv-pershi-v-ukrayini-onlajn-aukcioni-z/>.

617 Команда Фонду державного майна продовжує працювати над удосконаленням нормативно-правової бази діяльності. Фонд державного майна України. Урядовий портал. 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/komanda-fondu-prodovzhuie-pratsiuvaty-nad-udосkonalenniam-normatyvno-pravovoi-bazy-diialnosti>.

3. Міністерство цифрової трансформації України має забезпечити технічну можливість (необхідний технічний функціонал «Дії») для подання особами, об'єкти нерухомого майна яких були знищені або пошкоджені внаслідок збройної агресії Росії в період до 24 лютого 2022 року, інформаційного повідомлення про такі об'єкти, як це передбачено Урядом. Крім цього, необхідно своєчасно впроваджувати технічний функціонал «Дії» для подання заяв про надання компенсації, зокрема за вже виконаний за власні кошти ремонт, та забезпечення належної реалізації інших положень законодавства щодо надання компенсації.
4. Кабінет Міністрів України має додатково затвердити порядок надання компенсації за пошкодження низки об'єктів (об'єктів будівництва, їхніх складових частин тощо), не охоплених чинними на сьогодні постановами.
5. Розробити механізм надання компенсації за пошкодження та знищення рухомого майна, зокрема транспортних засобів, внаслідок збройної агресії РФ.
6. Вжити кроків для підвищення ефективності оцифрування архівів бюро технічної інвентаризації з метою забезпечення можливості внесення в ДРРП інформації про право власності на відповідні об'єкти нерухомості, яка на сьогодні відсутня у вказаному реєстрі.
7. Вживати заходів для забезпечення прозорості та посилення процесів приватизації з метою створення сприятливого інвестиційного клімату в державі, особливо з урахуванням необхідності залучення іноземного капіталу та ресурсів для відновлення і повоєнної відбудови країни.

#### *Питання для подальшого моніторингу*

- › Внесення будь-яких змін до Закону України № 2923-IX, зокрема щодо врегулювання питань надання компенсації за знищення та пошкодження об'єктів нерухомого майна, що знаходяться на територіях активних бойових дій або тимчасово окупованих РФ територіях України (законопроект № 11161 від 10 квітня 2024 року).
- › Будь-які зміни, що стосуються визначеного Урядом порядку надання компенсації за пошкодження об'єктів нерухомого майна (зокрема моніторинг внесення будь-яких змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 року № 381, а також нових урядових ініціатив у цій площині).
- › Будь-які зміни, що стосуються визначеного Урядом порядку надання компенсації за знищення об'єктів нерухомого майна (зокрема моніторинг внесення будь-яких змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 травня 2023 року № 600).
- › Будь-які зміни до порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (зокрема моніторинг внесення будь-яких змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127), а також до судового порядку визнання права власності на об'єкти нерухомого майна (зокрема моніторинг внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України та Закону України «Про судовий збір»).
- › Врегулювання питань надання компенсації за знищення та пошкодження рухомого майна, транспортних засобів внаслідок збройної агресії РФ (зокрема законопроект № 11147 від 3 квітня 2024 року).
- › Визначення порядку щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, що знаходиться на територіях, де ведуться активні бойові дії або тимчасово окупованих РФ територіях України, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі.

# Процесуальні права

Українське законодавство передбачає широкий перелік процесуальних прав для осіб, які є учасниками кримінального провадження. Оскільки чинний КПК України було ухвалено у 2012 році, в ньому відображено більшість положень, згаданих у тематичних директивах ЄС. Проте ключовим є питання практичної імплементації, яка подекуди є слабкою. Працівники системи кримінальної юстиції, зокрема і судді, не завжди дотримуються принципів кримінального провадження, наприклад, підходів правосуддя, дружнього до дитини, або презумпції невинуватості. Окремі права подекуди забезпечуються формально, наприклад, право на переклад або інформування особи про процесуальні права. Водночас такі права, як право на захист за рахунок держави чи забезпечення реєстрації затриманої особи, останнім часом дотримуються на належному рівні, що є результатом системних реформ. Важливим є також реагування на виклики, пов'язані з війною – з одного боку, доступ громадян України до правосуддя у дистанційному форматі, який активно розвивається з часів пандемії COVID-19, хоча недостатньо швидко у кримінальному процесі порівняно з іншими юридичними процесами; з іншого – доступ до судочинства осіб, які притягуються до відповідальності за міжнародні злочини та злочини проти основ національної безпеки, щодо яких з 2014 року може застосовуватися процедура заочного розслідування та засудження (*in absentia*), що потребує вдосконалення в частині створення реального механізму перегляду справи *ex novo*, якщо особа дізнається про наявність вироку і не погоджується з його змістом. Процедура *in absentia* допускається законодавством ЄС, але лише за наявності належного механізму оскарження (перегляду або нового розгляду) таких рішень органів влади.

Процесуальні права передбачені українським законодавством, що регулює порядок здійснення судочинства. Насамперед КПК України, іншими галузевими кодексами та законодавчими актами. Конституція України містить широкий перелік засадничих прав і свобод людини, а ухвалений у 2012 році КПК України передбачає порядок реалізації права на захист (включно з правом на доступ до адвоката, переклад за рахунок держави, інформування про права, презумпцію невинуватості), права на справедливий судовий розгляд тощо. Перед ухваленням у 2012 році проєкт КПК України пройшов ретельну міжнародну експертизу<sup>618</sup> і отримав схвальну оцінку Парламентської асамблеї Ради Європи. Водночас відкритим лишається питання повноти реалізації процесуальних прав особи, яка бере участь у правосудді.

У 2023 році до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 1644 звернення щодо порушення прав у цивільному та адміністративному провадженні, 3151 – у сфері кримінального судочинства та 1005 звернень щодо порушення прав людини у місцях несвободи. У них, зокрема, йдеться про порушення права на справедливий протягом розумного строку судовий розгляд, права на оскарження судового рішення, процесуальних прав під час досудового розслідування<sup>619</sup>.

Право на справедливий судовий розгляд нерідко порушується, про що свідчить 38 рішень, винесене ЄСПЛ у 2023 році<sup>620</sup> у справах проти України щодо порушення ст. 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ). Ці питання відображають системні проблеми в діяльності судів, органів прокуратури та правопорядку. У 2022–2023 роках до бізнес-омбудсмена

618 Висновок щодо проєкту КПК України DGI-I (2011) 16 від 02.11.2011. URL: <https://rm.coe.int/16802e707c>.

619 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина в Україні у 2023 році. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_доповідь\\_Уповноваженого\\_за\\_2023\\_рпк.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_доповідь_Уповноваженого_за_2023_рпк.pdf).

620 Violations by Article and by State 2023. ECHR Statistics. URL: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats-violation-2023-eng?download=true>.



надійшло близько 180 скарг на незаконні дії органів правопорядку<sup>621</sup>, що полягають у порушенні прав суб'єктів підприємницької діяльності під час розслідування кримінальних проваджень щодо них. Здебільшого вони пов'язані з недотриманням права на захист, надмірним втручанням у реалізацію прав і свобод людини, зокрема поза судовим контролем, та недотриманням розумних строків кримінального провадження.

## Захист прав дітей у цивільних і кримінальних справах (ювенальна юстиція)

Директива (ЄС) 2016/800 про процесуальні гарантії для дітей, які є підозрюваними та обвинуваченими у кримінальному провадженні<sup>622</sup>, передбачає додаткові процедурні гарантії для захисту прав дітей. До того ж у контексті ювенальної юстиції важливою є Директива про права потерпілих (2022)<sup>623</sup>, яка передбачає комплексну систему захисту та підтримки потерпілих і відповідні рекомендації щодо вразливих груп, зокрема дітей.

КПК України містить окрему главу 38 «Кримінальне провадження щодо неповнолітніх», що регламентує питання провадження щодо дитини, яка підозрюється/обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення або стосовно якої здійснюється провадження щодо застосування примусових заходів виховного характеру. Водночас КПК України містить і низку інших норм щодо участі дитини у кримінальному провадженні у різних процесуальних статусах, що відображають підходи ювенальної юстиції та правосуддя, дружнього до дитини, викладені не лише у згаданій Директиві ЄС, а й Керівних принципах Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей<sup>624</sup>, Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (Лансаротської конвенції)<sup>625</sup> та інших міжнародно-правових документах.

За останні 10 років відбулися помітні зрушення у забезпеченні прав дитини в межах кримінальної юстиції<sup>626</sup>, зокрема: 1) суттєво поглиблена спеціалізація у справах дітей – створені підрозділи ювенальної превенції у поліції, запроваджені дитячі (ювенальні) слідчі, прокурори і судді; 2) на рівні законодавства наявні спеціальні процедури розгляду справ за участю дітей, вдосконалено законодавство щодо захисту дітей від домашнього насильства, булінгу, сексуальної експлуатації та сексуального насильства; 3) хоч і повільно, але набуває поширення практика використання методики «Зеленої кімнати»<sup>627</sup> для допиту дітей; 4) запроваджена можливість дистанційного допиту – за допомогою відеоконференції; 5) створені центри з надання безоплатної правничої допомоги, де гарантовано надається допомога дітям; 6) доведено на практиці успішність медіації у кримінальних справах дітей

621 Рада бізнес-омбудсмена. Статистика. URL: <https://boi.org.ua/stats/>.

622 Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/800/oj>.

623 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj>.

624 Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 17.11.2010, і пояснювальна записка. URL: <https://rm.coe.int/16804c2188>.

625 Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства. Конвенцію ратифіковано Україною із заявами Законом від 20.06.2012 № 4988-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_927#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_927#Text).

626 Стандарти правосуддя, дружнього до дитини, та їх втілення в Україні (кримінальний аспект). Звіт за результатами моніторингу судових процесів в Україні. Центр політико-правових реформ. 2021. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/06/1622532820childcrimreport.pdf>.

627 «Зелена кімната» – це спеціально організована система заходів, що має на меті забезпечити законність, гуманність та ефективність кожного рішення щодо дитини, яка потрапила у конфлікт із законом чи перебуває у контакт із законом. Див.: Методичні рекомендації щодо організації роботи з дітьми за методикою «Зелена кімната» для слідчих та ювенальних поліцейських. 2021. С. 48. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/media/16976/file/Green%20Room%20Methodology%20for%20Police%20Officers.pdf>.

для виведення їх із системи кримінальної юстиції; 7) запроваджено інститут пробації, зокрема досудові доповіді, які дають суду різнопланову інформацію про дитину в конфлікті із законом; 8) збільшилася кількість навчань з питань правосуддя, дружнього до дитини.

Попри це, є проблеми, які потребують розв'язання: 1) дотримання вимог законодавства часто супроводжується надмірним формалізмом, що призводить до ігнорування справжніх цілей закону, міжнародних стандартів і потреби забезпечити найкращі інтереси дитини<sup>628</sup>; 2) дитяча спеціалізація здебільшого заснована на стажі працівника системи кримінальної юстиції, але переважно не підкріплена спеціальною підготовкою роботи з дітьми; 3) недостатньо психологів/соціальних педагогів, спеціально підготовлених до роботи з дітьми у контакт з законом, та відсутній реєстр таких фахівців; 4) діти морально травмуються і виснажуються, проходячи багаторазові розмови щодо тих самих обставин (з адвокатами, слідчими, експертами, суддями тощо), відеозаписи допиту дитини, здійснені слідчими з дотриманням процедурних гарантій, не можуть бути визнані джерелом доказів; 5) кримінальні провадження за участю дітей часто розглядаються з порушенням розумних строків, оскільки вимога про пріоритетність розгляду таких справ не дотримується на практиці (доведено статистичним аналізом, моніторингом судових засідань, результатами численних інтерв'ю)<sup>629</sup>.

У 2023 році затверджено Порядок реалізації пілотного проєкту імплементації міжнародних стандартів правосуддя, дружнього до дитини, у практичну діяльність<sup>630</sup>, яким передбачено впровадження з 1 червня 2023 року в Житомирській<sup>631</sup>, Львівській, Кіровоградській, Черкаській, Чернівецькій областях та місті Києві відповідного пілотного проєкту.

Зокрема, Порядок містить стандарт № 34, який вимагає: 1) забезпечувати проведення слідчих дій з урахуванням найменшої травматизації неповнолітнього шляхом застосування такого алгоритму; 2) передусім уживати заходів щодо проведення слідчих (процесуальних) дій без участі неповнолітнього, якщо це не перешкодить установленню обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні; 3) у разі неможливості вжиття таких заходів проводити якомога менше слідчих дій за участю неповнолітнього у випадках, вкрай необхідних для досягнення цілей кримінального провадження; 4) застосовувати відеофіксацію під час проведення слідчих дій за участю неповнолітнього (потерпілого, підозрюваного) за його згодою; 5) використовувати можливість здійснення дистанційного досудового розслідування. Цей стандарт фактично охоплює такі кращі практики: 1) найкращі інтереси дитини; 2) мінімізація процесуальних дій за участі дитини; 3) відеофіксування процесуальних дій для подальшого використання у суді; 4) обстановка, дружба до дитини;

628 Найкращі інтереси дитини – це принцип зі сфери захисту прав дитини, що стосується прийняття рішень. У ст. 3 Конвенції ООН про права дитини говориться: «В усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини». В оцінці найкращих інтересів дитини необхідно дотримуватися балансу «всіх елементів, необхідних для прийняття рішення в конкретній ситуації для конкретної дитини або групи дітей».

629 Стандарти правосуддя, дружнього до дитини, та їх втілення в Україні (кримінальний аспект). Звіт за результатами моніторингу судових процесів в Україні. Центр політико-правових реформ. 2021. С. 45–46. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/06/1622532820childcrimreport.pdf>.

630 Про запровадження та реалізацію пілотного проєкту щодо імплементації міжнародних стандартів правосуддя, дружнього до дитини, у практичну діяльність: наказ Офісу Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України від 01.06.2023 № 150/445/2077/5/187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0150905-23#Text>.

631 У Житомирі запрацював «Барнахус» – центр соціально-психологічної підтримки дітей, які постраждали або стали свідками насильства. Безоплатна правнича допомога. 2023. URL: <https://legalaid.gov.ua/novyny/u-zhytomyri-zapraczyuvav-barnahus-czentr-socjalno-psyhologichnoyi-pidtrymky-ditej-yaki-postrazhdaly-abo-staly-svidkami-nasylystva/>.

5) участь у провадженні (у розумінні розд. III Керівних принципів Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей)<sup>632</sup>.

