

ТІНЬОВИЙ ЗВІТ

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





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

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 доброчесність 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.

Зміст

| | |
|--|-----|
| Список скорочень | 5 |
| Вступ | 7 |
| Методологія | 8 |
| ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА | 9 |
| Судова реформа | 10 |
| Стратегія судової реформи: поточний стан, проблеми, перспективи | 11 |
| Інституційна спроможність і конкурсний відбір до основних інституцій судової влади | 13 |
| Стан незалежності судової влади | 90 |
| Фінансування судової влади | 97 |
| Цифровізація правосуддя | 103 |
| Боротьба з корупцією в судовій владі | 106 |
| Виконання судових рішень | 109 |
| Реформа прокуратури | 119 |
| Правовий статус прокурора та гарантії його незалежності | 120 |
| Діяльність органів прокурорського самоврядування | 126 |
| Відбір прокурорів, атестація та дисциплінарна відповідальність прокурорів | 132 |
| Удосконалення порядку призначення та звільнення Генерального прокурора | 137 |
| Інституційне забезпечення підготовки прокурорів | 138 |
| Впровадження електронного кримінального провадження та системи розподілу справ між прокурорами | 141 |
| Впровадження людиноцентричного підходу в діяльності прокуратури: «Прокурор громади» | 144 |
| Національна система переслідування за вчинення міжнародних злочинів | 145 |
| Особливості міжнародного співробітництва | 148 |
| Реформа адвокатури | 151 |
| Правовий статус адвокатури | 153 |
| Адвокатська діяльність | 155 |
| Адвокатське самоврядування | 159 |
| Адвокати на тимчасово окупованих територіях (ТОТ) | 167 |
| Фінанси адвокатури | 170 |
| Доступ до професії | 173 |
| Дисциплінарна відповідальність | 179 |
| Постійний професійний розвиток | 188 |
| Корупційні ризики під час адвокатської діяльності та діяльності органів адвокатського самоврядування. Питання обов'язкового декларування | 192 |

| | |
|--|-----|
| Медіація | 195 |
| Реформа юридичної освіти | 202 |
| Стандарти юридичної освіти та модернізація освітніх програм | 204 |
| Інституційне розмежування юридичної освіти та підготовки персоналу органів правопорядку | 205 |
| Акредитація правничих шкіл | 208 |
| Фінансування навчання юристів за рахунок державного бюджету | 210 |
| Боротьба з корупцією та плагіатом у правничій освіті | 211 |
| БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ | 215 |
| Національна антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма | 216 |
| Антикорупційні інституції України | 222 |
| Відновлення електронного декларування та перевірок декларацій | 255 |
| Відновлення звітування політичних партій | 260 |
| Управління корупційними ризиками; конфлікт інтересів; інститут викривачів | 266 |
| Підсумки незалежної зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК | 274 |
| Законодавче регулювання надмірного впливу олігархів і лобіювання | 276 |
| Розслідування антикорупційних справ Національною поліцією України, Державним бюро розслідувань і Службою безпеки України | 285 |
| ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ І СВОБОД | 292 |
| Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана) | 293 |
| Боротьба із тортурами, жорстоким і принижуючим гідність поведінкам | 302 |
| Свобода вираження поглядів | 311 |
| Позасудове блокування сайтів | 323 |
| Свобода мирних зібрань, об'єднань та асоціацій | 329 |
| Захист прав дитини | 345 |
| Протидія дискримінації і злочинам на ґрунті ненависті | 352 |
| Захист прав осіб з інвалідністю | 359 |
| Гендерна рівність і захист прав ЛГБТІК+ | 367 |
| Захист прав постраждалих внаслідок збройної агресії Росії проти України | 378 |
| Відповідальність за найтяжчі міжнародні злочини, вчинені в умовах російської збройної агресії | 388 |
| Правові гарантії реалізації прав людини в процесі реінтеграції звільнених територій | 397 |
| Питання, пов'язані з громадянством | 404 |
| Право власності | 410 |
| Процесуальні права | 421 |
| Додаток 1 до звіту | 437 |
| Додаток 2 до звіту | 438 |
| Додаток 3 до звіту | 508 |
| Додаток 4 до звіту | 514 |

Список скорочень

АМКУ – Антимонопольний комітет України

АРМА – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

БЕБ – Бюро економічної безпеки України

ВАКС – Вищий антикорупційний суд

Верховна Рада, Парламент – Верховна Рада України

ВКДКА – Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури

ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВРКА – Вища ревізійна комісія адвокатури

ВРП – Вища рада правосуддя

ВП ВС – Велика Палата Верховного Суду

ВС – Верховний Суд

ВСПІВ – Вищий суд з питань інтелектуальної власності

ГЕР – галузеві експертні ради

ГРД – Громадська рада доброчесності

ГРМЕ – Громадська рада міжнародних експертів

ДБР – Державне бюро розслідувань

ДГЕ – Дорадча група експертів

ДЕСС – Державна служба України з етнополітики та свободи совісті

ДСА – Державна судова адміністрація України

ЄДКІ – Єдиний державний кваліфікаційний іспит

ЄДРВД – Єдиний державний реєстр виконавчих документів

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

ЄРАУ – Єдиний реєстр адвокатів України

ЄС – Європейський Союз

ЄСІТС – Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЄФВВ – Єдине фахове вступне випробування

ЗВО – заклади вищої освіти

ЗСУ – Збройні сили України

ІСМ ДАП – Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики

КАР – Конференція адвокатів регіону

КДКА – Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури

КДКП – Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

ККС ВС – Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду

КК України – Кримінальний кодекс України

КМ РЄ – Комітет міністрів Ради Європи

КОАС – Київський окружний адміністративний суд

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
НААУ – Національна асоціація адвокатів України
НАБУ – Національне антикорупційне бюро України
НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції
НАЗЯВО – Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти
Нацрада – Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення
НІПЛ – Національна інституція з прав людини
НПМ – Національний превентивний механізм
НПУ – Національна поліція України
НСШУ – Національна школа суддів України
НЦУ – Національний центр оперативно-технічного управління
ОАСК – Окружний адміністративний суд міста Києва
ОГП – Офіс Генерального прокурора
ОГС – організація громадянського суспільства
ОАС – органи адвокатського самоврядування
Президент – Президент України
РАР – Рада адвокатів регіону
РАУ – Рада адвокатів України
РКР – Ревізійна комісія регіону
РПУ – Рада прокурорів України
РСУ – Рада суддів України
САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ – Служба безпеки України
СДІ ВРП – Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя
СОГІ – сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність
Стандарти – стандарти вищої освіти
ТОТ – тимчасово окуповані території
ТЦПУ – Тренінговий центр прокурорів України
Уряд – Кабінет Міністрів України
ІСРА – Міжнародний центр з переслідування злочину агресії (International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine)
JIT – спільні слідчі групи (Joint Investigation Teams)

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 нього¹. 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 звіту².

Протягом звітної 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 в межах співпраці з Проектом Європейського Союзу «Право-Justice». Проект фінансується Європейським Союзом, його метою є сприяння розвитку верховенства права в Україні відповідно до європейських стандартів і кращого порівнюваного практичного досвіду.

1 Додаток 1 до звіту.

2 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.

Верховенство права

- › Судова реформа
- › Реформа прокуратури
- › Реформа адвокатури
- › Реформа юридичної освіти

ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив

 **АДВОКАТ
МАЙБУТЬОГО**

 **АСОЦІАЦІЯ
ПРАВНИКІВ
УКРАЇНИ**
UKRAINIAN BAR
ASSOCIATION



Судова реформа

Період протягом червня 2023 року – липня 2024-го охарактеризувався повноцінною активізацією процесів реформування судової влади, які були зупинені в попередні роки у зв'язку з відсутністю повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (листопад 2019 року – червень 2023-го) та Вищої ради правосуддя (лютий 2022 року – січень 2023-го). До цього були здійснені дії для відновлення роботи зазначених органів. Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів України ефективно відновили реалізацію наданих їм повноважень, що дало змогу розпочати конкурсні процедури на посади суддів місцевих та апеляційних судів, а також Вищого антикорупційного суду. Відновлено проведення кваліфікаційного оцінювання суддів і розгляд дисциплінарних скарг. Близько 400 суддів мають бути призначені у місцеві суди у II–III кварталах 2024 року за результатами конкурсів. Станом на 31 липня 2024 року на відповідні посади вже призначено 286 суддів. Ще 42 суддів призначено за результатами успішного проходження кваліфікаційного оцінювання.

Верховна Рада України ухвалила низку законодавчих актів, спрямованих на вдосконалення процедур суддівської кар'єри, відновлення розгляду дисциплінарних скарг щодо суддів, старт конкурсу до Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя, цифровізацію судового процесу, врегулювання питань конкурсного добору суддів Конституційного Суду України тощо.