Стандарт № 41 передбачає проведення допиту за методикою «Зелена кімната» не лише за місцем проведення досудового розслідування (службовим приміщенням органу правопорядку, насамперед Національної поліції), а й в іншому місці за згодою неповнолітнього (вдома або іншому зручному для дитини місці; проведення слідчих дій в умовах, дружніх до дитини). Ця методика застосовувалася на практиці й раніше, проте з огляду на необладнаність приміщень поза поліцейськими відділеннями або формальне використання «окремої кімнати із зеленими стінами» для допитів не всі правоохоронці підтримують цей підхід, тож він потребує уніфікації та підтримки з боку держави. До того ж відсутні єдині нормативні вимоги до облаштування та процедури проведення опитування дітей за методикою «Зелена кімната», що призводить до застосування різних варіацій цієї методики або незастосування її взагалі.

## Захист прав потерпілих дітей

Поряд із захистом прав дітей, які підозрюються/обвинувачуються у вчиненні кримінального правопорушення, є інші пілотні проекти у сфері захисту прав дитини, яка є учасником кримінального провадження, що більше розраховані на її підтримку як потерпілої особи або залучення дитини як свідка в кримінальне провадження для зменшення рівня травматизації від взаємодії з правоохоронною та судовою системами. Так, в Україні функціонує уже шість центрів захисту та соціально-психологічної підтримки підтримки у процесі правосуддя дітей, які постраждали або стали свідками насильства («Барнахус»). Такі центри надають комплексну соціальну, психологічну, правничу, медичну й інші види допомоги та послуги дітям – потерпілим і свідкам у провадженнях щодо кримінальних правопорушень, пов'язаних із насильством. Вони дають змогу проводити допити або опитування дітей у дружньому до них середовищі і запобігти подальшому травмуванню неповнолітніх під час процесуальних дій. Впровадження моделі «Барнахус» почалося в 2020 році, і станом на сьогодні такі центри працюють у Вінницькій<sup>633</sup>, Тернопільській<sup>634</sup>, Чернівецькій<sup>635</sup>, Житомирській<sup>636</sup> областях, а також у Києві (на жаль, через війну діяльність центру в Миколаєві було тимчасово призупинено).

Система ювенальної юстиції в умовах війни зазнала розвитку і у зв'язку зі зростанням кількості дітей, потерпілих від збройного конфлікту. Зокрема, в ОГП поряд із Департаментом захисту дітей у 2022 році утворено<sup>637</sup> Управління з процесуального керівництва у справах про воєнні злочини, пов'язані із сексуальним насильством (СНПК), потерпілими від якого

632 Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 17.11.2010, і пояснювальна записка. URL: <https://rm.coe.int/16804c2188>; Пілотний проект щодо імплементації міжнародних стандартів правосуддя, дружнього до дитини. Вища школа адвокатури НААУ. 2023. URL: <https://www.hsa.org.ua/lectors/glovyuk-iryna/articles/pilotnii-projekt-shhodo-implementaciyi-miznarodnix-standartiv-pravosuddia-druznyogo-do-ditini>.

633 Впровадження моделі «Барнахус» на Вінниччині, за чіткої міжвідомчої координації, стане прикладом для інших областей. Вінницька обласна військова адміністрація. 2021. URL: <https://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/37427-vprovadzhennia-modeli-barnakhus-na-vinnychchyni-za-umovy-chitkoi-mizhvidomchoi-koordinatsii-stane-rykladom-dlia-inshykh-oblastei-natalia-zabolotna>.

634 Робота проекту «Барнахус» на Тернопільщині: навчальний тренінг для учасників. Безоплатна правнича допомога. 2021. URL: <https://legalaid.gov.ua/novyny/roboata-proektu-barnakhus-na-ternopilshhyni-navchalnyj-trening-dlya-uchasnykiv/>.

635 У Чернівцях вже рік працює центр захисту та підтримки дітей за моделлю «Барнахус». Чернівецька обласна рада. 2023. URL: <https://bukrada.gov.ua/novyny-ta-publikacii/u-chernivcyax-vzhe-rik-pracyuye-centr-zaxistu-ta-pidtrinki-ditej-za-modellyu-barnakhus/>.

636 У Житомирі відкрили центр захисту та соціально-психологічної підтримки «Барнахус». Міністерство юстиції України. 2023. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministryu-jitomiri-vidkrili-tsentr-zahistu-ta-sotsialno-psihologichnoi-pidtrimki-barnakhus>.

637 В ОГП створили управління з розслідування сексуальних злочинів армії рф в Україні. Укрінформ. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3579034-v-ogp-stvorili-upravlinna-z-rozsliduvanna-seksualnih-zlociniv-armii-rf-v-ukraini.html>.

також є діти. У 2023 році запрацював<sup>638</sup> Координаційний центр з питань захисту потерпілих і свідків воєнних злочинів при ОГП, який скеровує потерпілих за належною допомогою і контролює дотримання їхніх прав у кримінальному провадженні.

## Рекомендації

1. Продовжувати імплементацію моделей правосуддя, дружнього до дитини, у кримінальному провадженні задля зменшення ризику травматизації дитини подією злочину, а також отримання достовірної інформації про злочин для подальшого його доказування.
2. Розвивати мережу центрів соціально-психологічної підтримки «Барнахус» і налагодити співпрацю з усіма органами досудового розслідування, в кримінальних провадженнях яких учасниками є діти.
3. Розширити дитячу спеціалізацію, зокрема поширити таку спеціалізацію слідчих, дізнавачів також на справи за участю дітей-свідків, дітей-потерпілих; прокурорів – на справи за участю дітей-свідків; суддів – на справи за участю дітей-потерпілих, дітей-свідків, дітей, обвинувачених у вчиненні адміністративних проступків, а також на питання, які вирішує слідчий суддя за участю дитини, та інші питання, до розгляду яких залучаються діти.
4. Запровадити системне навчання дитячих дізнавачів, слідчих, прокурорів, адвокатів, психологів, працівників служби пробації, надаючи перевагу спільним міждисциплінарним інтерактивним тренінгам. Створити спільноту таких спеціалістів з метою обміну інформацією та більш ефективною комунікації для забезпечення найкращих інтересів дитини. За допомогою тренінгів підвищити чутливість відповідних спеціалістів до проблем дискримінації та гендерних питань.
5. Визнати можливість визнання судом джерелом доказів відеозапис допиту дитини-свідка або жертви, зроблений на етапі розслідування з дотриманням методики «Зеленої кімнати», відеофіксацію повідомлення дитиною про злочин без проведення повторного допиту в суді за відсутності нагальної потреби (не лише в умовах воєнного стану, що наразі передбачено ст. 615 КПК України).

## Презумпція невинуватості, право на інформацію про основні процесуальні права, право бути присутнім на судовому процесі

### Презумпція невинуватості

Директива 2016/343 (ЄС)<sup>639</sup> про посилення деяких аспектів презумпції невинуватості та права бути присутнім на судовому процесі передбачає необхідність реалізації базового принципу права – презумпції невинуватості, без якого неможливе існування будь-якої демократичної правової системи.

Конституція України (ст. 62), КПК України (ст. 17) та інші положення законодавства передбачають, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом,

638 Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків отримав нове приміщення. Офіс Генерального прокурора. 2024. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/koordinacii-centr-pidtrimki-poterpilix-i-svidkiv-otrimav-nove-primishhennya>.

639 Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/343/oj>.

а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. Відтак презумпція невинуватості є засадничою процесуальною гарантією у кримінальному провадженні.

Водночас реалізація цього принципу (засади) не завжди відповідає її нормативному змісту. З процесуального погляду підозрюваний/обвинувачений дійсно не вимушений доводити свою вину, а деталізована кримінальна процедура передбачає поведження з ним як з невинуватим, особливо якщо особа не перебуває під вартою (до неї не застосовано винятковий запобіжний захід). Те саме стосується того, що обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях, чому слугують чіткі вимоги до належності та допустимості доказів. Також кримінальна процедура передбачає високий стандарт доказування на кожному етапі переслідування і найвищий стандарт – поза розумним сумнівом<sup>640</sup> – на етапі ухвалення вироку.

Водночас є проблема з публічною комунікацією з органами влади щодо результатів своєї діяльності, оскільки поширеними є практики:

1. Вказання у пресрелізах органів правопорядку та прокуратури інформації про затримання, повідомлення про підозру, застосування запобіжних заходів тощо щодо осіб так, що їх можна легко ідентифікувати (наприклад, за посадою чи слабко деперсоніфікованим (заблюреном) зображенням).
2. Використання характеристик винуватості у публічній комунікації щодо досудових стадій кримінального переслідування – замість відсилки до «слідчої версії» чи використання маркерів «на думку сторони обвинувачення» прямо стверджується причетність особи до кримінального правопорушення, а подекуди вона прямо називається «злочинцем», «хуліганом», «бандитом», «зловмисником» тощо<sup>641</sup>. При цьому в кінці пресрелізу окремі органи (НПУ, НАБУ, ДБР) роблять приписку, що «відповідно до ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою, доки її вину не доведено судом», проте це є радше формальністю, адже не відповідає змісту пресрелізу, який полягає в упередженому ставленні до особи, про яку йдеться як про винувату у вчиненні кримінального правопорушення.
3. Використання докладних аудіо-, відеоматеріалів із вказанням «схеми» кримінального правопорушення та конкретних осіб, які до цього причетні, яких легко ідентифікувати у найбільш резонансних провадженнях, наприклад, у справах НАБУ, що робиться з метою формування негативного ставлення у суспільства та отримання бажаного рішення щодо обмеження прав і свобод таких підозрюваних, обвинувачених під час розслідування.

Остання практика стала предметом двох окремих ухвал Вищого антикорупційного суду (ВАКС): 1) ухвали<sup>642</sup> ВАКС від 31 жовтня 2023 року у справі № 991/392/23 (провадження № 1-кп/991/6/23) – Суд встановив порушення презумпції невинуватості у відеоролику, що поширювався на офіційних ресурсах НАБУ, в якому детектив, хоча і не називав прізвища обвинуваченого, проте контекст розмови і його категорично стверджувальні висловлювання безперечно формували у необмеженого кола глядачів/слухачів уявлення про винуватість підозрюваної особи; 2) ухвали<sup>643</sup> ВАКС від 17 січня 2024 року у справі № 991/4071/22

640 Стандарт доведення поза розумним сумнівом означає, що сукупність обставин справи, встановлена під час судового розгляду, унеможливає будь-яке інше розумне пояснення події, яка є предметом судового розгляду, крім того, що інкриміноване правопорушення було вчинене і правопорушник є винним у його вчиненні.

641 Див., наприклад: Презумпція невинуватості: хто винуватий і що з цим робити. JustTalk. 2020. URL: <https://justtalk.com.ua/post/prezumpsiya-nevinuvatosti-hto-vinuvatij-ta-scho-z-tsim-robiti>.

642 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 31.10.2023. Справа № 991/392/23. Провадження № 1-кп/991/6/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114797457>.

643 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 17.01.2024. Справа № 991/4071/22. Провадження № 1-кп/991/58/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116419129>.

(провадження № 1-кп/99158/22) – Суд встановив порушення презумпції невинуватості у висловлюваннях детектива під час інтерв'ю, який докладно розповідав обставини вчинення злочину, вказував на народного депутата з використанням унікальних характеристик його позиції в комітеті Парламенту, партійної приналежності тощо, що давало змогу ототожнити злочин та особу і сформулоувало уявлення в суспільства про його винуватість.

Така практика ВАКС є позитивним кроком до гарантування на практиці засад презумпції невинуватості у кримінальному провадженні. Водночас ці ухвали не привели до визнання доказів недопустимими, оскільки істотно не порушували права і свободи людини, а їх наслідком є скерування ухвал на розгляд директора НАБУ для розв'язання питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності. Отже, обставини, викладені у згаданих вище ухвалях, є предметом службового розслідування, а професійна дискусія щодо позиції ВАКС має загальний превентивний ефект щодо інших органів правопорядку та практики їх комунікації результатів своєї роботи, що відповідала б Конституції України.

## Відсутність окремих механізмів оскарження рішення *in absentia*

У гл. 24<sup>1</sup> КПК України врегульовано порядок здійснення спеціального досудового розслідування (*in absentia*) кримінальних правопорушень. Він полягає у розслідуванні та розгляді кримінального провадження за відсутності обвинуваченого (заочно) з метою забезпечити виконання завдань кримінального провадження в розумні строки навіть тоді, коли підозрюваний не перебуває під українською юрисдикцією. У ст. 297-1 КПК України передбачений перелік кримінальних правопорушень, до яких може застосовуватися процедура *in absentia*: порушення законів та звичаїв війни; геноцид; колабораційна діяльність; державна зрада; привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем тощо.

Система права ЄС допускає можливість заочного судового розгляду, але за умови ефективного подальшого оскарження такого рішення. Рамкове рішення Ради 2009/299/JHA<sup>644</sup> від 26 лютого 2009 року передбачає можливість нового судового розгляду або застосування інших засобів правового захисту. Ці положення суголосні з Директивою (ЄС) 2016/343<sup>645</sup> Європейського парламенту та Ради від 9 березня 2016 року про посилення певних аспектів презумпції невинуватості та права бути присутнім на судовому розгляді в кримінальному провадженні. У ст. 9 «Право на новий судовий розгляд» розд. 3 Директиви зазначено: «Держави-члени гарантують, що у випадках, коли підозрювані чи обвинувачені не були присутні на судовому розгляді та не було дотримано умов, викладених у ст. 8 (2), вони матимуть право на новий судовий розгляд або інший засіб правового захисту, який дозволяє нове визначення суті справи, зокрема дослідження нових доказів, що може призвести до скасування початкового рішення».

Аналіз судової практики ЄСПЛ<sup>646</sup> вказує, що відсутність відповідних засобів правового захисту порушуватиме міжнародно-правові зобов'язання України. Недосконалість національного законодавства щодо механізмів оскарження заочного рішення ускладнюватиме екстрадицію іншими державами осіб, засуджених заочно українськими судами<sup>647</sup>.

644 The Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial, Official Journal of the European Union L 81. 27.03.2009. URL: <https://hrcaj.srce.hr/ojs/index.php/eclj/article/download/7113/4604/>.

645 Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/343/oj>.

646 ECHR, Colozza v. Italy, 9024/80, 12 February 1985, § 29. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

647 Trials in absentia, Global Rights Compliance. URL: <https://www.asser.nl/media/795064/grc-trials-in-absentia-english.pdf>.

За даними кримінальної статистики<sup>648</sup>, розпорядником якої є ОГП, масштаби проблеми зростають щоденно, адже заочне переслідування застосовується у міжнародних злочинах і злочинах проти основ національної безпеки, кількість яких є значною з огляду на війну. Станом на кінець 2023 року зареєстровано: 1) 116 776 міжнародних злочинів (агресії та воєнних злочинів), з яких: 113 448 – порушення законів і звичаїв війни (ст. 438 КК України); 88 – планування, підготовка або розв'язання та ведення агресивної війни (ст. 437 КК України); 67 – пропаганда війни (ст. 436 КК України); 3173 – інші; 2) 15 784 злочини проти національної безпеки, з яких: 3841 – посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України); 2869 – державна зрада (ст. 111 КК України); 6788 – колабораційна діяльність (ст. 111<sup>1</sup> КК України); 1012 – пособництво державі-агресору (ст. 111<sup>2</sup> КК України); 80 – диверсія (ст. 113 КК України); 1194 – інші.

Водночас зазначений кримінальний процесуальний інститут не містить спеціального механізму перегляду рішення, яке потребує нового розгляду (*ex novo*) у його присутності. Такі механізми повинні бути передбаченими для особи, засудженої *in absentia*, щодо якої буде встановлено, що вона була неналежно оповіщена про кримінальне провадження проти неї або що її відсутність була зумовлена незалежними від неї причинами.

Для розв'язання цієї проблеми Уряд зареєстрував законопроект № 9579<sup>649</sup>. Ним пропонується внести зміни до ч. 3 ст. 395 КПК України «Порядок і строки апеляційного оскарження», відповідно до яких особа матиме право апеляційного оскарження вироку протягом 30 днів з дня затримання для його виконання. Хоча це і не є новий розгляд (*ex novo*), проте встановлена більша гарантія доступу до правосуддя, ніж загальний порядок апеляційного оскарження, який після спливу строку оскарження не надає такій особі можливості реалізувати своє право.

## Проблема інформування підозрюваних у справах *in absentia*

Інформування особи про здійснення щодо неї розслідування *in absentia* полягає в надсиланні за останнім відомим місцем проживання чи перебування повідомлення, що обов'язково публікується в медіа загальнодержавної сфери розповсюдження та на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора. Останніми роками також набула розповсюдження практика інформування через месенджери, які дозволяють підтвердити отримання адресатом повідомлення (правова позиція, викладена<sup>650</sup> у постанові Верховного Суду від 21 грудня 2022 року у справі № 759/5737/17).

Водночас наявна проблема, що такі повідомлення до 2023 року здійснювалися винятково українською мовою, що унеможливлювали ознайомлення з їх змістом осіб, які не є громадянами України. Можливості ж забезпечити право на переклад тут просто не існувало, адже повідомлення на вебсайті звернене у публічний простір, а повідомлення у месенджери розсилалися громадянам України, які перебувають на тимчасово окупованій території і володіють державною мовою. З 2023 року разом із судовими повістками, адресованими громадянам РФ, на офіційному вебсайті ОГП почали публікувати їх переклад російською мовою<sup>651</sup>.

648 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2023 року. Офіс Генерального прокурора. Статистика. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>.

649 Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо забезпечення кримінальних проваджень, здійснення яких унеможливлено внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації російською федерацією окремих територій України: проект Закону України, реєстраційний № 9579 від 07.08.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42467>.

650 Постанова Верховного Суду від 21.12.2022 у справі № 759/5737/17 (провадження № 51-2899км20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108225763>.

651 Коли процес важливіший за результат, або роздуми про справжню вартість кримінального провадження *in absentia*. JustTalk. 2024. URL: <https://justtalk.com.ua/post/koli-protses-vazhlivisij-za-rezultat-abo-rozdumi-pro-spravzhnyu-vartist-kriminalnogo-provazhennya-in-absentia>.

На розв'язання проблеми з інформування підозрюваних народні депутати 5 червня 2023 року зареєстрували законопроект № 9351<sup>652</sup>, відповідно до якого пропонується у випадку опублікування повідомлення про підозру у вчиненні злочину, пов'язаного із сексуальним насильством, яке вчинене в умовах збройного конфлікту, щоб таке повідомлення у медіа загальнодержавної сфери розповсюдження та на офіційному вебсайті ОГП публікувалися без зазначення імені, по батькові, прізвища потерпілого, його близьких родичів і членів сім'ї, а також інших осіб, до яких застосовані заходи безпеки, місця їхнього проживання чи перебування, місцевості вчинення кримінального правопорушення та інших відомостей, що дають можливість ідентифікувати особу. Такі зміни зменшать безпекові ризики для потерпілої особи при збереженні процесуальних гарантій підозрюваного.

## Інформування про процесуальні права

КПК України передбачає порядок інформування особи про її процесуальні права. Цей обов'язок лежить на особі, яка проводить слідчу чи процесуальну дію (патрульний, слідчий, прокурор, уповноважена службова особа, відповідальна за затриманих) і передбачає повідомлення особі зрозумілою для нею мовою інформацію про її права, можливість повідомити третіх осіб про своє затримання тощо. Окрім того, особі вручається пам'ятка про її права залежно від того процесуального статусу, в якому вона перебуває.

Практична проблема з інформуванням про права полягає в тому, що за особою: 1) не завжди визнається процесуальний статус – затриманого, підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення; 2) процесуальний статус визнається із запізненням, що дозволяє правоохоронцям вчиняти незаконні дії зі збору доказів, доки людина перебуває «в сірій зоні» і не є обізнаною зі своїми правами не свідчити проти себе, мати адвоката, заявляти клопотання тощо<sup>653</sup>.

З метою уникнення таких ситуацій Україна з 2017 року розвиває систему Custody Records<sup>654</sup> – британський досвід фіксації всіх дій щодо затриманої особи для своєчасного забезпечення її прав і свобод. Система включає: 1) інспектора (кастоді-офіцера), який відповідальний за дотримання прав затриманих осіб; 2) електронну систему обліку всіх дій щодо затриманої особи, яка замінює паперові журнали та зводить можливість викривлення даних до мінімуму; 3) систему «розумної» відеофіксації з уникненням мертвих зон, ручного управління камерами, можливого знищення даних тощо (для моніторингу безпечного поведіння з особою можуть використовуватися різні пристрої, серед яких стаціонарні камери, поворотні камери, об'єктиви зі змінною фокусною відстанню, які підтримують аудіозапис тощо); 4) здійснення інтерв'ю (непроцесуального опитування) із затриманою особою щодо того, як з нею поведилися поліцейські під час затримання, чи не порушувалися її права із фіксацією стану здоров'я та перевірки будь-якої інформації, що може свідчити про незаконне застосування сили.

Станом на кінець січня 2024 року Custody Records функціонує у 88 підрозділах НПУ, в 47 з яких її було впроваджено протягом 2023 року (за даними НПУ)<sup>655</sup>. Цей процес триває,

652 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення досудового розслідування та судового розгляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, які пов'язані із сексуальним насильством, яке вчинене в умовах збройного конфлікту: проект Закону України, реєстраційний № 9351 від 05.06.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41960>.

653 Прокурор: Керує? Координує? Наглядає? Розслідує? Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Суценок В., Яворська В.; за заг. ред. Белоусова Ю. СТ-Друк, 2017. С. 238. URL: <https://ecpl.com.ua/publications/rol-prokurora-na-dosudovi-stadii-kryminal-noho-protsesu/>.

654 Custody Records: система фіксації всіх дій щодо затриманої особи – стан нормативного регулювання. JustTalk. 2022. URL: <https://justtalk.com.ua/post/custody-records-sistema-fiksatsii-vsih-dij-schodo-zatrimanoi-osobi--stan-normativnogo-regulyuvannya>.

655 Проект Custody Records в Нацполіції – успішний механізм захисту прав людини. Національна поліція України. 2024. URL: <https://www.npu.gov.ua/news/proiekt-custody-records-v-natspolitsii-uspishnyi-mekhanizm-zakhystu-prav-liudyny>.



зокрема в лютому 2023 року для дотримання технічних вимог до системи Custody Records був переоблаштований<sup>656</sup> ІТТ № 1 м. Чернівці. До того ж система з часом може бути розширена на інші органи – наразі підготовча робота<sup>657</sup> відбувається в Державній кримінально-виконавчій службі України.

21 березня 2024 року Верховна Рада прийняла Закон України № 3623-IX<sup>658</sup> про внесення змін до КПК України щодо посилення ефективності функціонування інституту службових осіб, відповідальних за перебування та забезпечення дотримання прав затриманих. Ним виправляється проблема, яка існувала з часів ухвалення КПК України 2012 року – передбачалося, що особа, відповідальна за затриманих осіб, має належати до органу досудового розслідування (слідчого відділу). Натомість вона має бути поза цим відділом для дотримання її неупередженості. Так, кастоді-офіцери належать до Департаменту головної інспекції та прав людини НПУ і можуть належним чином здійснювати контроль за дотриманням прав і свобод людини на етапі затримання, адже не перебувають у прямому підпорядкуванні керівнику органу досудового розслідування. Закон України № 3623-IX виправив недоліки законодавства та посилив інституційну забезпеченість роботи кастоді-офіцерів<sup>659</sup>.

Під час інтерв'ю респонденти зазначали, що як тільки відбуватиметься процес відновлення, дуже важливо, щоб система Custody Records була впроваджена як загальнонаціональний захід у всі плани відновлення (як частини державної політики), що охоплюватиме всі відділення поліції, ізолятори тимчасового тримання та інші місця, де утримуються затримані в поліції. Також звертається увага на проблему із сертифікацією технічних засобів, які встановлюються в системі. А саме – камери відеоспостереження, адже на момент, коли розроблялася вся система Custody Records, її технічним забезпеченням займався єдиний провайдер китайського походження. Натомість технічний рівень безпеки має відповідати стандартам Європейського Союзу щодо дотримання права на приватність, насамперед GDPR<sup>660</sup>.

## Рекомендації

1. Належним чином реагувати на випадки порушення презумпції невинуватості та підвищувати фаховий рівень усіх працівників системи правопорядку щодо публічної комунікації їхньої діяльності.
2. Впровадити систему перегляду заочних вироків (*in absentia*) у вигляді не лише апеляційного оскарження, а нового розгляду (*ex novo*).
3. Розвивати систему інформування учасників кримінального провадження про їхні права, зокрема систему Custody Records, та поширити її на всі органи правопорядку, які здійснюють затримання осіб (крім НПУ – ДБР, НАБУ, СБУ, Бюро економічної безпеки).
4. Привести рівень технічної безпеки інструментів, що використовуються у системі Custody Records, до стандартів ЄС, насамперед GDPR.

656 У Чернівцях поліцейські відкрили оновлений ізолятор тимчасового тримання, який відповідає європейським вимогам. ГУ НП у Чернівецькій області. 2023. URL: <https://cv.npu.gov.ua/news/u-chernivtsiakh-politseiski-vidkryly-onovlenyi-izoliator-tymchasovoho-trymannia-ia-ky-vidpovidaie-ievropeiskym-vymoham>.

657 Робоча зустріч щодо впровадження проєкту Custody Records в установах ДКВС України. Фейсбук-сторінка Департаменту з питань виконання кримінальних покарань. 2022. URL: <https://www.facebook.com/share/p/feP41RMwvJ21QK67/>.

658 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо посилення ефективності функціонування інституту службових осіб, відповідальних за перебування та забезпечення дотримання прав затриманих: Закон України від 21.03.2024 № 3623-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3623-IX#Text>.

659 Верховна Рада підтримала в цілому посилення ефективності функціонування інституту службових осіб, відповідальних за перебування затриманих та осіб, взятих під варту. Центр політико-правових реформ. 2024. URL: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevji-analiz-20-26-bereznia-2024-roku/#link2>.

660 Загальний регламент про захист даних (GDPR). URL: [kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/es-2016679.pdf](http://kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/es-2016679.pdf).

## Право на доступ до адвоката та право мати перекладача за рахунок держави

Директива 2013/48/ЄС<sup>661</sup> передбачає право на доступ до адвоката у кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративне правопорушення, а також право на інформування третьої сторони у разі позбавлення волі та право на спілкування з третіми особами і консульськими установами під час перебування під вартою.

В умовах воєнного стану продовжує розвиватися система безоплатної правничої допомоги (БПД), яка, серед іншого, передбачає вторинну допомогу – реагування на кожен випадок затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення або адміністративного правопорушення. Кожному затриманому надається безоплатний захисник (адвокат) для проведення первинних слідчих (розшукових) дій, який прибуває на місце затримання та бере участь у них. Система БПД функціонує<sup>662</sup> в Україні з 2013 року і суттєво знизила ризик неналежного поведіння з огляду на присутність третьої особи під час затримання, застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення інших слідчих і процесуальних дій.

Законом України № 3022-ІХ<sup>663</sup>, який набрав чинності 3 серпня 2023 року, спрощено доступ окремих категорій осіб до безоплатної правничої допомоги у зв'язку з викликами, поставленими перед правовою системою держави війною. Зокрема, розширено категорії осіб, які мають право користуватися БПД – потерпілі від кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканості, катування або жорстокого поведіння під час воєнних дій чи збройного конфлікту з огляду на їхню вразливість і необхідність правничої підтримки з боку держави.

## Право на переклад

Директива 2010/64/ЄС (2010)<sup>664</sup> щодо права на усний і письмовий переклад у кримінальному провадженні передбачає, що підозрюваним чи обвинуваченим, які не володіють мовою кримінального провадження або не розуміють її, зокрема під час кримінального провадження, має бути забезпечено безоплатно послуги перекладача під час: 1) допиту в поліції; 2) важливих зустрічей між клієнтом та адвокатом; 3) всіх судових слухань та будь-яких необхідних попередніх слухань. Це право також охоплює переклад важливих для захисту документів. При цьому переклад не має забезпечуватися лише формально, а має бути якісним. З цією метою країни ЄС зобов'язані створити реєстр незалежних і кваліфікованих письмових та усних перекладачів, який повинен бути доступним для адвокатів і відповідних органів влади.

В Україні згідно із загальними засадами кримінального провадження мовою, якою здійснюється кримінальне провадження, є українська, а судові рішення, якими суд закінчує судовий розгляд по суті, надаються сторонам кримінального провадження або особі, щодо якої вирішено питання про застосування примусових заходів виховного або медичного

661 Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/48/oj>.

662 З 01.01.2013 в Україні розпочала функціонувати система безоплатної правничої допомоги. Безоплатна правнича допомога. 2013. URL: <https://legalaid.gov.ua/novyny/z-1-sichnya-2013-roku-v-ukrayini-rozpochala-funktsionuvaty-systema-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogy/>.

663 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги: Закон України від 10.04.2023 № 3022-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3022-20#n98>.

664 Directive 2010/64/EU of the European Parliament and the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:280:0001:0007:en:PDF>.

характеру, а також представнику юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, у перекладі на їхню рідну або іншу мову, якою вони володіють. Переклад інших процесуальних документів кримінального провадження здійснюється лише за клопотанням зазначених осіб (ст. 29 КПК України). При цьому витрати, пов'язані з участю потерпілих у кримінальному провадженні, залученням та участю перекладачів для перекладу показань підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, цивільного позивача та цивільного відповідача, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України (ст. 122 КПК України).