Водночас у звітному періоді загострилося питання щодо посилення боротьби з корупцією у судовій владі через збільшення випадків затримання суддів на отриманні неправомірної вигоди. Традиційними для судової системи були і проблеми надмірного навантаження, браку суддівських кадрів, низького рівня фінансування та наступів на незалежність судової влади. У цій частині звіту будуть докладно проаналізовані всі перераховані виклики та проблеми, а також успіхи у реформуванні судової влади, перспективи та строки завершення ключових процедур.



Стратегія судової реформи: поточний стан, проблеми, перспективи

Указом Президента України затверджено **Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки**³ (далі – Стратегія), в якій окреслені пріоритети вдосконалення законодавства щодо судоустрою, статусу суддів, судочинства та інших інститутів правосуддя, а також невідкладні заходи для покращення діяльності правових інститутів. Водночас визначені й проблеми, які необхідно розв'язати для подальшого вдосконалення функціонування судової влади та здійснення правосуддя.

Президент України (Президент) доручив Комісії з питань правової реформи (далі – Комісія) забезпечити розроблення та схвалення Плану дій щодо реалізації Стратегії, щорічне інформування Президента про стан реалізації положень Стратегії, а також щорічне проведення публічного обговорення результатів реалізації положень Стратегії за попередній рік.

Стан справ

Строк реалізації Стратегії завершився 31 грудня 2023 року.

Більшість положень цього акта не були виконані через низку внутрішніх і зовнішніх факторів:

- › внутрішні: зупинка роботи органів суддівського врядування – Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС); самоусунення Комісії від виконання Указу Президента⁴ після початку війни; відсутність політичної волі; затягування (а іноді й відверте саботування) з боку стейкхолдерів тощо;
- › зовнішні: пандемія COVID-19 та повномасштабне вторгнення армії Російської Федерації на територію України в лютому 2022 року.

Склад Комісії не оновлювався з жовтня 2020 року⁵. Остання інформація про проведення засідань Комісії, яку можна знайти у публічній площині, датується 2022 роком⁶. Водночас іноді висвітлювалася інформація про діяльність різних робочих груп, що функціонують у складі Комісії⁷.

Певною закритістю в діяльності, особливо в частині будь-яких напрацювань, вирізнялася Робоча група з питань розвитку законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя, що діяла у складі Комісії. Однак голову відповідної групи і за сумісництвом профільного заступника Керівника Офісу Президента України було звільнено у березні 2024 року⁸.

3 Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 № 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.

4 Там само.

5 Питання Комісії з питань правової реформи: Указ Президента України від 07.08.2019 № 584. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/2019#Text>.

6 Строк перевірки членів ВРП на добросовісність можуть подовжити – Комісія з питань правової реформи. Pravo. 2022. URL: <https://pravo.ua/strok-perevirky-chleniv-vrp-na-dobroshesnist-mozhut-prodovzhyty-komisija-z-pytan-pravovoi-reformy/>.

7 Віртуальний круглий стіл «Реформа юридичної освіти: діалог із громадським суспільством». Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. 2023. URL: <https://naqa.gov.ua/2023/09/віртуальний-круглий-стіл-реформа-юп/>; Відбулося засідання Робочої групи з питань розвитку кримінального права. Верховна Рада України. 2023. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/244458.html.

8 Президент змінив персональний склад Комісії з питань правової реформи. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/296949-zelenskiy-uvolil-zamestiteley-rukovoditelya-ofisa-prezidenta-andreya-smirnova-i-alekseya-dniprova>.

Наразі варто підсумувати, що План дій щодо реалізації Стратегії так і не був затверджений, як і відсутня будь-яка інформація, чи проводився і як саме моніторинг виконання положень Стратегії.

Фактично з перерахованих у Стратегії проблем судової влади, які потребують розв'язання, повноцінно реалізувати вдалося лише запуск роботи нових складів ВРП і ВККС, відібраних за новими правилами. Також наприкінці 2023 року розпочалися конкурсні процедури до судів першої та апеляційної інстанцій, Конституційного Суду України (КСУ), Вищого антикорупційного суду (ВАКС) і Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (СДІ ВРП). Процедури добору суддів до місцевих судів наразі завершуються призначенням переможців на відповідні посади (станом на 31 липня 2024 року призначено 286 осіб)⁹.

Після набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі (ЄС) координування необхідних для цього заходів, зокрема щодо удосконалення окремих судових процесів, відбувається на рівні Кабінету Міністрів України, який 9 лютого 2024 року затвердив План заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в межах Пакету розширення Європейського Союзу 2023 року¹⁰.

Так, відповідним Планом передбачається заповнення вакантних посад суддів КСУ згідно з вимогами законодавства, відновлення добору на посаду судді на основі вдосконаленого законодавства, зокрема щодо чітких критеріїв доброчесності та професіоналізму і сильної ролі Громадської ради доброчесності (ГРД); створення служби дисциплінарних інспекторів та відновлення здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів; вжиття ефективних заходів для усунення корупційних ризиків у Верховному Суді (ВС); проведення конкурсу на зайняття посад суддів ВАКС за участю Громадської ради міжнародних експертів тощо.

Водночас інший важливий документ – План пріоритетних дій Уряду на 2024 рік¹¹ – також визначає низку заходів, що мають бути виконані з метою реформування судової влади. Наприклад, у частині розроблення законопроекту про Вищий адміністративний суд.

У березні 2024 року стало відомо про схвалення Урядом Плану для Ukraine Facility¹², який є основою для реалізації програми фінансової підтримки України від ЄС протягом 2024–2027 років та містить, серед іншого, низку важливих положень у частині судочинства.

Нова заступниця Керівника Офісу Президента Ірина Мудра, яка була призначена на посаду 29 березня 2024 року¹³, у травні повідомила про розробку концепції розвитку системи правосуддя з чіткими KPI на 2024–2026 роки¹⁴. Наразі у публічному просторі проект такої концепції відсутній.

9 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/Ts7fW1u5L6ESB8Qx/>.

10 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2024-%D1%80#Text>.

11 Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 № 137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2024-%D1%80#Text>.

12 Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-planu-t180324>.

13 Про призначення І. Мудрої Заступником Керівника Офісу Президента України: Указ Президента України від 29.03.2024 № 206. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/206/2024#Text>.

14 Публікація Мудрої І. в соціальній мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/share/p/CzN413aNY9DCiSDv/>.

Прогрес і проблеми

Попри очевидний прогрес у реформуванні судової влади у зв'язку з відновленням роботи ВРП та ВККС у 2023 році, залишається низка проблем як щодо реалізації стратегії реформування судової влади, так і втілення окремих елементів реформи:

- 1) відсутність єдиної стратегії розвитку судової влади як базового документа, що регламентував би ключові завдання та очікування від наступних етапів реформування у цій сфері; розпорошеність окремих елементів реформи в різних документах¹⁵, які ухвалюються різними органами, негативно відображається на системі правосуддя загалом;
- 2) відсутність ґрунтовного аналізу попередніх етапів реформи, їхніх успіхів і помилок;
- 3) впровадження реформи в більшості випадків під тиском міжнародних партнерів або громадськості;
- 4) паралельне впровадження різних елементів реформи різними командами без обміну досвідом та уніфікації підходів;
- 5) неузгодженість строків певних етапів реформування з реальною спроможністю відповідальних державних органів у їх впровадженні (наприклад, під час обрахунку строків запуску Вищого адміністративного суду не враховується рівень завантаженості ВККС іншими процедурами – конкурсами до ВАКС та апеляційних судів, кваліфікаційним оцінюванням діючих суддів).

Рекомендації

Ухвалити стратегічний документ щодо розвитку судової влади на наступні п'ять років (2025–2030 роки) з урахуванням усіх міжнародних зобов'язань і наявних спроможностей, а також розробити й затвердити план дій з його реалізації. З цією метою варто провести аналіз результатів судової реформи за попередні періоди, її досягнень і провалів, зокрема ефективності прийнятих законодавчих змін.

Інституційна спроможність і конкурсний відбір до основних інституцій судової влади

Вища рада правосуддя

ВРП є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів¹⁶.

ВРП вносить Президенту України подання про призначення судді, ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого, звільняє суддю з посади, притягає його до

¹⁵ Докладне порівняння зазначених документів наведено у додатку 3 до цього звіту.

¹⁶ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII, ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.

дисциплінарної відповідальності, відстороняє суддю від здійснення правосуддя, надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою або арештом тощо.

ВРП складається з 21 члена, з яких 10 обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, по два члени – Верховна Рада України (Верховна Рада), з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Ще два члени призначаються Президентом України. Голова ВС входить до складу ВРП за посадою.

ВРП відновила роботу 12 січня 2023 року, після обрання з'їздом суддів восьми суддів за своєю квотою¹⁷. До цього склад ВРП 11 місяців був неповноважним¹⁸. У лютому 2023 року двох членів ВРП було обрано всеукраїнською конференцією прокурорів, а у листопаді цього самого року з'їзд науковців обрав одну представницю за своєю квотою, щодо якої представниками громадських організацій, зокрема Фундацією DEJURE, висловлювалися застереження щодо її політичної нейтральності та поданих декларацій¹⁹. Водночас у вересні завершився чотирирічний строк перебування на посаді членкині ВРП, призначеної Президентом.

Наразі у складі ВРП обіймають посади 17 членів ВРП²⁰. Квоти Президента України та з'їзду адвокатів залишаються незаповненими.

Етична рада, яка сприяє органам, що обирають (призначають) членів ВРП, у встановленні відповідності кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності, 19 червня 2024 року ухвалила рішення щодо відповідності двох кандидатів за президентською квотою зазначеним критеріям. Такими, що не відповідають критеріям, визнано чотирьох кандидатів. Крім того, шість кандидатів подали заяви про припинення участі у конкурсі, з яких п'ять – після допуску до етапу співбесіди²¹.

На початку липня 2024 року конкурсна комісія з добору кандидатів для здійснення Президентом призначення на посаду члена ВРП провела співбесіди з кандидатами, які були визнані Етичною радою такими, що відповідають критеріям професійної етики та доброчесності. За результатами співбесіди конкурсна комісія ухвалила рішення не рекомендувати Президенту жодного кандидата²².

Також ще 16 березня 2023 року Етична рада рекомендувала Президенту трьох кандидатів²³ для призначення членом ВРП (на одну із квот). Президент наразі рішення не прийняв, однак наданий список кандидатів не відхилив.

З огляду на те, що повноваження двох членів ВРП за квотою з'їзду суддів завершуються у березні 2025 року, Рада суддів України (РСУ) включила питання обрання двох нових

17 Відновлено повноважний склад Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://www.hcj.gov.ua/news/vidnovleno-povnovazhnyy-sklad-vyshchoyi-rady-pravosuddya>.

18 ВРП є повноважною за умови обрання (призначення) на посаду щонайменше 15 членів, серед яких більшість становлять судді (зокрема і судді у відставці), та складення ними присяги.

19 Визначились: З'їзд науковців обрав до ВРП вчену з питаннями до декларацій і політичної нейтральності. Фундація DEJURE. 2023. URL: <https://new.dejure.foundation/vyznachyls-zyzid-naukovcziv-obrav-do-vrp-vchenu-z-pytannnyamy-do-deklaraczij-i-politychnoyi-nejtralnosti/>.

20 Склад Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/rubric/sklad-vyshchoyi-rady-pravosuddya-0>.

21 Публікація Етичної ради в соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/icoYNWbToBFJSmGc/>.

22 Інформація про засідання конкурсної комісії з добору кандидатів для здійснення Президентом України призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя. Офіційне представництво Президента України. 2024. URL: <https://www.president.gov.ua/administration/informaciya-pro-zasidannya-konkursnoyi-komisiyi-z-doboru-kan-913>.

23 Етична рада ухвалила рішення щодо кандидатів на посаду члена ВРП від Президента України. Етична рада. 2023. URL: <https://ec.court.gov.ua/ec/pres-centr/general/1396316/>.

членів ВРП до порядку денного на XX черговому з'їзді суддів України²⁴. Секретаріат ВРП розпочав прийом документів кандидатів на посади двох членів ВРП. Строк завершення подання документів – 19 серпня 2024 року²⁵.

З'їзд адвокатів вже понад два роки не розпочинає добір кандидатів у члени ВРП за своєю квотою.

Водночас 12 липня 2024 року до ВРП надійшов лист члена Етичної ради Роберта Корді з проханням припинити його повноваження за власним бажанням із 31 липня 2024 року. На підставі цього листа Голова ВРП 23 липня 2024 року прийняв рішення про дострокове припинення повноважень Роберта Корді як члена Етичної ради²⁶. На наступний день через Міністерство закордонних справ України ВРП звернулася до іноземних дипломатичних представництв, акредитованих в Україні, з проханням надати пропозиції щодо кандидата до складу Етичної ради²⁷.

Прогрес і проблеми

Протягом звітнього періоду відбулася часткова доукомплектація ВРП. Однак наразі у складі ВРП бракує ще чотирьох членів. Це створює ризики під час голосувань на засіданнях і мінімум на 20% збільшує навантаження на наявний склад, що зі свого боку може впливати на якість роботи ВРП.

Непризначення Президентом члена ВРП за своєю квотою на підставі рекомендацій, наданих рік тому, створює додаткові ризики для кворуму ВРП та реалізації нею повноважень з призначення суддів (для чого потрібно мінімум 14 голосів).

Аналогічні ризики слід прогнозувати і у випадку відсутності будь-яких дій з боку керівництва Національної асоціації адвокатів України, спрямованих на скликання з'їзду адвокатів для обрання двох членів ВРП за своєю квотою.

Також у випадку, якщо станом на березень 2025 року з'їздом суддів не буде обрано двох нових членів ВРП на заміну тих, у кого завершаться повноваження, є ризик зупинення частини процедур. ВРП при цьому працюватиме на межі кворуму.

З 1 серпня 2024 року в Етичній раді буде відсутній один член із трьох, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями. Це певною мірою погіршить становище кандидата на посаду члена ВРП, оскільки за рішення про його відповідність критеріям професійної етики та доброчесності обов'язково мають проголосувати два члени Етичної ради, запропоновані міжнародними та іноземними організаціями²⁸.

Рекомендації

Головним завданням є якнайшвидше призначення нового члена Етичної ради для забезпечення її ефективної роботи, зокрема в частині прийняття найбільш виважених рішень. Для

24 Рішення Ради суддів України від 21.06.2024 № 16. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents/175>.

25 Секретаріат Вищої ради правосуддя розпочав прийом документів від кандидатів для обрання членів ВРП з'їздом суддів України. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/sekretariat-vyshchovi-rady-pravosuddya-rozpochav-pryom-dokumentiv-vid-kandydativ-dlya-obrannya>.

26 ВРП вживає заходів для призначення нового члена Етичної ради. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-vzhivaye-zahodiv-dlya-pryznachennya-novogo-chlena-etychnoy-rady>.

27 Там само.

28 Відповідно до п. 23¹ Прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про Вищу раду правосуддя» рішення Етичної ради ухвалюється більшістю голосів від присутніх членів Етичної ради за умови, що воно підтримано двома голосами членів Етичної ради, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями.

цього міжнародним партнерам необхідно якнайшвидше надати пропозиції щодо кандидата до складу Етичної ради, а ВРП – без зволікань призначити нового члена такої ради.

З метою ефективної діяльності ВРП та безперервного виконання властивих їй функцій необхідно здійснити всі можливі дії задля обрання/призначення чотирьох членів ВРП за квотами Президента та з'їзду адвокатів, а також обрання двох нових членів ВРП за квотою з'їзду суддів на заміну тих, чиї повноваження завершуються в березні 2025 року.

Так, для вирішення ситуації, що склалася у зв'язку з непроведенням протягом більш як двох років з'їзду адвокатів, доцільно на законодавчому рівні розробити альтернативний механізм скликання з'їзду та передбачити відповідальність керівництва Національної асоціації адвокатів України у разі його непроведення. Оскільки значна кількість адвокатів при здійсненні адвокатської діяльності користуються, серед іншого, електронними сервісами для підписання документів, з'їзд адвокатів може проводитися онлайн, а ідентифікація адвокатів і голосування – за допомогою захищених електронних сервісів.

Нереалізація Президентом своїх повноважень з призначення членів ВРП потребує широкої правничої дискусії та розробки механізмів врегулювання таких ситуацій.

Здійснення ВРП своїх повноважень

Стан справ

Після початку роботи повноважного складу ВРП відновилася реалізація таких її функцій, як: призначення, переведення, звільнення суддів, відсторонення їх від здійснення правосуддя, надання згоди на арешт судді тощо.

У 2023 році ВРП внесла Президентові подання про призначення судді до ВС²⁹, а протягом січня-червня 2024 року внесено подання про призначення на посади 357 суддів до місцевих судів, з них: 311 – до загальних судів; 26 – до адміністративних судів; 20 – до господарських судів. Протягом вказаного періоду Президентові внесено подання про призначення 349 кандидатів на посади судів³⁰.

8 травня 2024 року Президент підписав 24 укази про призначення 114 суддів, а 4 липня 2024 року – ще 38 указів щодо 215 суддів. 5 липня 2024 року відбулася церемонія складання присяги суддями, вперше призначеними на посаду судді. Присягу склали 248 суддів місцевих судів, з них 208 – судді загальних місцевих судів, 22 – адміністративних судів, 18 – господарських судів³¹.