З 2013 року в Україні діє Довідково-інформаційний реєстр перекладачів<sup>665</sup> (розпорядник – Державна міграційна служба), яким користуються, зокрема, у кримінальному провадженні. Судова влада також користується Реєстром перекладачів жестової мови<sup>666</sup>, який ведеться Всеукраїнською асоціацією перекладачів жестової мови та людей з інвалідністю.

На практиці під час залучення перекладачів слідчими та суддями є чимало проблем та різні підходи щодо залучення і відводу перекладача. Насамперед проблема полягає в пошуку перекладача та допуску і оформленні його вступу в провадження. Зазвичай у згаданому Реєстрі містяться викладачі закладів вищої освіти за спеціальністю «Філологія», фаховий рівень роботи з юридичними документами яких дуже різний. До того ж підозрювані, обвинувачені нечасто користуються можливістю відводу перекладача з обставин його некомпетентності, виявленої після його залучення, тож таких клопотань до суду майже не надходить. При цьому КПК України не містить вимог щодо наявності диплома перекладача (спеціальності), це може бути і носій мови, що підтверджене атестатом про середню освіту<sup>667</sup>. Залучення ж професійного перекладача з компанії (бюро), яке займається на комерційній основі перекладом юридичних документів чи супроводом клієнтів з правових питань, за кошти держави майже неможливе, адже рівень оплати (винагороди) праці перекладачів не є конкурентоздатним на ринку, і професійні перекладачі не бажають витратити свій час на таку роботу. Водночас у судовій практиці зустрічаються випадки скарг<sup>668</sup> із боку підозрюваних, обвинувачених на неякісний переклад з подальшою заміною на іншого перекладача.

В умовах воєнного стану додалося питання перекладу у кримінальних провадженнях, в яких підозрюваними, обвинуваченими є російські військовополонені, які, на відміну від громадян України, що майже завжди є білінгвами (українська, російська), не володіють українською мовою. Проте з огляду на вже згадану білінгву нерідко функції усного перекладу виконують слідчі, прокурори, а процесуальні документи перекладаються із застосуванням ресурсів органів правопорядку і прокуратури у вигляді робочого часу. Такими діями досягається насамперед зрозумілість мови судочинства для такої особи, а не формальна необхідність залучення саме перекладача. Отже, дотримання права на справедливий суд, передбачене ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, відбувається, адже особі зрозуміла суть обвинувачень, які висуває проти неї держава Україна.

## Рекомендації

1. Розвивати систему безоплатної правничої допомоги в Україні, зокрема шляхом розширення категорій осіб, які постраждали від воєнних злочинів і потребують захисту з боку

665 Довідково-інформаційний реєстр перекладачів. Державна міграційна служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/services/translates.html>.

666 Реєстр перекладачів жестової мови. Всеукраїнська асоціація перекладачів жестової мови та людей з інвалідністю. URL: <https://uaslt.org/roster/>.

667 Постанова Верховного Суду від 04.03.2021 у справі № 732/415/19 (провадження № 51-5669км20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95382778>.

668 Постанова Верховного Суду від 12.07.2021 у справі № 759/4149/17 (провадження № 51-5290км20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98368360>.

держави з огляду на свій вразливий стан і брак ресурсів для захисту своїх прав, а також провести незалежний аудит спроможності системи розвиватися, щоб впоратися з такими викликами.

2. Забезпечити належний рівень оплати якісних фахових перекладачів у кримінальному провадженні у випадку залучення їх за кошти державного бюджету.

## Право на доступ до правосуддя

За даними Організації Об'єднаних Націй, станом на вересень 2023 року за кордоном перебувають 6,26 млн українських біженців і близько 1,2 млн громадян знаходяться на тимчасово окупованій території<sup>669</sup>. Усі ці громадяни з об'єктивних причин не можуть особисто бути присутніми у судових засіданнях, тому їхня участь можлива лише у дистанційному режимі. Тобто найбільшим викликом доступу до правосуддя сьогодні є фізична присутність в залі судових засідань – з одного боку, не всі суди функціонують з огляду на окупацію частини території України, наближеність судів до лінії фронту, відсутність суддів, які можуть у відносній безпеці здійснювати правосуддя<sup>670</sup>, з іншого боку, особи, які звертаються за захистом своїх прав до суду, не завжди можуть прибути на судові засідання з різних причин. Тому питання дистанційної участі та екстериторіального розгляду судами справ є вкрай актуальними сьогодні.

Нещодавні реформи законодавства поки що не привели до помітного покращення ситуації, зокрема через те, що пандемія COVID-19 та повномасштабне вторгнення Росії ще більше ускладнили широке застосування відповідних стандартів і правил у правоохоронній та судовій сферах, серед іншого, права на доступ до правосуддя та права на справедливий судовий розгляд протягом розумного строку. З іншого боку, українська система правосуддя відповідає загальному тренду, відповідно до якого відбувається цифровізація правосуддя. Так, набули масштабного поширення судові розгляди із застосуванням відеоконференції і верифікацією через електронний цифровий підпис, а наразі йдеться про впровадження ще ширшого кола випадків дистанційної участі в судовому засіданні з огляду на виклики, продиктовані війною.

При цьому Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ) у жовтні 2022 року зазначила<sup>671</sup>, що подальше розширення відправлення правосуддя в режимі онлайн відповідає потребам сучасної системи правосуддя. За поточної ситуації в Україні правосуддя в режимі онлайн дає судовій системі можливість діяти там, де альтернативою було б повне призупинення роботи судів або перехід до більш серйозних відступів, таких як використання письмових процедур. Подальше розширення використання дистанційних (онлайн) слухань, включно з дистанційною участю суддів, секретарів судів, свідків та експертів або перекладачів, а також надання судді можливості виносити рішення в електронній формі або їх публікації на вебсайтах судів, відповідає потребам сучасної судової системи. Експерти підкреслюють, що фізична присутність суддів у залі суду ніколи не вважалася суворого вимогою відповідно до положень ст. 6 ЄКПЛ.

За даними судової статистики<sup>672</sup>, загальна кількість справ (без врахування статистики щодо запитів/доручень/клопотань про допит), у яких судові провадження здійснювалося

669 Аналітичний звіт «Дистанційні слухання в цивільному, господарському та адміністративному процесі». Право-Justice. 2023. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/658/2d9/813/6582d9813d790644266136.pdf>.

670 Перелік судів, територіальну підсудність яких було змінено у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя під час воєнного стану (зведена таблиця). Верховний Суд. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/gromadyanam/terutor\\_pidsudnist/](https://supreme.court.gov.ua/supreme/gromadyanam/terutor_pidsudnist/).

671 Аналіз законодавчих ініціатив щодо удосконалення законодавства України з питань здійснення судочинства в дистанційному (онлайн) режимі в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Рада Європи. Жовтень 2022. URL: <https://rm.coe.int/analysis-of-legislative-initiatives-regarding-judicial-proceedings-in-1680a99fbf>.

672 Судова влада. Статистика. URL: [https://court.gov.ua/inshe/sudova\\_statystyka/zvit\\_dsau\\_2022](https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2022).

в режимі відеоконференції, у 2022 році становила 48 363 (середня кількість розгляду таких справ – понад 4000/місяць), а найбільшу кількість розглянутих справ у такому режимі здійснили суди кримінальної юрисдикції – 25 531 (місцеві загальні суди – 13 796; апеляційні суди – 11 735), на основі чого Директорат правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України дійшов висновку про можливість ефективного використання цього інституту<sup>673</sup>.

У п. 4.1.4 Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки<sup>674</sup> передбачено, зокрема, завдання визначити у процесуальних кодексах розвиток електронного судочинства з урахуванням світових стандартів у сфері інформаційних технологій, його інтегрування у національну інфраструктуру електронного врядування шляхом запровадження можливості розгляду онлайн певних категорій справ незалежно від місцезнаходження сторін і суду та інших сервісів електронного судочинства. На його виконання відбувається поступове розширення можливостей дистанційної участі в судочинстві за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) (Закон України № 1416-IX<sup>675</sup>).

КПК України передбачає можливість дистанційної участі у разі: 1) неможливості безпосередньої участі учасника кримінального провадження в судовому провадженні за станом здоров'я або з інших поважних причин; 2) необхідності забезпечення безпеки осіб; 3) проведення допиту малолітнього або неповнолітнього свідка, потерпілого; 4) необхідності вжиття таких заходів для забезпечення оперативності судового провадження; 5) наявності інших підстав, визначених судом достатніми (ст. 336 Кодексу). Водночас якщо в цивільному, господарському, адміністративному процесі врегульована можливість участі в судових засіданнях через модулі ЄСІТС у режимі відеоконференції поза межами приміщення суду із використанням власних технічних засобів, то в кримінальному провадженні – лише за допомогою технічних засобів суду (наприклад, особа перебуває в одному місті, а справа розглядається в іншому). Це потребує вдосконалення з метою уніфікації.

18 жовтня 2023 року був введений в дію Закон України № 3200-IX<sup>676</sup>, яким внесено зміни до процесуальних кодексів (Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України), передбачено використання ЄСІТС, її електронних кабінетів щодо обміну документами. Водночас його не розповсюджено на кримінальний процес, регулювання дистанційної участі в якому помітно відстає.

Ці питання врегульовуються Законом України № 3604-IX<sup>677</sup>, яким забезпечується поетапне впровадження ЄСІТС у кримінальне провадження. Зокрема, передбачається можливість подання учасниками справи процесуальних документів в електронній формі до суду з використанням ЄСІТС, проведення процесуальних дій у режимі відеоконференції під час судового провадження.

---

673 Звіт про результати моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів 2023. Міністерство юстиції. Директорат правосуддя і кримінальної юстиції. С. 31–32. URL: <https://minjust.gov.ua/files/genera/2024/02/27/20240227165717-86.pdf>.

674 Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.

675 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: Закон України від 27.04.2021 № 1416-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-20#Text>.

676 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами: Закон України від 29.06.2023 № 3200-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3200-20#Text>.

677 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: Закон України від 23.02.2024 № 3604-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3604-IX#Text>.

Окремо варто зазначити про прогрес у доступі до правосуддя у цивільних справах, які стосуються малозначних спорів. У цьому контексті слід врахувати позицію Конституційного Суду України (КСУ), викладену в рішенні від 22 листопада 2023 року № 10-р(II)/2023<sup>678</sup>, яким було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), п.п. 1, 5 ч. 6 ст. 19 Цивільного процесуального кодексу України, а саме критерій малозначності – грошовий поріг. В аргументації рішення КСУ констатував, що у своїх конституційних провадженнях він «зважає на надбання спільноти (*acquis communautaire*) у цілому та на відповідні предметові конституційного контролю окремі акти Європейського Союзу зокрема» (абз. 1 пп. 3.5 п. 3 мотивувальної частини в рішенні від 1 листопада 2023 року № 9-р(II)/2023). Європейський парламент і Рада Європейського Союзу постановою від 11 липня 2007 року № 861/2007 затвердили Європейську процедуру розв'язання дрібних позовів у країнах ЄС (The European Small Claims Procedure<sup>679</sup>) зі змінами (далі – Правила ESCP), що є альтернативою звичайному судовому процесові розгляду справ та застосовною з 1 січня 2009 року. Правила ESCP визначають перелік позовів, що їх розглядають за процедурою розв'язання дрібних позовів, та види позовів, які не можуть бути розглянуті за цією процедурою, зокрема: щодо статусу або правоздатності фізичних осіб, режиму майнових відносин подружжя, аліментних зобов'язань, спадкування; щодо нерухомого майна, за винятком грошових вимог; трудові спори і справи щодо соціального забезпечення; банкрутство; арбітраж; порушення недоторканності приватного життя і прав, пов'язаних із особою. Тобто варто виокремлювати категорію справ, а не лише грошовий поріг при віднесенні певних спорів до малозначних. Цим рішенням КСУ розширив коло осіб, які претендують на повний судовий розгляд спорів щодо своїх майнових прав відповідно до положень, якими аналогічні інститути регулюються в ЄС.

## Рекомендації

1. Вдосконалити процедури участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду із використанням власних технічних засобів для його подальшого ефективного використання під час реалізації онлайн-розгляду незалежно від місцезнаходження сторін і суду в кримінальному процесі.
2. Врегулювати участь судді, свідка, перекладача, спеціаліста, експерта, секретаря судового засідання у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів; приведення до присяги свідків, експертів, перекладачів, які беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду тощо.
3. Запровадити екстериторіальний розгляд справ через модулі ЄСІТС та визначити категорії справ, які будуть розглядатися без врахування правил територіальної підсудності.

### Питання для подальшого моніторингу

- › Проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо забезпечення кримінальних проваджень, здійснення яких унеможливлено внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації Російською Федерацією окремих територій України» (реєстраційний № 9579 від 7 серпня 2023 року).

678 Рішення Конституційного Суду України від 22.11.2023 № 10-р(II)/2023 у справі за конституційними скаргами Дорошко Ольги Євгенівни, Євстіфеева Микити Ігоровича, Кушаби Івана Петровича, Якіменка Володимира Петровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) п.п. 1, 5 ч. 6 ст. 19, п. 2 ч. 3 ст. 389 Цивільного процесуального кодексу України (щодо гарантування права на судовий захист у малозначних спорах). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-23#Text>.

679 Consolidated text: Regulation (EC) № 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/861/2017-07-14>.

- › Проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення досудового розслідування та судового розгляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, які пов'язані із сексуальним насильством, яке вчинене в умовах збройного конфлікту» (реєстраційний № 9351 від 5 червня 2023 року).

Інформація щодо досягнутого прогресу за сферами,  
охопленими розділом 23 «Правосуддя та фундаментальні права»  
Звіту Європейської комісії, протягом серпня 2024 року

## ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ І СВОБОД

### Ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС)

15 серпня 2024 року Президент вніс до Верховної Ради два законопроекти – «Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього» (реєстраційний № 0285)<sup>680</sup> та імплементаційний законопроект «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього» (реєстраційний № 11484)<sup>681</sup>. Відповідно до законопроекту № 0285 Україна ратифікує Римський статут МКС із відповідними поправками, проте застосовує ст. 124 Римського статуту МКС. А саме Україна заявляє, що протягом семи років після набрання Римським статутом чинності для України вона не визнає юрисдикції МКС щодо злочинів, зазначених у ст. 8 Римського статуту МКС (воєнні злочини), коли, ймовірно, злочин було вчинено її громадянами.