Протягом 2023 року ВРП звільнила 325 суддів³²: 318 – за загальними обставинами, шість – за вчинення істотного дисциплінарного проступку, один суддя звільнений на підставі пп. 4 п. 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України відповідно до подань з рекомендацією ВККС (за результатами кваліфікаційного оцінювання його визнано таким, що не відповідає займаній посаді). 134 судді звільнено у січні-червні 2024 року: 119 – за

29 ВРП ухвалила внести Президентові України подання про призначення судді до Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-uhvalyla-vnesty-prezydentovi-ukrayiny-podannya-pro-pryznachennya-suddi-do-kasacijnogo>.

30 Протягом шести місяців 2024 року Вища рада правосуддя ухвалила рішення про внесення Президентові України подання про призначення на посади 357 суддів до місцевих судів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/protiygom-sichnya-cherwnya-2024-roku-vrp-uhvalyla-vnesty-prezydentovi-ukrayiny-podannya-pro>.

31 Там само.

32 Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2023 році. Вища рада правосуддя. 2024. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/analiz_za_2023_rik_.pdf.

загальними обставинами, 12 – за вчинення істотного дисциплінарного проступку і 3 – за невідповідність займаній посаді³³.

Під час звільнень суддів у відставку регулярно трапляються випадки, коли суддя такими діями намагається уникнути кваліфікаційного оцінювання. Тобто суддя через «хворобу» ігнорує всі спроби ВККС провести з ним співбесіду в межах процедури кваліфікаційного оцінювання³⁴, натомість на засідання ВРП щодо звільнення такого судді у відставку він/вона з'являється і здебільшого таку відставку отримує.

Також відомі випадки, коли судді намагалися звільнитися за заявою про відставку у зв'язку із поданням до ВРП дисциплінарних скарг, намагаючись уникнути у такий спосіб притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. У частині випадків ВРП ухвалювалося рішення про звільнення судді з посади на цій підставі, у решті випадків розгляд заяви про відставку зупинявся до розгляду дисциплінарних скарг по суті³⁵.

Протягом 2023 року ВРП ухвалила 15 рішень про надання згоди на утримання судді під вартою, 17 рішень про задоволення клопотань Офісу Генерального прокурора (ОГП) щодо тимчасового відсторонення та продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя до набрання законної сили вироком суду або закриття кримінального провадження; 11 рішень про часткове задоволення вказаних клопотань³⁶.

За шість місяців 2024 року ВРП тимчасово відсторонила дев'ять суддів від здійснення правосуддя та ухвалила сім рішень про продовження строку тимчасового відсторонення судді. Також за цей період до ВРП надійшло два подання про надання згоди на утримання судді під вартою, за результатами розгляду яких ВРП прийнято одне рішення про надання такої згоди³⁷.

Такі повноваження ВРП реалізовує на підставі подань ОГП (безпосередньо Генерального прокурора або його заступників). Як правило, ОГП здебільшого звертається одночасно щодо відсторонення судді від здійснення правосуддя і надання згоди на утримання судді під вартою. Однак трапляються випадки, коли до ВРП надходить подання щодо утримання судді під вартою без відсторонення від здійснення правосуддя (наприклад, у випадку колишнього Голови ВС Всеволода Князева). Як наслідок, В. Князев виклав окрему думку у справі Ferrexro PLC, перебуваючи у СІЗО, та передав її до ВС для внесення у Єдиний державний реєстр судових рішень (ЄДРСР)³⁸.

Рішенням ВРП 8 лютого 2024 року створено робочу групу з розроблення Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді)³⁹. Розробка та затвердження єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної

33 Протягом січня-червня 2024 року Вища рада правосуддя ухвалила рішення щодо звільнення 134 суддів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/uprodovzh-i-pivrichchya-2024-roku-zvilneno-134-suddi>.

34 Суддя Андрієнко втретє «захворіла» напередодні кваліфікаційного оцінювання. Фондація DEJURE. 2024. URL: <https://new.dejure.foundation/suddya-andriyenko-vtretye-zahvorila-naperedodni-kvalifoczinuyannya/>.

35 ВРП зупинила розгляд заяви судді Окружного адміністративного суду міста Києва Євгенія Аблова про звільнення з посади у відставку. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-zupynyla-rozglyad-zayavy-suddi-okruzhnogo-administratyvnogo-sudu-mista-kyyeva-yevgeniya>.

36 Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2023 році. Вища рада правосуддя. 2024. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/analiz_za_2023_rik_.pdf.

37 Протягом січня-червня 2024 року до ВРП надійшло 17 клопотань Офісу Генерального прокурора. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/uprodovzh-shesty-misyaciv-2024-roku-do-vrp-nadiyshlo-dva-podannya-pro-nadannya-zgody-na>.

38 Окрема думка судді Князева В.С. Єдиний реєстр судових рішень. 2023. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113269749>.

39 Про створення робочої групи з розроблення Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді): рішення Вищої ради правосуддя від 08.02.2024 № 375/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43695>.

етики також передбачена Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки⁴⁰. До складу групи входять члени ВРП, ВККС, ГРД і представники міжнародних проєктів: Програми USAID «Справедливість для всіх», Проєкту ЄС «Право-Justice», Проєкту Ради Європи «Підтримка судової влади України в умовах війни та післявоєнного періоду», Міжнародної організації права розвитку (IDLO) в Україні. 1 липня 2024 року робоча група завершила роботу над проєктом Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді). Очікується, що Єдині показники будуть затверджені після консультацій із ВККС, РСУ та ГРД⁴¹.

Прогрес і проблеми

Після майже року зупинки початок здійснення ВРП своїх функцій є суттєвим прогресом. Однак ОГП інколи продовжується практика звернення до ВРП з поданням щодо утримання судді під вартою без відсторонення від здійснення правосуддя. І як наслідок суддя, щодо якого порушено кримінальну справу, використовуючи недопрацювання органу прокуратури, продовжує здійснювати свої суддівські повноваження. Це має негативний вплив на довіру суспільства як до судової влади загалом, так і діяльності органів прокуратури з погляду їх ефективності.

Також продовжується фіксація спроб суддів звільнитися у відставку під час процедури кваліфікаційного оцінювання та у випадку наявності поданих щодо судді дисциплінарних скарг задля уникнення негативних наслідків.

Рекомендації

Внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», які б регламентували, що:

- › При наданні ВРП згоди на утримання судді під вартою чи арештом одночасно вирішується питання і щодо відсторонення його від здійснення правосуддя.
- › У випадку подання суддею заяви про звільнення у відставку, однак при наявності поданих (але не відкритих) щодо судді дисциплінарних скарг, питання відкриття і розгляду таких скарг вирішується ВРП протягом двох місяців. Після чого ухвалюється рішення щодо звільнення у відставку (або відмови у такому звільненні).
- › Питання щодо звільнення судді у відставку під час процедури кваліфікаційного оцінювання має ухвалюватися з урахуванням інформації про наявність або відсутність щодо такого судді дисциплінарних скарг. У випадку відсутності поданих скарг право на відставку може бути реалізовано в будь-який момент, без огляду на триваюче кваліфікаційне оцінювання судді. У випадку наявності дисциплінарних скарг розгляд заяви про звільнення у відставку зупиняється до завершення розгляду дисциплінарних скарг (з урахуванням пропозицій, наданих в цьому пункті).
- › Якнайшвидше прийняти Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), щоб оцінка кандидатів у судді у розпочатих конкурсах відбувалася з урахуванням положень такого акта.

40 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

41 Робоча група завершила підготовку проєкту Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді, кандидата. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/robocha-grupa-zavershylo-pidgotovku-proyektu-yedynih-pokaznykiv-dlya-ocinky-dobrochesnosti-ta>.

Притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності

Стан справ

Дисциплінарна функція ВРП не реалізовувалася протягом більш як двох років (з 5 серпня 2021 року, після набранням чинності Законом України № 1635-IX⁴²).

Завдяки ухваленню необхідних законодавчих змін^{43,44}, у жовтні 2023 року відновлено дисциплінарну функцію ВРП. 19 жовтня 2023 року ВРП ухвалила рішення відновити з 1 листопада 2023 року розподіл між її членами скарг щодо дисциплінарного проступку судді та скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора⁴⁵.

У листопаді 2023 року ВРП затвердила зміни до свого Регламенту, виклавши його в новій редакції⁴⁶ і передбачивши, серед іншого, що дисциплінарні провадження щодо суддів здійснюються в хронологічному порядку за датою надходження з урахуванням певної пріоритетності: якщо наслідком дисциплінарного провадження може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених п. 3 ч. 6 ст. 126 Конституції України, зокрема щодо судді, який звернувся із заявою про відставку; щодо судді, кваліфікаційне оцінювання якого зупинено у зв'язку з розглядом дисциплінарної скарги; щодо судді, щодо якого ВКС внесено рекомендацію про призначення за результатами конкурсу на зайняття вакантної посади судді, переведення; якщо у скаргі наведені відомості про дії судді, що викликали значний суспільний інтерес. Саме в цій частині положення Регламенту оскаржено до суду суддями Окружного адміністративного суду міста Києва П. Вовком та І. Погрібніченком⁴⁷. Наразі судовий розгляд триває.

6 грудня 2023 року у ВРП завершився розподіл скарг щодо дисциплінарного проступку судді, які накопичилися за час відсутності у ВРП дисциплінарної функції. Всього було розподілено 14 454 скарги, з них: 13 443 скарги – це старі справи, дисциплінарне провадження в яких не завершено попереднім складом ВРП, і скарги, які надійшли з 5 серпня 2021 року до 31 жовтня 2023 року. Також з 1 листопада до 6 грудня розподілено 1011 нових справ, що надійшли з 1 листопада 2023 року⁴⁸.

Протягом січня-червня 2024 року до ВРП надійшло понад 4000 дисциплінарних скарг. Середня кількість скарг, що надходять за місяць – близько 700. Члени ВРП в середньому розглядають 900 скарг на місяць. Із листопада 2023 року до червня 2024-го розглянуто близько 5000 дисциплінарних скарг⁴⁹.

42 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 14.07.2021 № 1635-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text>.

43 Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів: Закон України від 09.08.2023 № 3304-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3304-20#top>.

44 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 06.09.2023 № 3378-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3378-20#Text>.

45 Від сьогодні розпочинаються засідання Дисциплінарних палат ВРП. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vid-sogodni-rozpochynayutsya-zasidannya-dyscyplinarnykh-palat-vrp>.

46 Про затвердження Змін до Регламенту Вищої ради правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 21.11.2023 № 1068/0/15-23, п. 13.7. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/41668>.

47 Оголошення. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/page/ogoloshennya-1>.

48 У ВРП завершився розподіл скарг щодо дисциплінарного проступку судді, які накопичилися за час відсутності у Раді дисциплінарної функції. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/u-vrp-zavershyvsya-rozpodil-skarg-shchododyscyplinarnogo-prostupku-suddi-yaki-nakopychylsya>.

49 Протягом січня-червня 2024 року надійшло понад 4 тис. скарг. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/yes-bude-naybilsh-vymoglyvym-u-pytanniah-vykonannya-ukrayinoyu-yevrointegratsiyynogo-procesu>.

Протягом шести місяців 2024 року 67 суддів притягнуто до дисциплінарної відповідальності та застосовано до них такі види дисциплінарних стягнень: попередження (28 суддів); відсторонення (один суддя); догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця (дев'ять суддів); сувора догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців (вісім суддів); подання про звільнення (20 суддів)⁵⁰. Серед притягнутих до відповідальності у вигляді подання про звільнення з посади – колишній Голова ВС Всеволод Князєв.

У 2023 році притягнуто до дисциплінарної відповідальності шість суддів, з яких до п'яти застосовано дисциплінарне стягнення у вигляді попередження та щодо одного судді – подання про звільнення⁵¹.

Прогрес і проблеми

Відновлення дисциплінарної функції ВРП після більш як двох років зупинки є значним прогресом в очищенні та реформуванні судової влади. Представники громадських організацій (зокрема Фундації DEJURE) зазначають при цьому про наявність різної практики у дисциплінарних палатах ВРП щодо притягнення судді до відповідальності при схожих обставинах, що, звісно, може стати підставою для скасування частини рішень ВРП⁵². Водночас представниками громадськості вказуються певні прізвища членів ВРП, які можуть порушувати практику та допомагати деяким суддям уникати відповідальності⁵³.

Також проблемою є визначення пріоритетності дисциплінарних скарг та їх подальший розгляд.

Рекомендації

- › Провести ґрунтовний аналіз нової практики ВРП щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності з метою виявлення розбіжностей. При цьому такий аналіз варто провести не тільки в межах діяльності палат, а й окремо щодо роботи кожного члена ВРП.
- › Уточнити критерії визначення пріоритетності дисциплінарних скарг і встановити чіткі часові межі їх розгляду – два місяці з моменту встановлення критерію пріоритетності.
- › Надалі розмістити на вебсайті ВРП відкриті дані у розрізі роботи кожного члена ВРП із відображенням інформації щодо всіх голосувань, строків розгляду, кількості розглянутих скарг та інших питань притягнення суддів до відповідальності.

Добір до Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя

Стан справ

Законом України № 3378-ІХ⁵⁴ врегульовано питання формування СДІ ВРП, зокрема уточнено її правовий статус та повноваження, особливості заміщення посад керівника СДІ

50 Інформація про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hci.gov.ua/disciplinary>.

51 Інформація про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hci.gov.ua/disciplinary?page=1>.

52 Публікації Фундації DEJURE в соціальній мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/share/p/w7NTzGZ9T6b1dwLe/>; <https://www.facebook.com/share/p/tRJXHYNZt87SKvSB/>.

53 Публікації Фундації DEJURE в соціальній мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/share/p/zydQ7Bb7tUEKeQpE/>; <https://www.facebook.com/share/p/PCwvjwNL8z41EE5/>; <https://www.facebook.com/share/p/yYJLhZYBVoJrXPg1/>.

54 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 06.09.2023 № 3378-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3378-20#Text>.

ВРП, його заступника та дисциплінарного інспектора, а також їхні повноваження, права та обов'язки тощо.

7 грудня 2023 року ВРП утворила конкурсну комісію для проведення конкурсу на зайняття посади керівника СДІ, його заступника та дисциплінарного інспектора⁵⁵. Згодом головою конкурсної комісії була обрана Реда Мольєне, заступницею – Ольга Попікова⁵⁶.

19 грудня 2023 року ВРП оголосила конкурс на зайняття посад керівника СДІ ВРП – заступника керівника секретаріату ВРП, заступника керівника СДІ ВРП та 24 дисциплінарних інспекторів СДІ ВРП⁵⁷.

Конкурсна комісія оприлюднила Регламент проведення конкурсу на посади у СДІ ВРП. У січні-лютому 2024 року було проведено прийом документів від кандидатів на посади у СДІ ВРП. Однак через низьку активність кандидатів строки подання документів у січні були продовжені. У підсумку документи подали 415 кандидатів (539 заяв)⁵⁸. Деякі кандидати подали документи одночасно на декілька посад.

За результатами розгляду документів до участі в конкурсі було допущено на посаду:

- › керівника СДІ ВРП – 11 кандидатів;
- › заступника керівника СДІ ВРП – 120 кандидатів;
- › дисциплінарного інспектора – 350 кандидатів.

2 квітня 2024 року конкурсною комісією затверджено Порядок проведення конкурсу на зайняття посад керівника СДІ ВРП та його заступника, дисциплінарного інспектора⁵⁹.

У травні 2024 року конкурсна комісія провела перший етап – тестування когнітивних навичок кандидатів. Лише 67 кандидатів на посаду дисциплінарного інспектора успішно склали такий вид тестування. Також успішно пройшли тестування 17 кандидатів на посаду заступника керівника СДІ ВРП і два кандидати на посаду керівника СДІ ВРП⁶⁰.

22 червня 2024 року відбувся наступний етап конкурсу – розв'язання ситуаційного завдання. У цьому етапі взяли участь 68 кандидатів із 69. Усі кандидати протягом двох годин відповіли на одне завдання, яке було обране випадковим чином безпосередньо перед його виконанням⁶¹. За результатами перевірки відповідей на ситуаційні завдання та відповідно до порядку проведення конкурсу до наступного етапу конкурсу (співбесіди) було допущено

55 ВРП утворила конкурсну комісію для відбору на посади дисциплінарних інспекторів. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-utvorila-konkursnu-komisiyu-dlya-vidboru-na-posady-dyscyplinarnykh-inspektoriv>.

56 Реда Мольєне обрана головою конкурсної комісії для проведення конкурсу на посади у Службі дисциплінарних інспекторів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/rede-molyene-obrana-golovoyu-konkursnoyi-komisiyi-dlya-provedennya-konkursu-na-posady-u-sluzhbi>.

57 Оголошено конкурс на зайняття посади керівника Служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-posady-kerivnyka-sluzhby-dyscyplinarnykh-inspektoriv-ta-yogo>.

58 Завершено прийом документів від кандидатів на посади у Службі дисциплінарних інспекторів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/zaversheno-pryom-dokumentiv-vid-kandydativ-na-posady-u-sluzhbi-dyscyplinarnykh-inspektoriv>.

59 Порядок проведення конкурсу на зайняття посад керівника Служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора: протокол засідання конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посад керівника Служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора від 02.04.2024 № 2. URL: <https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/poryadok-kksdi-2-04-24.pdf>.