Ратифікація Римського статуту МКС була загалом підтримана представниками правозахисних організацій<sup>682</sup> правниками України<sup>683</sup>. Але введення семирічного мораторію на застосування юрисдикції МКС щодо воєнних злочинів, вчинених громадянами України, викликало застереження<sup>684</sup> з боку представників експертного середовища. Зокрема, застосування ст. 124 Римського статуту МКС призводить до виникнення ситуації невідомості щодо можливого впливу такого обмеження на юрисдикцію Суду, оскільки є ризик, що МКС протягом семи років узагалі не буде розслідувати воєнні злочини, вчинені як громадянами України, так і на її території загалом. Іншим ризиком є позбавлення постраждалих від воєнних злочинів важливого механізму забезпечення правосуддя, що може призвести до позбавлення їх шансу на справедливість. Загалом ст. 124 може не лише завадити процесам правосуддя, а й сприяти поширенню безкарності. У випадку, якщо МКС не розслідуватиме воєнні злочини на території України, це може спровокувати вчинення ще більшої кількості воєнних злочинів.

Закон України № 3894-IX<sup>685</sup> прийнято Верховною Радою 21 серпня 2024 року, а 24 серпня вже повернуто із підписом Президента. Однак цей Закон набирає чинності одночасно з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту

---

680 Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього: проект Закону України, реєстраційний № 0285 від 15.08.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44724>.

681 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього: проект Закону України, реєстраційний № 11484 від 15.08.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44725>.

682 Правозахисники підтримують ратифікацію Україною Римського статуту – позиція. Центр прав людини ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.ua/statements/pravozahysnyky-pidtrymuuyut-ratyfikacziyu-ukrayinoyu-rymskogo-statutu-pozycziya/>.

683 АПУ вітає рішення про ратифікацію Римського статуту. Асоціація правників України. 2024. URL: <https://uba.ua/ukr/news/apu-vta-rshennja-pro-ratyfikacju-rymskogo-statutu>.

684 Україна стає ближчою до Суду, який видав ордер на арешт Путіна. Але є нюанс. Дзеркало тижня. 2024. URL: <https://zn.ua/ukr/LAW/ukrajina-staje-blizhchoju-do-sudu-jakij-vidav-order-na-aresht-putina-ale-je-njuans.html>.

685 Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього: Закон України від 21.08.2024 № 3909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3909-IX#Text>.



Міжнародного кримінального суду та поправок до нього» (законопроект № 11484), який станом на 1 вересня знаходиться на розгляді профільного Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності. Законопроект № 11484 вносить мінімально необхідні зміни до КК України та КПК України, спрямовані на імплементацію положень Римського статуту МКС, зокрема додає до КК України поняття «злочини проти людяності», приводить у відповідність до тексту ст. 6 Римського статуту МКС поняття «геноцид», а саме передбачає, що, крім діянь, наведених у чинному КК України, кримінально караним є заподіяння психічного розладу з метою повного або часткового знищення будь-якої національної, етнічної, расової чи релігійної групи. Також законопроект № 11484 передбачає введення кримінальної відповідальності військових командирів, інших осіб, які фактично діють як військові командири, та інших начальників за будь-який злочин, передбачений ст.ст. 437-439, 442, 442<sup>1</sup> КК України.

Попри нагальну потребу ратифікації Римського статуту, а відтак і прийняття імплементаційного законопроекту, він потребує доопрацювання (зокрема, про це зазначено у позиції Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради, схожі думки висловлюють представники експертної спільноти). При доопрацюванні законопроекту № 11484 варто враховувати потреби національної системи правосуддя та його майбутнього застосування на практиці, а також досвід розслідування воєнних злочинів, який вже мають правоохоронна та судова системи України.

### **Рекомендація**

Долучити до доопрацювання законопроекту № 11484 представників громадських правозахисних організацій, які брали участь у процесі розробки проектів законів про гармонізацію українського законодавства з нормами міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права.

Короткий огляд наявних проблем у сферах правосуддя, боротьби з корупцією та захисту основоположних прав і свобод, а також рекомендацій для їх розв'язання

№	Проблеми	Рекомендації
<b>ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ І СВОБОД</b>		
1	Положення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не відповідають Паризьким принципам у частині висування та призначення Уповноваженого, забезпечення його незалежності, зокрема фінансової	Внести комплексні зміни до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» для приведення його у відповідність до стандартів і найкращих практик національних інституцій у сфері прав людини, зокрема щодо посилення незалежності інституції через надання можливості висування кандидатів на посаду Уповноваженого організаціям громадянського суспільства, запровадження відкритого конкурсу на посаду, забезпечення фінансової незалежності інституції (наприклад, через визначення неможливості скорочувати видатки на її діяльність порівняно з попереднім роком)
2	Внаслідок ухвалення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» була створена колізія, яка дозволяє звільнити з посади Уповноваженого в період дії правового режиму воєнного стану, що прямо заборонено Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Ця колізія створює ризики для незалежності Омбудсмана та виникнення політичного тиску на інституцію	Внести зміни до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині усунення можливості звільняти з посади Уповноваженого Верховної Ради України під час дії правового режиму воєнного стану
3	Відсутня системна робота із залучення та навчання громадських моніторів — учасників Національного превентивного механізму (НПМ), заохочення їх до участі у відвідуваннях місць несвободи. Це може призвести до погіршення якості відвідувань, що зі свого боку несе ризик зниження ефективності НПМ	Забезпечити систематичну роботу із залучення та навчання моніторів НПМ, заохочення їх до участі у відвідуваннях місць несвободи
4	Відсутній інструмент притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення дискримінації	Внести комплексні зміни до законодавства, яке регулює питання притягнення до відповідальності за вчинення дискримінації, надавши окремі повноваження Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини змогу складати протоколи про вчинення дискримінації як адміністративного правопорушення

5	Національне законодавство щодо захисту персональних даних не синхронізоване із відповідним законодавством та вимогами щодо обробки і зберігання персональних даних в Європейському Союзі	Ухвалити проєкт Закону України «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстраційний № 6177 від 18 жовтня 2021 року) та проєкт Закону України «Про захист персональних даних» (реєстраційний № 8153 від 25 жовтня 2022 року)
6	Невідповідність національного законодавства міжнародним стандартам у сфері визначення суб'єкта злочину «катування»	Внести зміни у ст. 127 КК України, якими встановлюється виключно спеціальний суб'єкт злочину «катування» — державні посадові особи чи інші особи, які виступають як офіційні
7	Неефективне документування і розслідування тортур та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання	Забезпечити належну імплементацію Керівництва з ефективного розслідування і документування катувань та інших видів жорстокого, нелюдського та принизливого поводження та покарання (Стамбульського протоколу).  Переглянути пріоритезацію роботи ДБР у бік збільшення приділення уваги документуванню та розслідуванню катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання
8	Неналежне медичне забезпечення й недостатнє укомплектування персоналом та обладнанням медичних частин у закладах пенітенціарної системи, мобілізація частини фельдшерів і лікарів, що призводить до неякісного та несвоєчасного надання медичних послуг і порушення права ув'язнених на охорону здоров'я	Забезпечити покращення медичного забезпечення та поступову інтеграцію надання медичної допомоги засудженим та особам, взятим під варту, у єдиному (загальному) медичному просторі, як це передбачено Стратегією реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року.
9	Спільне утримання в закладах пенітенціарної системи різних категорій засуджених, зокрема тих, хто вперше вчинив злочин, і тих, хто вже раніше відбував покарання, є порушенням внутрішнього розпорядку в установах виконання покарань	Посилити контроль за роздільним триманням у закладах пенітенціарної системи різних категорій засуджених, зокрема тих, хто вперше вчинив злочин, і тих, хто вже раніше відбував покарання
10	Відсутність змістовної стратегії зменшення ризиків функціонування пенітенціарної системи в умовах ризиків, що зумовлені військовою агресією.  Загроза життю і здоров'ю осіб в місцях несвободи на прифронтових територіях.  Недостатня кількість укриттів від ракетних і бомбових атак у місцях несвободи	Переглянути стратегічні документи органів влади з метою врахування наявних ризиків триваючого збройного конфлікту, підготувати ефективні плани зменшення рівня небезпеки для осіб у місцях несвободи. Забезпечити переміщення засуджених, які відбувають покарання в установах, розташованих на прифронтових територіях, в більш безпечні райони, передбачити відповідне фінансування для такого переміщення та розміщення.  Створити й облаштувати в місцях несвободи необхідну кількість укриттів від ракетних і бомбових атак

11	<p>Персонал системи пробації, особливо в регіонах, не забезпечений належними ресурсами. Повною мірою фінансуються потреби лише центрального апарату. Розрив у заробітній платі між центральним апаратом і працівниками, які безпосередньо працюють із засудженими, становить десятки разів.</p> <p>Органи пробації не спроможні забезпечувати реальну роботу із засудженими</p>	<p>Забезпечити правовий і соціальний захист персоналу пробації відповідно до підходів, закладених у Європейських правилах пробації, зменшити розрив в оплаті праці центрального апарату і тих, хто безпосередньо працює із засудженими; створити умови для належного виконання персоналом їхніх функцій.</p> <p>Переглянути спроможність органів пробації забезпечувати реальну роботу із засудженими.</p> <p>Внести зміни до чинного законодавства щодо удосконалення підстав застосування до засуджених крайніх заходів реагування, що впливають негативно на їхнє становище, а також змісту і форм пенітенціарної пробації відповідно до європейських підходів</p>
12	<p>Загроза незалежності Національної ради України з телебачення і радіомовлення (Нацрада) у зв'язку зі зміною порядку фінансування, а також встановленням обов'язку проходження нормативно-правовими актами Нацради процедури їх державної реєстрації Міністерством юстиції України</p>	<p>Припинити практику призупинення дії норм Закону України «Про медіа» в частині фінансування Нацради, зокрема в питаннях оплати праці голови, першого заступника голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів медійного регулятора, і повною мірою дотримуватися приписів вказаного Закону.</p> <p>Скасувати обов'язок проходження нормативно-правовими актами Нацради процедури їх державної реєстрації Міністерством юстиції України</p>
13	<p>Суттєве недофінансування суспільного мовника</p>	<p>Забезпечити належне фінансування суспільного мовника відповідно до вимог Закону України «Про суспільні медіа України»</p>
14	<p>Об'єднання загальнонаціональних телеканалів на єдиній інформаційній платформі цілодобового інформаційного марафону «Єдині новини #UАразом», що містить ризики для плюралізму медіа в Україні</p>	<p>Переглянути доцільність подальшого об'єднання загальнонаціональних телеканалів на єдиній інформаційній платформі цілодобового інформаційного марафону «Єдині новини #UАразом», змінити формат реалізації єдиної інформаційної політики під час воєнного стану</p>
15	<p>Невідповідність Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» принципу верховенства права та його неефективність у розв'язанні проблеми надмірного впливу олігархів</p>	<p>Визнати Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» таким, що втратив чинність, та підготувати зміни до законодавства України відповідно до рекомендацій Венеційської комісії</p>

16	Наявність колізії, пов'язаної з процедурними питаннями призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету України, що підриває його незалежність і робить вразливим до політичного тиску, зокрема в контексті надання Антимонопольному комітету України повноважень визначати межі ринків у сфері медіа та ринку розповсюдження (поширення) і споживання рекламної інформації	Привести норми Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у відповідність до Конституції України в частині процедури призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету
17	Погіршення ефективності розслідування правопорушень, вчинених щодо журналістів та інших працівників медіа. Тиск на журналістів, приховане стеження за журналістами та іншими працівниками медіа, загроза захисту журналістських джерел	Забезпечити належну імплементацію рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гонгадзе проти України», зокрема підвищити рівень ефективності розслідувань правопорушень, вчинених щодо журналістів та інших працівників медіа, а також внести зміни до законодавства України для імплементації рішення Європейського суду з прав людини у справі «Седлецька проти України»
18	Відсутність чіткого переліку підстав для відмови в акредитації журналістам та іншим працівникам медіа в районах ведення бойових дій	Внести зміни до наказу Головнокомандувача № 73, визначивши в ньому чіткий виключний перелік підстав для відмови в наданні журналістам акредитації в районах ведення бойових дій
19	Відсутність належного страхування журналістів, інших працівників медіа та фіксерів, зокрема в умовах ведення бойових дій	Забезпечити належне страхування журналістів, інших працівників медіа та фіксерів від ризиків, пов'язаних з роботою в умовах ведення бойових дій
20	Санкційне законодавство і далі застосовується для блокування сайтів без належного правового підґрунтя та прозорості	Внести зміни до Закону України «Про санкції» щодо введення відповідного заходу та встановлення вимог щодо публікації причин для його застосування. Зокрема, уточнити підстави та порядок обмеження доступу до вебсайтів і гарантувати, що санкційна процедура буде застосовуватися виключно до іноземних фізичних або юридичних осіб, осіб без громадянства, а також організацій, що визнані терористичними відповідно до міжнародного права чи національного законодавства, та не буде застосовуватися для блокування діяльності національних медіа й громадських організацій.  Розробити й ухвалити комплексне законодавство з протидії терористичному контенту, що спиратиметься на Регламент ЄС 2021/784 щодо протидії поширенню терористичного контенту онлайн

21	Сфера повноважень Національного центру оперативнотехнічного управління (НЦУ) мережами телекомунікацій у сфері блокування сайтів під час воєнного стану є надмірно невизначеною	Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 29 червня 2004 року № 812 щодо прояснення повноважень НЦУ у сфері блокування сайтів, належного обґрунтування таких блокувань зі вказівкою на підставу блокування, а також впровадивши вимоги щодо оприлюднення розпоряджень НЦУ, що не містять інформації з обмеженим доступом
22	<p>Правоохоронні органи недостатньо ефективні і не можуть запобігти переслідуванню активістів та правозахисників. Слідство і суд у злочинах щодо активістів і правозахисників або не відбувається взагалі, або триває занадто довго, піддається незаконному впливу і вимагає постійної уваги з боку громадянського суспільства.</p> <p>Наявні факти необґрунтованого переслідування представників громадянського суспільства, зокрема у кримінальних провадженнях. Правоохоронна система погано комунікує щодо зловживання співробітників, не притягає їх до відповідальності</p>	<p>Правоохоронні органи мають запобігати протиправним діям проти представників громадянського суспільства та належним чином і в розумні строки їх розслідувати. Слідчі органи повинні припинити практику необґрунтованого переслідування представників громадянського суспільства. Для цього Уряд має продовжувати реформи правоохоронних органів та органів правопорядку, зокрема поліції та правничої освіти.</p> <p>Правоохоронній системі необхідно розробити дієвий механізм співпраці і прямої комунікації з представниками правозахисних організацій. Цей механізм має запобігати випадкам необґрунтованого обмеження прав і переслідування представників громадянського суспільства представниками органів правопорядку. Також за допомогою цього механізму правоохоронці і правозахисники мають провести інвентаризацію проблемних кримінальних проваджень (де слідство велося на низькому рівні або закритих із порушенням процесуального законодавства) та відновити розслідування для забезпечення його якості (із вичерпуванням усіх належних слідчих дій) і притягнення винних у переслідуваннях до відповідальності.</p> <p>Керівництво органів правопорядку слід почати відкрито говорити про помилки у своїй роботі та притягати до відповідальності посадових осіб, винних у незаконному переслідуванні активістів і волонтерів.</p> <p>Судова система має стати у таких справах арбітром, незалежним від сторони обвинувачення, політичного, корпоративного та інших видів незаконного впливу. Також судовий розгляд у справах нападів на активістів і правозахисників повинен бути пріоритетним з огляду на їхню суспільну важливість</p>
23	Процедура заборони політичних партій недостатньо врегульована законодавством, а також не повністю відповідає демократичним стандартам. Це може призводити до неправомірного обмеження Урядом права на свободу асоціацій	<p>Рішення про заборону партій повинні базуватися на релевантних доказах, належному обґрунтуванні, відповідати вимогам міжнародних організацій. Такі рішення мають виносити у відкритих судових засіданнях з можливістю публічного обговорення доказів.</p> <p>Необхідно ухвалити комплексні зміни до законодавства про політичні партії. Законопроект має бути напрацьований через процедуру інклюзивних консультацій, враховуючи висновки ОБСЄ. Також проект закону має включати питання взаємодії між Міністерством юстиції та іншими органами державної влади, конкретизувати порядок збору доказів для підготовки справ до судового розгляду тощо</p>