60 Відбулося шосте офіційне засідання конкурсної комісії. Конкурсна комісія – Служба дисциплінарних інспекторів. 2024. URL: <https://www.facebook.com/watch/?v=919753809924918>.

61 Публікація на сторінці конкурсної комісії у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/FmSUem7nknAxsZt/>.

п'ять кандидатів, які набрали найбільшу кількість балів і претендують на посаду заступника керівника СДІ ВРП, та 48 кандидатів, які претендують на 24 посади дисциплінарних інспекторів відповідно⁶².

Перевірка кандидатів на посади заступника керівника СДІ ВРП і дисциплінарних інспекторів на відповідність критерію добросовісності та встановленим для судді етичним стандартам вже триває. Наступним етапом для кандидатів стануть співбесіди з комісією, що попередньо заплановані на період 26 серпня – 6 вересня 2024 року⁶³.

У липні відбулися співбесіди з двома кандидатами на посаду керівника СДІ ВРП, за результатами яких до списку переможців конкурсу конкурсна комісія не включила жодного кандидата⁶⁴. Одночасно окремі члени конкурсної комісії дозволили собі проактивну комунікацію у медіа щодо прийнятого рішення⁶⁵. Це спричинило певні питання щодо доцільності та правомірності таких дій, зокрема в одного з кандидатів на посаду керівника СДІ ВРП, адже оприлюднена інформація, по-перше, негативно характеризувала минулих кандидатів, а по-друге, надала можливість їх ідентифікувати⁶⁶.

Наразі ВРП оголосила повторний конкурс на цю посаду. До 22 серпня 2024 року триватиме прийом документів від кандидатів⁶⁷. Очікується, що конкурс буде завершено у жовтні, а повноцінне формування СДІ ВРП – до кінця 2024 року⁶⁸.

В Плані для Ukraine Facility на 2024–2027 роки⁶⁹ передбачається, що до кінця IV кварталу 2025 року 20% старих дисциплінарних проваджень (скарг), не розглянутих станом на 31 грудня 2023 року, будуть вирішені із залученням СДІ ВРП та на основі критеріїв пріоритетності розгляду дисциплінарних скарг, визначених п. 13.7 Регламенту ВРП (у редакції від 21 листопада 2023 року № 1068/0/15-23)⁷⁰.

Прогрес і проблеми

Старт конкурсу до СДІ ВРП, безумовно, є прогресом у реформуванні процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. За оптимістичного сценарію, СДІ ВРП запрацює у IV кварталі 2024 року.

Однак робота конкурсної комісії характеризується певним зволіканням, з одного боку, та вкрай високими вимогами під час тестування когнітивних навичок кандидатів – з іншого,

62 Публікація на сторінці конкурсної комісії у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/kBGwzimm2SZed5te/>.

63 Публікація на сторінці конкурсної комісії у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/raTkHpH3B7b5E2Ka/>.

64 Комісія визначила результат конкурсу на посаду керівника служби дисциплінарних інспекторів. Конкурсна комісія – Служба дисциплінарних інспекторів. 2024. URL: <https://www.facebook.com/watch/?v=335925952904529>.

65 Українське суспільство заслугоує на посадовців із високим рівнем професіоналізму та бездоганною репутацією. Українська правда. 2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2024/07/22/7466834/>.

66 Публікація Васильєва Є. на особистій сторінці в соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/WrJQqzQaEuSbjnKD/>.

67 Публікація на сторінці конкурсної комісії у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/ky9pD8Taa3Ax4uQ/>.

68 Керівника служби дисциплінарних інспекторів ВРП буде обрано до кінця жовтня, Україна виконає свої зобов'язання – голова конкурсної комісії. Interfax-Україна. 2024. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/1001293.html>.

69 План для Ukraine Facility на 2024–2027 роки. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>.

70 Про затвердження Регламенту Вищої ради правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 24.01.2017 № 52/0/15-17. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr52_910-17#top.

унаслідок чого можуть бути певні затримки в реалізації різних етапів конкурсу та навіть повтор деяких процедур, як це вже відбулося під час конкурсу на посаду керівника СДІ ВРП⁷¹.

Навіть попри відсутність обов'язку щодо оприлюднення негативних висновків про припинення участі кандидата в конкурсі, є ризик самотійного зняття з конкурсу частини кандидатів. Враховуючи зазначене та високі вимоги до кандидатів під час тестування когнітивних навичок, є ймовірність незаповнення всіх вакансій у СДІ ВРП і проведення повторного конкурсу не тільки на посаду її керівника, а й на інші посади.

Є проблема з приміщенням, де має працювати служба, його технічним обладнанням та іншими організаційними питаннями подальшої роботи служби⁷².

Встановлення у Плані для Ukraine Facility на 2024–2027 роки⁷³ прив'язки до кількості дисциплінарних скарг, які мають бути вирішені із залученням СДІ ВРП, може призвести до штучного затягування із розглядом частини скарг, що може негативно вплинути на притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

Рекомендації

Задля забезпечення реалізації ВРП повноважень щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів необхідно якнайшвидше, з дотриманням принципів відкритості та прозорості завершити добір на посади СДІ.

З огляду на те, що ухвалення висновків про припинення кандидатами участі в конкурсі може спричинити добровільне зняття з конкурсу частини кандидатів, доцільнішим вбачається застосування під час конкурсу так званого позитивного відбору (як при доборі кандидатів у члени ВККС), для чого варто внести зміни до Порядку проведення конкурсу⁷⁴.

Слід також переглянути прохідний бал під час тестування когнітивних навичок кандидатів після ґрунтовного вивчення цього питання досвідченими тестологами.

Щодо матеріально-технічного забезпечення роботи СДІ ВРП після її формування, то ВРП спільно з Кабінетом Міністрів України варто в III кварталі 2024 року вирішити питання із забезпеченням СДІ ВРП відповідним приміщенням, його обладнанням тощо.

Також з урахуванням того, що притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності є важливою функцією ВРП, яка після її відновлення здійснюється безперервно, вбачається недоцільним і неможливим встановлення чіткого відсотка дисциплінарних скарг, що мають бути розглянуті із залученням СДІ ВРП.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВККС є державним колегіальним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України⁷⁵. По суті, це кадрове агентство судової влади,

71 Дисциплінарні інспектори. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/tags/dyscyplinarani-inspektory>.

72 Забезпечення приміщенням Служби дисциплінарних інспекторів ВРП залишається пріоритетним завданням. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/zabezpechennya-prymishchennyam-sluzhby-dyscyplinarnyh-inspektoriv-vrp-zalyshayetsya>.

73 План для Ukraine Facility на 2024–2027 роки. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>.

74 Порядок проведення конкурсу на зайняття посад керівника Служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора: протокол засідання конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посад керівника Служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора від 02.04.2024 № 2. URL: <https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/poryadok-kksdi-2-04-24.pdf>.

75 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 1 ст. 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

відповідальне за добір високопрофесійного та добросовісного суддівського корпусу, зокрема за оцінювання діючих суддів у межах процедури кваліфікаційного оцінювання.

Кадрове забезпечення

Стан справ

ВККС складається з 16 членів, вісім із яких призначаються з числа суддів або суддів у відставці⁷⁶.

Новий склад ВККС був призначений ВРП 1 червня 2023 року за результатами конкурсу, який після ухвалення відповідного законодавства тривав (через війну) близько двох років, після майже чотирьох років зупинки роботи внаслідок рішення Парламенту про звільнення попереднього складу ВККС.

6 червня 2023 року Головою ВККС було обрано Романа Ігнатова (суддю Київського апеляційного суду)⁷⁷, заступником – Руслана Сидоровича (адвоката, колишнього народного депутата, що брав активну участь у реформі 2015–2019 років)⁷⁸. З лютого 2015 року секретаріат ВККС очолює О. Пономаренко⁷⁹.

21 грудня 2023 року стало відомо про лист Служби зовнішньої розвідки⁸⁰, в якому йшлося про те, що під час спеціального оброблення інформації з відкритих джерел отримано відомості щодо особи, чиї установчі дані збігаються з установчими даними Ігнатова Р.М.

Для з'ясування обставин ВККС утворила робочу групу з трьох членів ВККС і трьох представників громадських організацій для дослідження цього питання. Також ВККС звернулася до Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Державного бюро розслідувань, ОГП, Міністерства закордонних справ України із запитами щодо отримання інформації, яка підтверджує або спростовує наявність громадянства РФ у Голови ВККС.

Робоча група працювала до 31 січня 2024 року. Зі звіту робочої групи, схваленого її членами одностайно, слідує, що російського громадянства у Голови ВККС Романа Ігнатова немає⁸¹. Водночас протягом усього періоду роботи ВККС та особливо в останні три місяці з використанням ЗМІ та соціальних мереж чинився тиск на ВККС та її Голову щодо нібито наявності у нього російського громадянства. Тиск не припинився навіть після опублікування зазначеного звіту.

27 березня 2024 року ВККС одностайно задовольнила заяву Голови ВККС про звільнення його з посади за власним бажанням⁸². Отже, наразі ВККС працює у складі 15 осіб (до липня 2024 року – 14). Один член ВККС повернувся зі служби в лавах Збройних сил України (ЗСУ), натомість одна посада залишається вакантною.

76 Там само, ч. 3 ст. 92.

77 Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обраний Роман Ігнатов. Вища кваліфікаційна комісія України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/golovoyu-vyshchoyi-kvalifikatsiynoyi-komisiyi-suddiv-ukrayiny-obranyy-roman-ignatov>.

78 Руслана Сидоровича обрали заступником Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Вища кваліфікаційна комісія України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/ruslana-sidorovycha-obraly-zastupnykom-golovy-vyshchoyi-kvalifikatsiynoyi-komisiyi-suddiv>.

79 Анкета кандидата для призначення членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Пономаренко О.Г. URL: https://dn.court.gov.ua/userfiles/media/media/ponom_ankeya.pdf.

80 Лист Служби зовнішньої розвідки від 19.12.2023 № 10/2/11724-ВС/П.

81 Звіт Робочої групи з перевірки інформації про можливу наявність громадянства російської федерації у Голови Комісії Романа Ігнатова. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/zvit_robochoyi_grupy_shchodo_ignatova.pdf.

82 Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Ігнатов подав у відставку. Інтерфакс-Україна. 2024. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/976420.html>.

5 квітня 2024 року конкурсна комісія з відбору членів ВККС оголосила конкурс на зайняття вакантної посади члена ВККС і запросила кандидатів з числа суддів або суддів у відставці до участі у конкурсі⁸³. Документи на конкурс подали 28 осіб⁸⁴. Наразі триває спеціальна перевірка кандидатів та опрацювання їхніх мотиваційних листів конкурсною комісією. Очікується, що співбесіди з кандидатами відбудуться орієнтовно в жовтні 2024 року, а призначення нового члена – у IV кварталі 2024-го⁸⁵.

7 серпня 2024 року Головою ВККС обрано Андрія Пасічника⁸⁶. До цього ВККС зробила дві спроби обрати нового Голову Комісії, однак жоден кандидат не отримав необхідної кількості голосів⁸⁷. 8 серпня 2024 року заступником Голови ВККС з четвертої спроби обрано Олексія Омельяна⁸⁸.

Прогрес і проблеми

Протягом звітного періоду відбулося повноцінне відновлення роботи ВККС, що є значним прогресом для цілей кадрового наповнення судів та реалізації кадрового компонента судової реформи. Однак зовнішній тиск на ВККС призвів до звільнення Голови ВККС, що створило вакантну посаду, яка протягом чотирьох місяців була не заповнена

Самостійною проблемою є відсутність рівної кількості суддів і представників інших юридичних професій у складі Комісії, адже ВККС – орган суддівського врядування, в якому має працювати не менше половини суддів.

Досить тривалі за часом спеціальні перевірки кандидатів у члени ВККС не дають можливості швидкого призначення члена ВККС, що збільшує навантаження на інших членів Комісії.

До внесення змін до законодавства про мобілізацію⁸⁹ самостійною проблемою була також неможливість для призначених членів ВККС (та ВРП) демобілізуватися з армії у зв'язку з призначенням, що також негативно впливало на роботу Комісії.

Відсутність законодавчого врегулювання питання заміни члена ВККС, що достроково склав повноваження, іншим членом із числа кандидатів, які вже пройшли конкурсні процедури, викликає необхідність проведення повторного конкурсу на одну посаду, що є нераціональним використанням ресурсів, насамперед людських і фінансових.

Рекомендації

З огляду на зазначені проблеми доцільним є якнайшвидше проведення в розумні строки конкурсу на одну посаду члена ВККС (за суддівською квотою).

83 Оголошення про початок конкурсу на зайняття вакантної посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/ogoloshennya-pro-pochatok-konkursu-na-zaynyattya-vakantnoyi-posady-chlena-vyshchoyi>.

84 Кандидати на посаду члена ВККСУ. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/page/kandydaty-na-posadu-chlena-vkksu>.

85 За інформацією, отриманою в робочому порядку від голови конкурсної комісії.

86 Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обраний Андрій Пасічник. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/golovoyu-vyshchoyi-kvalifikacijnyomi-komisiyi-suddiv-ukrayiny-obrany-andriy-pasichnyk>.

87 Засідання Комісії у пленарному складі (20.06.2024). Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://www.youtube.com/live/fMqV1YgloRk>.

88 ВККС обрала Олексія Омельяна заступником Голови Комісії. Юридична практика. 2024. URL: <https://pravo.ua/vkks-obrala-andriia-omeliana-zastupnykom-holovy-komisii/>.

89 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку: Закон України від 11.04.2024 № 3633-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-IX#top>.

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» доцільно передбачити норму, відповідно до якої, у випадку зменшення кількісного складу Комісії на одну-три особи, нові члени призначаються з резерву кандидатів, що успішно пройшли конкурсні процедури, але не були призначені ВРП на посаду члена ВККС. Новий же конкурс має проводитися, якщо зменшення складу ВККС відбулося більше, ніж на три особи.

Інституційна спроможність ВККС

Стан справ

Новий склад ВККС у червні 2023 року стикнувся з необхідністю модернізації локальних нормативних актів, а також з проблемами, що були спричинені тривалою зупинкою роботи органу: численні незавершені кадрові процедури, застаріла матеріально-технічна база, неуккомплектований апарат.

Протягом 2023–2024 років ВККС внесла низку змін до власного Регламенту⁹⁰, зокрема спрямованих на укріплення принципу колегіальності в прийнятті рішень ВККС.

Рішенням ВККС від 29 лютого 2024 року внесено зміни до Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді⁹¹, які стосуються, серед іншого, конкурсу до ВАКС.

Також у травні 2024 року затверджено Порядок доступу до суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) членів ГРД⁹².

У січні 2024 року ВККС і ГРД звернулися зі спільним листом до послів G7 та ЄС, в якому повідомили про те, що Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) зупинили надання інформації про суддів, які проходять кваліфікаційне оцінювання. У зв'язку з цим автори листа звернулися з проханням «втрутитися» та «наголосити керівництву НАЗК та НАБУ на крайній важливості продовження кваліфікаційного оцінювання суддів», оскільки «його припинення поставить під загрозу очищення судової системи та підірве весь процес судової реформи»⁹³.

Це вкрай нетипова ситуація, коли державна інституція не звертається до партнерів з інших органів державної влади, а безпосередньо до послів G7 та ЄС. Вона мала вплив як на внутрішні процеси ВККС, так і на взаємовідносини ВККС з НАБУ та НАЗК.

З лютого 2024 року темпи проведення кваліфікаційного оцінювання суттєво уповільнилися⁹⁴. Наразі є усні домовленості між ВККС і НАЗК щодо певної допомоги з боку останнього в підготовці аналітичних довідок про суддів. Строки, регулярність надання таких довідок та їх кількість наразі чітко не узгоджені.

90 Регламент Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 13.10.2016 № 81/зп-16. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/reglament_12022024_kontrol.pdf.

91 Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 02.11.2016 № 141/зп-16. URL: https://www.vkksu.gov.ua/sites/default/files/polozhennya_pro_provedennya_konkursu_na_zaynyattya_vakantnoyi_posady_suddi.2.2024.pdf.

92 Порядок доступу до суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) членів Громадської ради доброчесності: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 22.05.2024 № 37/зп-24. URL: <https://vkksu.gov.ua/doc/pro-zatverdzhennya-poryadku-dostupu-do-suddivskogo-dosye-dosye-kandydata-na-posadu-suddi-chleniv>.

93 ВККС з ГРД поскаржилися послам G7 на НАБУ і НАЗК, які не дають інформацію про суддів, що загрожує зупинкою кваліфікаційного оцінювання. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/291442-vkks-s-grd-pozhalovalis-poslam-g7-na-nabu-i-napk-kotorye-ne-dayut-informatsiyu-o-sudyakh-cho-ugrozhaet-ostanovkoy-kvalifitsenivaniya-pismo>.

94 Докладно описано в окремому розділі.

Минулого року Рахунковою палатою України був проведений комплексний аудит ВККС, за результатами якого оприлюднений відповідний звіт⁹⁵, у якому йдеться про те, що внаслідок неналежного контролю з боку Державної судової адміністрації України (ДСА) ВККС використала з державного бюджету: з порушенням норм чинного законодавства – 3,5 млн грн, непродуктивно – 863 000 грн, неефективно – 433 000 грн. Також зазначено, що на впроваджену у ВККС систему автоматизації робочих процесів майнові права власності за ВККС не закріплено. До того ж ця система не інтегрована (не забезпечує обміну даними) до Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС). У звітний період Комісія зробила низку кроків, спрямованих на диджиталізацію процесів: кандидати на посаду суддів апеляційного суду та ВАКС подають документи в електронному вигляді.