24	<p>Національна стратегія у сфері прав людини потребує оновлення через зміни ситуації в Україні під час тривалого перебування документа на затвердженні Президентом. План дій на її виконання на наступні три роки відсутній. Відсутність оновленої Стратегії і плану дій на її виконання унеможливує вдосконалення Урядом діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, створення дієвих механізмів їх реалізації та захисту, розв'язання системних проблем у цій сфері</p>	<p>Уряд із залученням міжнародних та українських організацій має оновити Національну стратегію у сфері прав людини, затвердити її в найкоротші строки.</p> <p>Уряду в партнерстві з громадськими та правозахисними організаціями необхідно розробити новий план дій на виконання Стратегії на 2024–2027 роки</p>
25	<p>Уряд розробляє та впроваджує рішення, які стосуються волонтерів, громадських і благодійних організацій, надання ними гуманітарної допомоги, без їх широкого залучення. Це негативно впливає на якість державних політик, їх виконання, а також створює перепони в діяльності організацій громадянського суспільства. Законодавство щодо волонтерів і надалі містить загрози й обмеження для роботи волонтерів та організацій громадянського суспільства (ОГС)</p>	<p>Уряд має:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Врахувати і втілювати рекомендації ОГС щодо покращення законодавства у сфері волонтерської діяльності відповідно до розд. 5 «Розвиток волонтерської діяльності» Карти правових реформ.</li> <li>• Повернути право на компенсацію волонтерам, які постраждали, надаючи допомогу цивільним, або щонайменше впровадити податкові пільги для приватного страхування таким волонтерам, ухваливши законопроект № 10040.</li> <li>• Розробляти рішення, які стосуються волонтерів і діяльності ОГС, тільки із їх залученням. Одним з інструментів цього є ухвалення законопроекту «Про публічні консультації». Але залучати громадян до розробки і впровадження рішень органи публічної влади мають постійно, навіть до моменту ухвалення спеціального законодавства. Таке законодавство повинно лише полегшувати процес залучення громадян</li> </ul>
26	<p>Волонтери-іноземці та особи без громадянства досі мають міграційні та інші адміністративні обмеження в законодавстві, які заважають їм ефективно провадити відповідну діяльність в Україні і спричиняють додаткові витрати</p>	<p>Уряд має надати можливість іноземним волонтерам та особам без громадянства отримувати посвідку на тимчасове проживання для волонтерської діяльності без необхідності попереднього отримання візи.</p> <p>Слід скасувати необхідність реєстрації місця проживання для іноземних волонтерів та осіб без громадянства протягом дії воєнного стану та 90 днів після його завершення</p>

27	Попри збереження і часткове збільшення можливостей для фінансування ОГС з боку Уряду, загалом механізми державного фінансування залишаються досить обмеженими. Відсутність змоги залучення додаткових ресурсів обмежує можливості ОГС розвиватися та працювати	Уряд має продовжити розв'язувати проблеми і покращувати законодавство у сфері справедливого розподілу публічних коштів для ОГС, зокрема розширити коло ОГС, які отримують державну підтримку для проектного фінансування. Загалом Уряд має врахувати і втілити рекомендації, які містяться у розд. 3 Карти правових реформ «Державна підтримка ОГС». Парламенту необхідно ухвалити законопроект № 7500 щодо впровадження механізму відсоткового відрахування для підтримки неприбуткових організацій
28	Законопроект № 4254 «Про публічні консультації» щодо забезпечення необхідних консультацій органів законодавчої та виконавчої влади на центральному і місцевому рівнях з громадськістю досі не підписаний Президентом. Це позбавляє громадян та ОГС важливого інструменту для залучення до розробки публічних рішень	Президенту слід підписати Закон України «Про публічні консультації» (законопроект № 4254)
29	Ухвалений Закон України «Про добросчесне лобіювання» містить потенційні ризики для громадянського суспільства, що не виключає використання в майбутньому його положень для переслідування і дискредитації ОГС	НАЗК як наглядовому органу у сфері лобіювання слід не допустити випадків необґрунтованого поширення Закону України «Про лобіювання» на ОГС. Судам необхідно утриматися від ухвалення рішення про притягнення до відповідальності керівників і членів ОГС у зв'язку з дією цього Закону
30	Українське законодавство у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення поширює на громадські та благодійні організації обов'язок подавати інформацію про кінцевих бенефіціарних власників, які у них зазвичай відсутні. Через це ОГС підпадають під контролювальні заходи Уряду і фінансовий моніторинг, які стають для них суттєвим бюрократичним навантаженням, можуть призводити до тривалого блокування фінансових операцій	Уряду слід виключити громадські та благодійні організації із числа суб'єктів, які мають кінцевих бенефіціарних власників, у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»
31	Законопроект № 7033-д обмежує доступ до інформації та рішень Єдиного державного реєстру судових рішень, які становлять значний суспільний інтерес і є важливими для реалізації функцій громадського контролю за діяльністю органів правопорядку. Запропоновані зміни суперечать принципам демократичного суспільства і євроінтеграційним зобов'язанням України	Народним депутатам слід відхилити законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання розголошенню окремих відомостей у текстах судових рішень» (реєстраційний № 7033-д від 13 січня 2023 року)



32	З початку широкомасштабного вторгнення після 24 лютого 2022 року, Росія вчинила і продовжує вчиняти всі види найтяжчих порушень прав українських дітей, зокрема викрадає та депортує їх на свою територію	<p>Забезпечити фіксацію всіх скоєних російськими військовими злочинів проти дітей: вбивств, каліцтв, жорстокого поводження та інших.</p> <p>Залучати міжнародних партнерів для моніторингу стану дітей, які були депортовані до Росії, та їхнього повернення на територію України чи виїзду в треті безпечні країни</p>
33	Досі не створені альтернативні послуги для дітей, які перебувають у контакті та у конфлікті із законом, зокрема відсутні реабілітаційні та корекційні програми для неповнолітніх правопорушників. До кінця не інституціоналізовані відповідні служби в системі правосуддя, дружнього до дитини, не працюють ювенальні (сімейні) суди	Застосувати підходи правосуддя, дружнього до дитини, що має спектр не лише каральних інструментів, а наповнене релевантними послугами для підтримки дітей, які опинилися в контакті та у конфлікті із законом
34	Реформа деінституціалізації фактично призупинена в Україні. Вкрай повільно створюються соціальні послуги для дітей у громадах. Діти, зокрема ті, хто мають батьків, продовжують проживати в інституційних закладах, що загалом суперечить загальноприйнятому підходу щодо необхідності деінституціалізації	<p>Продовжити реформу деінституціалізації в Україні.</p> <p>Передбачити програми державного фінансування соціальних послуг для дітей у громадах для стимуляції їх розвитку.</p> <p>На законодавчому рівні заборонити влаштування нових дітей у заклади інституційного догляду.</p> <p>Переглянути підстави поміщення дітей у заклади інституційного догляду і замість поміщення дітей в інтернати зробити більш спроможними сімейні форми виховання</p>
35	Обмеженість ресурсів соціальних служб не дає повною мірою реалізувати політику забезпечення найкращих інтересів дитини в громадах, зокрема влаштовувати дітей у сімейні форми виховання	<p>Створити належні умови для влаштування дітей виключно в сімейні форми виховання (патронатні сім'ї, прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу тощо).</p> <p>Невідкладно завершити побудову вертикалі служби у справах дітей, посилити її статус на рівні громад із наданням відповідних ресурсів, зокрема, персоналу, фінансування, а також передбачити відповідальність за невиконання вимог служб щодо захисту інтересів дитини.</p> <p>Стимулювати громади та органи місцевого самоврядування створювати неінституційні сервіси для дітей і сімей, підтримувати патронатні сім'ї, дозвіллі та рекреаційні послуги для дітей і батьків.</p> <p>Ухвалити державну програму підтримки сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах</p>

36	Неузгоджений і неповний перелік захищених ознак у різних нормативно-правових актах, відсутність згадок про сексуальну орієнтацію і гендерну ідентичність (СОГІ) в базовому антидискримінаційному законодавстві та КК України, що призводить до порушення принципу рівності щодо груп, які не можуть скористатися захистом закону	Внести зміни в ключові нормативно-правові акти, уніфікувати широкий перелік захищених ознак, включно з СОГІ та іншими ознаками (стан здоров'я, внутрішнє переміщення, ВІЛ-позитивний статус, статус ветерана/ветеранки тощо)
37	Брак визначень та експліцитної заборони деяких форм дискримінації, як-от: множинна дискримінація, віктимізація, сегрегація, відмова від розумного пристосування тощо	Внести визначення та заборону зазначених форм у Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (множинна дискримінація, віктимізація, сегрегація, відмова від розумного пристосування)
38	Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» й інші нормативно-правові акти не створюють можливості адміністративної відповідальності за дискримінацію у будь-якій формі, не покладають на жоден із центральних органів виконавчої влади повноважень накладати штрафи за дискримінацію	Розширити можливості правового захисту потерпілих від різних форм дискримінації, зокрема передбачити можливість адміністративної відповідальності за різні прояви дискримінації, включно з мовою ворожнечі (крім жорстких випадків, які мають бути криміналізовані)
39	Чинний КК України передбачає покарання за прояви порушення рівноправності громадян, не пов'язані з фізичним насильством. У ст. 161 КК України міститься великий перелік складів злочину, які не відповідають принципу співмірності покарання. Кримінальне провадження не є засобом ефективного захисту від багатьох проявів дискримінації, як показала судова практика України	Реформувати ст. 161 КК України, запровадити адміністративну відповідальність за різні прояви дискримінації, надати різним органам виконавчої влади повноваження розглядати скарги на дискримінацію відповідно до сфери прояву та тяжкості
40	На етапі досудового слідства часто не враховується мотив ненависті, для розслідування злочинів, не пов'язаних з тяжкими тілесними ушкодженнями, переважно використовується ст. 294 КК України (хуліганство), в результаті відсутня стала практика ефективного розслідування органами правопорядку злочинів на ґрунті ненависті та врахування судом мотиву нетерпимості	Вжити заходів для належного врахування мотиву нетерпимості на етапі досудового слідства та судового розгляду, зокрема розробити й ухвалити відповідні інструкції, запровадити спеціалізацію серед прокурорів, створити стандартні операційні процедури для розслідування злочинів на ґрунті ненависті

41	Всупереч ст. 8 Рамкового рішення 2008/913/ЈНА відкриття провадження за ст. 161 КК України здійснюється лише в порядку приватного обвинувачення, тобто залежить від повідомлення потерпілої особи, і в багатьох випадках порушники уникають покарання через відсутність конкретного потерпілого чи небажання потерпілих проходити тривале та виснажливе кримінальне провадження	Криміналізувати поведінку, прямо зазначену в Рамковому рішенні 2008/913/ЈНА (у ст. 1 (с) — публічне потурання, заперечення або грубе применшення злочинів геноциду, злочинів проти людяності та воєнних злочинів, як визначено в ст.ст. 6, 7 і 8 Статуту Міжнародного кримінального суду і (d) — публічне потурання, заперечення або грубе применшення злочинів, визначених у ст. 6 Статуту Міжнародного військового трибуналу), передбачити відповідальність юридичної особи за правопорушення щодо расизму та ксенофобії, а також за підбурювання та пособництво у вчиненні таких правопорушень згідно зі ст. 5 Рамкового рішення 2008/913/ЈНА. Забезпечити можливість відкриття проваджень за відсутності приватного обвинувачення з боку конкретних потерпілих (внести зміни до ст. 477 КПК України)
42	Низька ефективність розслідування випадків нетерпимості, брак підтримки потерпілих та оцінки їхніх потреб призводять до замовчування кількості випадків злочинів на ґрунті ненависті та, відповідно, нерозв'язаної проблеми в суспільстві, коли прояви нетерпимості лишаються непокараними. Відсутність законодавчо закріплених норм захисту потерпілих, разом із визначенням вразливих категорій потерпілих від злочинів, суперечить положенням Директиви 2012/29/ЄС	Згідно з Директивою 2012/29/ЄС, яка встановлює мінімальні стандарти щодо прав, підтримки та захисту жертв злочинів, розробити комплексний закон для забезпечення прав потерпілих від злочинів, зокрема вразливих категорій потерпілих
43	Брак системного підходу до збору та аналізу дезагрегованих даних про різні прояви дискримінації та нетерпимості, а також результатів реагування й відновлення порушених прав не дає змоги ані оцінити реальний стан справ, ані ефективно формулювати державну політику з питань запобігання та протидії дискримінації в Україні	Створити критерії та запровадити системи ретельного збору дезагрегованих даних про всі випадки дискримінації, а також механізми обміну даними та їх узагальненого аналізу між різними органами державної влади та органами саморегуляції
44	У КК України відсутні положення щодо окремих форм проявів мови ворожнечі, які містять склад злочину відповідно до міжнародних стандартів. Не проводиться розмежування між різними формами висловлювань: ст. 161 КК України об'єднує поведінку, визначену як «підбурювання», «приниження національної гідності», «образу почуттів», що може включати надто широке коло дій. Це призводить до браку засобів ефективного захисту для потерпілих від мови ворожнечі та безкарності	Необхідно розробити і запровадити підходи й алгоритми для реагування на різні прояви мови ворожнечі та притягнення винних за її поширення до відповідальності задля ефективного реагування на мову ворожнечі на різних рівнях — у соціальних мережах, ЗМІ, публічних виступах представників органів державної влади, місцевого самоврядування тощо, включно з випадками реагування на мову ворожнечі в наданні послуг і товарів (бізнес)

45	Державний центр зайнятості досі не дезагрегує дані в категорії «люди з інвалідністю» за статтю, віком або типом інвалідності, попри положення Заключних зауважень щодо першої доповіді України Комітету ООН з прав людей з інвалідністю 2015 року	Реформувати систему збору статистичних даних, яка дасть змогу дезагрегувати інформацію в категорії «люди з інвалідністю» за статтю, віком, типом інвалідності
46	Низка положень законопроекту №5344-д «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю» суперечать Директиві Ради ЄС 2000/78/ЄС та Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. А саме невідповідність концепту розумного пристосування міжнародним стандартам і нормам ЄС перешкоджає реалізації права людей з інвалідністю на працю (ст. 27 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю)	Залучити до комплексної оцінки законопроекту № 5344-д міжнародні інституції, наприклад, Раду Європи
47	У суспільстві є глибока стигма та упередження у роботодавців щодо працевлаштування ветеранів і ветеранок з інвалідністю, що часто призводить до дискримінації. Дискримінація людей з інвалідністю у сфері працевлаштування заборонена не тільки українським законодавством (ст. 21 Кодексу законів про працю України), а й ст.ст. 5, 27 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю	Влада має проводити разом із громадянським суспільством інформаційні кампанії, просвітницькі заходи, таргетовані на роботодавців, задля попередження дискримінації та роботи з упередженнями щодо ветеранів і ветеранок з інвалідністю
48	У державі відсутній комплексний підхід до деінституціалізації в Україні. Через це неможливо комплексно та системно підійти до цього процесу. Інституціоналізація людей з інвалідністю — це дискримінаційна практика, яка заборонена ст. 5 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, а Комітет ООН з прав людей з інвалідністю визнав її формою насильства щодо людей з інвалідністю	Потрібно розробити разом із громадянським суспільством Національну стратегію та План дій з деінституціоналізації відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік. Варто ухвалити з урахуванням рекомендацій громадянського суспільства законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміни підходів до проведення оцінки визначення потреб та механізму їх забезпечення для осіб з обмеженням повсякденного функціонування та реформування системи медико-соціальної експертизи в Україні на основі результатів аналізу та відповідно до визначеної цільової моделі системи надання послуг особам зі стійкими обмеженнями повсякденного функціонування»

49	<p>Призупинений державний контроль за дотриманням норм щодо доступності в процесі відбудови країни. Це одна з проблем, які наразі перешкоджають налагодженню процесу інклюзивного будівництва/реконструкції об'єктів. Незабезпечення людям з інвалідністю доступу нарівні з іншими до фізичного оточення, транспорту, об'єктів і послуг є порушенням ст. 9 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю</p>	<p>Внести зміни до постанови Уряду від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» та відновити державний контроль за процесом відбудови, особливо об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, які підлягають обов'язковій експертизі щодо дотримання норм доступності.</p> <p>Створити комісії, робочі або експертні групи за участі фахівців і фахівчинь з громадського сектору при органах державного архітектурного-будівельного контролю на місцях для покращення якості моніторингу та контролю за дотриманням стандартів архітектурної доступності під час відбудови</p>
50	<p>Процес перевірки проєктної документації на відповідність нормам доступності недостатньо врегульований, що часто призводить до введення в експлуатацію об'єктів, недоступних для людей з інвалідністю. Незабезпечення людям з інвалідністю доступу нарівні з іншими до фізичного оточення, транспорту, об'єктів і послуг є порушенням ст. 9 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю</p>	<p>Внести зміни в Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині накладання обов'язку проведення експертизи на відповідність нормам доступності також об'єктів класу СС1, щоб забезпечити доступність максимальної кількості відбудованих об'єктів.</p> <p>Ввести обов'язкові критерії та параметри для оцінки доступності об'єкта, які мають бути вказані в експертному висновку на проєкти будівництва.</p> <p>Провести навчання у сфері архітектурної доступності, підвищити кваліфікацію експертів організацій, які проводять експертну оцінку проєктів будівництва</p>
51	<p>Доступ до інформації про етапи будівництва, використання коштів, до документації про об'єкти будівництва в межах відбудови є обмеженим. Це впливає на ефективність процесу моніторингу та аналізу врахування норм доступності під час відбудови громадськими організаціями, зокрема організаціями людей з інвалідністю, які наразі майже не включені в цей процес</p>	<p>Необхідно почати збирати дані щодо доступності/недоступності проєктів будівництва на платформі DREAM</p>

52	<p>Непропорційний вплив повномасштабної війни на жінок, зокрема з маргіналізованих груп, який виявляється в ускладненні доступу до реалізації базових прав, поглибленні стереотипних ролей і погіршенні залученості жінок до участі у публічних процесах. Як наслідок, не враховуються їхні інтереси і це поглиблює гендерну нерівність у суспільстві</p>	<p>Продовжувати запровадження заходів для боротьби з наслідками непропорційного впливу війни на окремі групи людей у сферах доступу до безпеки, правосуддя, соціальних послуг, послуг з підтримки психічного, сексуального та репродуктивного здоров'я, працевлаштування.</p> <p>Під час запровадження заходів особливу увагу звертати на їх доступність для жінок із категорій, що піддаються інтерсекційній дискримінації.</p> <p>Продовжувати запровадження заходів для подальшої пропорційної участі жінок під час повоєнної відбудови.</p> <p>Впроваджувати заходи, передбачені Державною стратегією забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків на період до 2030 року та Національним планом дій з виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 для боротьби з наслідками непропорційного впливу війни на окремі групи осіб.</p> <p>Моніторити вплив впроваджених заходів на жінок із категорій, що піддаються інтерсекційній дискримінації.</p> <p>Активізувати інформування громадськості щодо гендерної рівності через розробку та реалізацію інформаційних кампаній з фокусом на проблемах і труднощах, з якими стикаються жінки, зокрема з маргіналізованих груп</p>
53	<p>Відсутність безперешкодного доступу до систематизованої інформації щодо стану виконання ключових документів, спрямованих на забезпечення гендерної рівності, що ускладнює можливість відстежувати загальний прогрес і виявляти сфери, які потребують додаткової уваги та підтримки, і, як наслідок, сповільнює ефективне запровадження державою заходів, спрямованих на досягнення гендерної рівності</p>	<p>Забезпечити доступ до зведеної інформації та проміжних звітів щодо стану реалізації Стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та плану дій з виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325.</p> <p>Забезпечити синхронізацію інформації щодо стану впровадження заходів на виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 на галузевому, регіональному та місцевому рівнях.</p> <p>Забезпечити публікацію статистичних даних, що стосуються виконання ключових документів, спрямованих на забезпечення гендерної рівності</p>

54	Посилення стереотипних гендерних ролей у воєнний період, яке проявляється в зменшенні участі жінок у політичній сфері і низькій залученості в медіа як експертток (особливо у сферах безпеки й оборони), що в коротко- і довгостроковій перспективі погіршує загальну видимість жінок і їхню повноцінну участь у повоєнному відновленні країни і, як наслідок, поглиблює гендерну нерівність у суспільстві через неілюзивність суспільних структур і неврахування потреб та інтересів жінок	<p>Запровадити заходи для посилення видимості жінок у медіа, в публічних і політичних процесах, особливо у секторі безпеки та оборони.</p> <p>Скасувати обмеження для жінок-депутаток на перетин кордону.</p> <p>Прийняти законопроект для вдосконалення механізмів квотування для застосування під час майбутніх виборів.</p> <p>Прийняти законопроект для усунення перешкод для участі жінок у політичному житті через виключення вимоги безперервного проживання на території України</p>
55	Ускладнений доступ до оплачуваної роботи для окремих груп жінок і недостатня репрезентація жінок на керівних посадах, що призводить до збільшення розриву у доходах та обмежує можливості кар'єрного росту жінок і в результаті негативно впливає на гендерну рівність у суспільстві	<p>Запровадити спеціальні комунікаційні кампанії та заходи для більшого залучення до підприємництва жінок, що піддаються інтерсекційній дискримінації.</p> <p>Сфокусувати зусилля на покращенні репрезентації жінок на керівних і високооплачуваних посадах</p>
56	Недостатня забезпеченість потреб жінок і недосконалі механізми протидії та розслідування сексуального і гендерно зумовленого насильства в ЗСУ, що підвищує вразливість жінок в армії та перешкоджає ефективному залученню жінок до військової служби і, як наслідок, створює диспропорційну репрезентацію в силовій та оборонній сферах і виключає жінок із процесів ухвалення рішень у відповідних сферах	<p>Продовжувати забезпечення жінок у ЗСУ належною військовою формою, спорядженням, засобами гігієни.</p> <p>Запровадити заходи щодо просування жінок по службі та рівномірного доступу до бойових посад.</p> <p>Ухвалити і забезпечити реалізацію вдосконалених розроблених механізмів запобігання і реагування на випадки сексуального та гендерно зумовленого насильства в ЗСУ</p>

57	Зростання гендерно зумовленого, домашнього і сексуального насильства, що укорінює стереотипні гендерні ролі, обмежує свободу та реалізацію жінок і ускладнює досягнення гендерної рівності. Відсутність ефективних заходів з боку держави для імплементації та реалізації Стамбульської конвенції з метою запровадження ефективних механізмів і найкращих практик для запобігання і боротьби з гендерно зумовленим, домашнім і сексуальним насильством	<p>Забезпечити проведення моніторингу щодо гендерно зумовленого насильства.</p> <p>Удосконалити механізми інформування громадськості про гендерно зумовлене насильство.</p> <p>Запровадити заходи для інтеграції інформації про гендерно зумовлене насильство в систему освіти.</p> <p>Забезпечити належну підтримку тих, хто постраждали від гендерно зумовленого насильства.</p> <p>Збільшити фінансування усіх ланок системи протидії та боротьби з гендерно зумовленим насильством, зокрема для центрів і притулків для постраждалих.</p> <p>Невідкладно забезпечити внесення необхідних законодавчих змін щодо імплементації Стамбульської конвенції.</p> <p>Систематизувати і вдосконалити доступ до інформації щодо імплементації Стамбульської конвенції.</p> <p>Забезпечити координацію та обмін інформацією між органами державної влади щодо імплементації Стамбульської конвенції</p>
58	Відсутність офіційного визнання сімейних союзів ЛГБТІК+, що призводить до незабезпечення державою їхнього права на приватне і сімейне життя та посилює стигматизацію ЛГБТІК+ людей у суспільстві	Невідкладно ухвалити законопроект для запровадження інституту цивільних (реєстрованих) партнерств (реєстраційний № 9103)
59	Відсутність заходів для запобігання і боротьби з правопорушеннями на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ з боку держави, що, як наслідок, посилює стигматизацію та уможлиблює дискримінацію ЛГБТІК+ людей у суспільстві та порушення їхніх прав	<p>Невідкладно ухвалити законопроект для уможливлення належної кваліфікації правопорушень на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ (реєстраційний № 5488).</p> <p>Забезпечити належний і систематизований моніторинг правопорушень на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ.</p> <p>Запровадити заходи щодо навчання представників органів правопорядку і судових органів щодо належної кваліфікації, розслідування та розгляду в суді справ, що стосуються правопорушень на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ.</p> <p>Забезпечити інформування громадськості щодо прав ЛГБТІК+</p>



60	Відсутність єдиної державної політики інклюзії ЛГБТІК+ у ЗСУ, що підвищує вразливість ЛГБТІК+ людей в армії та створює перешкоди для ефективного їх залучення до військової служби і, як наслідок, виключає ЛГБТІК+ людей із процесів ухвалення рішень у відповідних сферах та спричиняє подальше поглиблення неінклюзивних структур	<p>Ухвалити політику інклюзії ЛГБТІК+ у ЗСУ.</p> <p>Провести моніторинг проблем і ризиків для ЛГБТІК+ у ЗСУ.</p> <p>Призначити відповідальну особу для запобігання та реагування на дискримінацію чи правопорушення на ґрунті ненависті за ознаками СОГІ.</p> <p>Покращити інформування в суспільстві та ЗСУ про ЛГБТІК+ у війську</p>
61	В українському законодавстві невизначеним залишається поняття особи, яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України, а тому не визначені категорії, критерії віднесення постраждалих до тієї чи іншої категорії. Також відсутня комплексна система компенсації, репарації, реституції шкоди, спричиненої збройною агресією проти України, починаючи з 2014 року	<p>Розробити проект закону, який має містити загальні підходи щодо визначення категорій осіб, які можуть вважатися постраждалими внаслідок збройної агресії проти України.</p> <p>Запровадити систему невідкладних репарацій для осіб, які зазнали найбільшої шкоди життю і здоров'ю внаслідок збройної агресії проти України.</p> <p>Налагодити механізм обліку немайнової шкоди, спричиненої збройною агресією проти України</p>
62	Державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб (ВПО) непослідовна, а тому її складно спрогнозувати. Всі зміни, які відбувалися протягом року в державній підтримці ВПО, не були прокомуніковані наперед, що призвело до критичного збільшення звернень на гарячі лінії громадських організацій, в урядові контактні центри. Бажання знизити видатки на виплату допомоги на проживання ВПО призводить до того, що ВПО повертаються до покинутого місця проживання, зокрема й на тимчасово окуповану територію, або виїжджають за кордон	<p>Розвивати різноманітні житлові програми для ВПО, зокрема програми надання житла у тимчасове користування, пільгового кредитування, оренди з правом викупу тощо.</p> <p>Забезпечити розвиток соціальних сервісів для ВПО у громадах.</p> <p>Забезпечити виважену, завчасну комунікацію щодо державної підтримки осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України.</p> <p>Заздалегідь комунікувати з ВПО зміни в програмах державної підтримки.</p> <p>Ухвалити комплексні зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», які зможуть забезпечити відповідність положень Закону ситуації широкомасштабної збройної агресії проти України.</p> <p>Провести незалежну оцінку стану виконання Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та Операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках, а також оновити Операційний план за результатами проведеного моніторингу та оцінки</p>

63	ВПО, які виїхали з території АР Крим після 24 лютого 2022 року, опинилися у вразливому становищі внаслідок відмови органів Пенсійного фонду України у виплаті пенсії на підставі того, що таких людей вважають забезпеченими пенсіями від російського Пенсійного фонду. У квітні 2024 року ухвалено Закон України від 25 квітня 2024-го № 3674-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо пропорційного обчислення страхового стажу особам, які працювали за межами України», який передбачає можливість оформлювати та призначати пенсії жителям тимчасово окупованої території України	Уряду слід розробити й ухвалити необхідні підзаконні акти, що забезпечать повноцінну реалізацію Закону України від 25 квітня 2024 року № 3674-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо пропорційного обчислення страхового стажу особам, які працювали за межами України» та створять умови для оформлення та виплати пенсій жителям тимчасово окупованої території України
64	На тимчасово окупованій території України Росія незаконно поширила своє законодавство. Тож за час окупації громадяни України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, отримували документи, видані окупаційними органами влади (свідоцтва про народження, смерть особи, про шлюб, розірвання шлюбу, судові рішення, правочини тощо). Ці документи є недійсними і не створюють правових наслідків відповідно до законодавства України. Але повне невизнання всіх документів призводить до порушення прав громадян і може негативно вплинути на деокупацію та подальшу реінтеграцію територій	Уряду слід розробити та ініціювати законопроект про внесення змін до КК України та КПК України задля належної імплементації норм міжнародного кримінального та міжнародного гуманітарного права.  Ухвалити проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України» (реєстраційний № 9069 від 28 лютого 2023 року).  Розробити концепцію (процедури) використання інформації з документів, виданих на тимчасово окупованій території України
65	Попри численні міжнародні злочини з 2014 року внаслідок російської агресії, а також власні зобов'язання згідно з Угодою про асоціацію з ЄС, держава досі не ратифікувала Римський статут Міжнародного кримінального суду. Урядовим рішенням запропоновано відкласти ратифікацію до завершення війни, що вказує на фактичну відсутність політичної волі щодо цього важливого кроку для притягнення до відповідальності винних за найтяжчі злочини внаслідок російської агресії та для повноцінної участі України в міжнародній системі кримінального правосуддя	Президенту необхідно внести на розгляд Верховної Ради України законодавчу ініціативу, а Верховній Раді України — ухвалити рішення про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього щодо злочину агресії, прийнятих в Кампалі 11 червня 2010 року (RC/Res.6 (Кампальські поправки))

66	Україна досі не гармонізувала кримінальне законодавство із міжнародним правом задля забезпечення ефективних розслідувань міжнародних злочинів. Наявний у Парламенті законопроект № 7290 від 15 квітня 2022 року хоча й пропонує розв'язання цього питання, проте містить низку суттєвих прогалин (необмежений склад суб'єктів злочину агресії, обмеження щодо командної відповідальності тощо), що погіршує перспективу притягнення до відповідальності за міжнародні злочини. Закон України (реєстраційний № законопроекту 2689) Президент досі не підписав. Водночас посилення спроможності держави забезпечити ефективне кримінальне переслідування за найтяжчі міжнародні злочини потребує суттєвого вдосконалення кримінального процесуального законодавства	Президенту необхідно підписати Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» (реєстраційний № 2689 від 27 грудня 2019 року).  Парламенту із залученням національних і міжнародних експертів слід доопрацювати проект Закону України (реєстраційний № 5751) задля забезпечення безпеки свідків, потерпілих і захисників у справах щодо міжнародних злочинів.  Уряду необхідно напрацювати та ініціювати подання проекту змін до кримінального процесуального законодавства задля забезпечення ефективних розслідувань найтяжчих міжнародних злочинів
67	Відсутня комплексна державна політика щодо реінтеграції, наявні напрацювання фрагментарні та не враховують взаємозв'язок з іншими реінтеграційними процесами	Напрацювати єдину комплексну політику реінтеграції, що стосуватиметься усіх окупованих територій, включатиме уніфіковані стандарти й принципи щодо відновлення української влади та життєдіяльності на звільнених територіях, а також законодавчо закріплені конкретні напрями і кроки зі строками та оцінкою ресурсів на їх проведення
68	Законодавство щодо відповідальності за колабораційну діяльність не враховує вимоги і стандарти міжнародного гуманітарного права в межах режиму окупації та необхідності взаємодії для виживання на окупованій території, а також не відповідає принципу правової визначеності	Внести зміни до кримінального законодавства, що передбачають чітке розмежування між складами злочинів, конкретизацію широких формулювань, врахування норм міжнародного гуманітарного права та ширшої реінтеграційної політики, зокрема в контексті застосування люстрації
69	Відсутність напрацьованої політики люстрації в межах реінтеграційних процесів, що обмежує засоби реагування на співпрацю громадян України на тимчасово окупованих територіях з окупаційною владою виключно кримінальною відповідальністю. Це створює додаткове навантаження на правоохоронну систему та перешкоджатиме реінтеграції осіб, що не вчинили суспільно небезпечних дій під час окупації	Напрацювати люстраційну політику згідно з міжнародними стандартами, з єдиними критеріями застосування люстраційних заходів, переліком конкретних категорій посад, які підпадатимуть під люстрацію, та чіткою і прозорою люстраційною процедурою

70	Відсутність комплексної стратегії оцінки збитків культурній спадщині, завданих РФ, що перешкоджає як належній фіксації завданої шкоди, так і встановленню та поверненню тих цінностей, які опинилися на окупованій території або були знищені чи пошкоджені на окупованій території	<p>Розробити методики оцінки збитків для культурної спадщини, завданих РФ, що включатимуть всі складові культурної спадщини.</p> <p>Розробити реєстри культурних цінностей, що зберігаються у відповідних закладах, культурних цінностей, які знаходяться в закладах на окупованій території, а також об'єктів культурної спадщини, які були пошкоджені, знищені або викрадені під час збройного конфлікту</p>
71	Діти, народжені особами, які незаконно проживають на території України, позбавлені доступу до громадянства України. Діти, народжені на території України, від батьків, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту, та діти, народжені на території України, від осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стикаються з відмовами в набутті громадянства, що суперечить Закону України «Про громадянство України»	<p>Внести зміни до Закону України «Про громадянство України», надавши право на громадянство України всім дітям, народженим на території України, які при народженні не набувають іншого громадянства.</p> <p>Забезпечити реалізацію передбаченого чинним законодавством права дітей осіб з додатковим захистом і дітей шукачів захисту на набуття громадянства України шляхом деталізації норм Закону України «Про громадянство України»</p>
72	У зв'язку з війною на території України з 2014 року велика кількість громадян України, які проживають на територіях, що знаходяться під тимчасовим військовим контролем РФ, не можуть підтвердити громадянство України і мають ризик його втрати, що ускладнює доступ до реалізації передбачених законодавством України прав та реінтеграції таких людей	<p>Спростити процедуру оформлення паспорта громадянина України.</p> <p>Забезпечити ефективну реалізацію положень законодавства щодо визнання документів, виданих на територіях, що знаходяться під тимчасовим військовим контролем РФ, що дасть змогу отримувати українські документи і спростить доступ до процедури підтвердження громадянства.</p> <p>Забезпечити належну та ефективну реалізацію гарантованих законом прав під час підтвердження громадянства та оформлення паспорта громадянина України уповноваженими органами державної влади</p>
73	Відсутність спрощеного порядку для прийняття до громадянства України для осіб, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту	Встановити у Законі України «Про громадянство України» спрощений порядок для прийняття до громадянства України для осіб, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, за такими самими правилами, як для осіб, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні

74	<p>Особи, об'єкти нерухомого майна яких були знищені або пошкоджені внаслідок збройної агресії РФ у період до 24 лютого 2022 року, позбавлені можливості одержати компенсацію згідно із Законом України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» (далі – Закон № 2923-IX)</p>	<p>Забезпечити доступність механізму компенсації для тих, чия нерухомість була знищена або пошкоджена внаслідок збройної агресії РФ до 24 лютого 2022 року</p>
75	<p>Особи, об'єкти нерухомого майна яких були знищені або пошкоджені внаслідок збройної агресії РФ у період до 24 лютого 2022 року, не можуть подати інформаційне повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України. Такі обмеження є ще однією перепорою для власників такого майна (осіб, що здійснили інвестування/ фінансування будівництва відповідних об'єктів тощо) в отриманні справедливої компенсації та призводить до неправомірної дискримінації частини постраждалих від збройної агресії</p>	<p>Міністерству цифрової трансформації України необхідно забезпечити технічну (фактичну) можливість подання особами, об'єкти нерухомого майна яких були пошкоджені або знищені внаслідок збройної агресії РФ у період до 24 лютого 2022 року, відповідного інформаційного повідомлення, як це передбачено постановами Уряду</p>
76	<p>Дія Закону № 2923-IX в частині надання компенсації за пошкодження та знищення нерухомого майна не поширюється на об'єкти, які на день введення воєнного стану знаходилися на тимчасово окупованій РФ території України</p>	<p>Для уникнення дискримінації частини постраждалих від збройної агресії пропонується розширити дію положень Закону України № 2923-IX на нерухоме майно, що станом на 24 лютого 2022 року знаходилося на тимчасово окупованих територіях, або ж передбачити інші співмірні рішення для захисту прав власників такого нерухомого майна</p>

77	З 1 січня 2024 року повинно було розпочатися надання компенсації за вже виконаний за власні кошти ремонт на пошкодженому об'єкті нерухомого майна. Однак через відсутність відповідного технічного функціоналу «Дії» подати заяву про надання такої компенсації наразі неможливо. Це унеможлиблює доступ постраждалих від збройної агресії, які за власний рахунок здійснили ремонт на пошкоджених об'єктах, до передбаченої законом компенсації та призводить до дискримінації частини власників пошкоджених об'єктів нерухомого майна	Для забезпечення належного захисту прав осіб, чиї об'єкти нерухомого майна були знищені або пошкоджені внаслідок збройної агресії РФ, необхідним є своєчасне впровадження технічного функціоналу «Дії», потрібного для подання відповідних заяв про надання компенсації
78	Важливою в контексті отримання компенсації є наявність відомостей про право власності на відповідний об'єкт нерухомого майна в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (ДРРП). Однак інформація про значну частину об'єктів відсутня у вказаному реєстрі. Подальшому внесенню відповідних даних до ДРРП може завадити втрата або пошкодження правовстановлюючих документів, архівів бюро технічної інвентаризації	Окрім зусиль з оптимізації процедури внесення відомостей про право власності на пошкоджений або зруйнований об'єкт нерухомого майна в ДРРП, необхідно вжити низку кроків для підвищення рівня оцифрування архівів бюро технічної інвентаризації
79	Недостатня імплементація підходів правосуддя, дружнього до дитини, у національній практиці здійснення правосуддя	Продовжувати імплементацію моделей правосуддя, дружнього до дитини у кримінальному провадженні задля зменшення ризику травматизації дитини подією злочину, а також отримання достовірної інформації про злочин для подальшого його доказування
80	Недостатня соціально-психологічна підтримка дітей, які є учасниками кримінального процесу	Розвивати мережу «Барнахусів» (Центрів соціально-психологічної підтримки) та налагодити співпрацю з усіма органами досудового розслідування, в кримінальних провадженнях яких учасниками є діти
81	Недостатня обізнаність суддів із підходами правосуддя, дружнього до дитини, що подекуди призводить до травматизації дитини – учасника правосуддя та неякісного розгляду справ	Розширити дитячу спеціалізацію, зокрема поширити таку спеціалізацію слідчих, дізнавачів на справи за участю дітей-свідків, дітей-потерпілих; прокурорів – на справи за участю дітей-свідків; суддів – на справи за участю дітей-потерпілих, дітей-свідків, обвинувачених у вчиненні адміністративних проступків, а також на питання, які вирішує слідчий суддя за участю дитини, та інші питання, до розгляду яких залучаються діти

82	Низький фаховий рівень інших працівників системи кримінальної юстиції, який іноді травматизує дитину – учасника правосуддя	Запровадити системне навчання дитячих дізнавачів, слідчих, прокурорів, адвокатів, психологів, працівників служби пробації, надаючи перевагу спільним міждисциплінарним інтерактивним тренінгам. Створити спільноту таких спеціалістів з метою обміну інформацією та більш ефективної комунікації для забезпечення найкращих інтересів дітей. За допомогою тренінгів підвищити чутливість відповідних спеціалістів до проблем дискримінації та гендерних питань
83	Практика багаторазового проведення допиту з одного і того самого питання різними слідчими, прокурорами на етапі досудового розслідування, що завдає психологічної травматизації дитині	Встановити можливість визнання судом джерелом доказів відеозапис допиту дитини-свідка або жертви, зроблений на етапі розслідування з дотриманням методики «Зеленої кімнати», відеофіксацію повідомлення дитиною про злочин без проведення повторного допиту в суді за відсутності нагальної потреби (не лише в умовах воєнного стану, що наразі дозволяє ст. 615 КПК України)
84	Порушення презумпції невинуватості у публічній комунікації органами правопорядку та прокуратури своєї роботи	Належним чином реагувати на випадки порушення презумпції невинуватості та підвищувати фаховий рівень усіх працівників системи правопорядку щодо публічної комунікації їхньої діяльності
85	Недостатнє забезпечення доступу до правосуддя для осіб, щодо яких застосовано процедуру in absentia	Впровадження системи перегляду заочних вироків (in absentia) у вигляді не лише апеляційного оскарження, а й нового розгляду (ex novo)
86	Ризик неналежного поводження з особою на етапі затримання та тримання під вартою	Розвивати систему інформування учасників кримінального провадження про їхні права, зокрема систему Custody Records, та поширити її на всі органи правопорядку, які здійснюють затримання осіб (крім Нацполіції – ДБР, НАБУ, СБУ, БЕБ)
87	Потенційний шкідливий доступ іноземних країн, недружніх до України, до персональних даних затриманих осіб, зокрема даних з камер відеоспостереження, що функціонують в системі Custody Records	Привести рівень технічної безпеки інструментів, що використовуються у системі Custody Records, у відповідність до стандартів ЄС, насамперед GDPR
88	Недостатня забезпеченість правом на доступ до адвоката у випадках, коли особа не має адвоката і хоче скористатися послугами безоплатної правничої допомоги	Розвивати систему безоплатної правничої допомоги в Україні, зокрема шляхом розширення категорій осіб, які постраждали від воєнних злочинів і потребують захисту з боку держави з огляду на свій вразливий стан та брак ресурсів для захисту своїх прав, а також провести незалежний аудит спроможності системи розвиватися, щоб впоратися з такими викликами
89	Незалучення перекладачів або неякісний переклад у разі, якщо підозрювана/обвинувачена особа не володіє мовою судочинства	Забезпечити належний рівень оплати праці якісних фахових перекладачів у кримінальному провадженні у випадку залучення їх за кошти державного бюджету

90	Обмеженість інструментів дистанційного судового розгляду в кримінальному провадженні у разі, якщо особа не може з'явитися до суду, особливо з безпекових міркувань в умовах війни	<p>Удосконалити процедури участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду із використанням власних технічних засобів для його подальшого ефективного використання під час реалізації онлайн розгляду незалежно від місцезнаходження сторін і суду в кримінальному процесі.</p> <p>Врегулювати участь судді, свідка, перекладача, спеціаліста, експерта, секретаря судового засідання у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів, а також приведення до присяги свідків, експертів, перекладачів, які беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду тощо.</p> <p>Запровадити екстериторіальний розгляд справ через модулі систем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та визначити категорії справ, які будуть розглядатися без врахування правил територіальної підсудності</p>
----	---	--