У травні 2024 року на розгляд Парламенту були внесені законопроєкти № 11254⁹⁶ та № 11254-1⁹⁷, якими пропонується надати ВККС статус головного розпорядника бюджетних коштів щодо себе та Національної школи суддів України (НШСУ). У липні 2024 року Комітет Верховної Ради з питань правової політики рекомендував Парламенту прийняти законопроєкт № 11254, однак поки його до порядку денного не включено.

У червні 2024 року ВККС затвердила Положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту та методичку оцінювання кандидатів⁹⁸, що, зокрема, регламентує процедури кваліфікаційного оцінювання у межах конкурсів на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів і ВАКС.

У звітний період ВККС зробила низку кроків, спрямованих на диджиталізацію процесів: кандидати на посаду суддів апеляційного суду та ВАКС подають документи в електронному вигляді.

Прогрес і проблеми

Законодавче регулювання статусу та повноважень ВККС значно менш деталізоване, аніж зміст аналогічних норм, що визначають статус ВРП та КСУ. Новий склад ВККС зразка 2023 року тяжіє до інтенсифікації реалізації принципу колегіальності у роботі Комісії. Водночас Закон України «Про судоустрій та статус суддів»⁹⁹ містить низку прогалин, які заважають однозначно тлумачити задум законодавця щодо статусу та повноважень ВККС.

Це далося взнаки під час розробки та ухвалення нової редакції Регламенту ВККС восени 2023 року. Оновлений нормативний акт містить чимало новел, які надають широкі повноваження пленарному складу органу на відміну від попередньої практики, коли багато з них були віднесені до повноважень голови ВККС. Ухвалення відповідних змін зайняло багато часу, враховуючи, що низка членів Комісії виклала окремі думки, зокрема щодо відсутності у пленарного складу ВККС повноважень, якими його наділив Регламент як підзаконний акт. Водночас хоча ВККС частково розв'язала питання наділення пленарного складу Ко-

95 Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. 2023. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2023/17-3_2023/Zvit_17-3_2023.pdf.

96 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо фінансового забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: проєкт Закону України, реєстраційний № 11254 від 13.05.2024. URL: <https://td.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44198>.

97 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо фінансового забезпечення діяльності органів суддівського врядування: проєкт Закону України, реєстраційний № 11254-1 від 24.05.2024. URL: <https://td.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44293>.

98 Положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту та методичку оцінювання кандидатів: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 19.06.2024 № 185/зп-24. URL: https://www.vkksu.gov.ua/sites/default/files/polozhennya_pro_poryadok_skladannya_kvalifikacijnogo_issyutu_ta_metodyky_ocynuv_kaciyi.pdf.

99 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

місії широким колом повноважень для реалізації її статусу як колегіального органу, проте на тлі відсутності чіткого законодавчого регулювання є ризик, що інший склад Комісії може так само змінити ці повноваження.

Актуальним залишається і питання щодо визначення порядку призначення та звільнення керівника секретаріату ВККС, оскільки наразі відповідну посаду продовжує обіймати особа, призначена під час роботи попереднього складу Комісії, чиї повноваження були припинені відповідно до Закону України № 193-IX¹⁰⁰. Тим паче, що вказаний Закон¹⁰¹ безпосередньо передбачав, що з дня набрання ним чинності повноваження членів ВККС припиняються, а керівник секретаріату ВККС призначається за результатами конкурсу з урахуванням вимог закону.

Найбільшою проблемою, що впливає на інституційну спроможність ВККС, є залежність від інших органів у питаннях отримання інформації з державних реєстрів та її аналізу щодо суддів і кандидатів на посаду судді. Це ставить ВККС у повну залежність від НАЗК (та НАБУ) в кадрових процедурах. Також є ризик відсутності у НАЗК можливості надавати ВККС хоча б мінімальну кількість аналітичних довідок.

Хоча ВККС і робить низку кроків на шляху цифровізації, загальний її рівень залишається низьким. Самостійною проблемою є відсутність майнових прав на програму, на якій побудована робота ВККС.

Фінансова залежність від ДСА впливає на роботу ВККС, що позначається на всіх внутрішніх процесах Комісії.

Рекомендації

Варто розробити та внести зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», якими більш чітко визначити статус ВККС та повноваження її пленарного складу, а також унормувати порядок призначення і звільнення керівництва секретаріату ВККС.

На тлі описаних подій доцільним вбачається створення самостійного аналітичного підрозділу всередині ВККС, працівники якого працюватимуть з усіма державними реєстрами та аналізуватимуть отриману від них інформацію щодо суддів і кандидатів на посаду судді. Без такого підрозділу ВККС не зможе ефективно реалізовувати покладені на неї функції.

Аналітичний підрозділ доцільно створити за прикладом СДІ ВРП. Тобто це має бути самостійний структурний підрозділ у складі ВККС, який функціонуватиме для реалізації повноважень ВККС щодо добору та кваліфікаційного оцінювання суддів, а також сприятиме в перевірках декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів і кандидатів на посаду судді.

До складу аналітичної служби можуть входити 24 аналітики, керівник служби та його заступник, які будуть відібрані конкурсною комісією (за прикладом СДІ ВРП). Рівень фінансового забезпечення вбачається за необхідне встановити на рівні відповідних посад у СДІ ВРП.

Такий підхід забезпечить високий рівень компетентності, доброчесності та незалежності аналітичної служби, суттєво зменшить корупційні ризики, підвищить інституційну спроможність ВККС (та судової влади загалом) і забезпечить інституційну пам'ять під час зміни складів ВККС, які призначаються на свої посади строком на чотири роки.

¹⁰⁰ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Закон України від 16.10.2019 № 193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text>.

¹⁰¹ Там само, п. 2 розділу II.

Запропонована модель потребуватиме внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та відповідного бюджетного фінансування. За всіх сприятливих умов створити таку службу буде можливо протягом шести-дев'яти місяців після набрання чинності відповідних законодавчих змін.

Водночас зі створенням аналітичної служби необхідно провести функціональний аудит секретаріату ВККС задля подальшого визначення оптимальної структури апарату ВККС відповідно до оновлених законодавцем функцій ВККС у межах Закону України № 3511-ІХ¹⁰² та майбутніх кадрових процедур.

Прийняття законопроекту № 11254, за яким ВККС отримає статус головного розпорядника бюджетних коштів відносно себе та НШСУ, підвищить інституційну спроможність Комісії. Водночас вважається доцільним посилення внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів та регулярне звітування відповідних співробітників секретаріату ВККС перед членами ВККС, а також підсилення фінансового підрозділу додатковим кадровим ресурсом.

Наступним кроком є подальша диджиталізація ВККС, що є об'єктивно необхідним для ведення досьє суддів і кандидатів на посаду судді в електронному форматі, обміну інформацією з державними реєстрами, судами, іншими органами системи правосуддя. Доцільно також вивчити питання застосування інструментів штучного інтелекту (ШІ) для обробки великих обсягів даних.

Вважається за необхідне врегулювати питання з майновими правами власності на програмне забезпечення та подальша робота щодо її інтеграції з ЄСІТС.

Також потребують актуалізації та узгодження із законодавством Положення про секретаріат, Положення про інспектора тощо.

Громадська рада міжнародних експертів

Стан справ

Громадська рада міжнародних експертів (ГРМЕ) утворюється строком на шість років ВККС для сприяння їй у підготовці рішень з питань призначення на посади суддів ВККС та є її допоміжним органом. ГРМЕ виконує свої повноваження у складі шести членів¹⁰³.

Перший склад ГРМЕ був призначений 6 листопада 2018 року. Тобто шестирічний строк функціонування ГРМЕ, передбачений Законом, завершується в листопаді цього року. Члени ГРМЕ призначаються строком на два роки і не можуть бути призначені повторно¹⁰⁴.

У грудні 2023 року за сприяння Міністерства закордонних справ України ВККС направила листи-запрошення до чотирьох міжнародних організацій (Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД), Міжнародного валютного фонду (МВФ), Європейського управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF), з якими Україна офіційно співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції) щодо надання пропозицій про кандидатури для призначення до складу ГРМЕ.

¹⁰² Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри: Закон України від 09.12.2023 № 3511-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3511-20#Text>.

¹⁰³ Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

¹⁰⁴ Там само.

28 березня 2024 року ВККС повідомила, що три міжнародні організації надали Комісії інформацію щодо 12 кандидатур для обрання до складу ГРМЕ¹⁰⁵. Кандидати рекомендовані ЄС, Європейським управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF) та Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD). ВККС провела онлайн-співбесіди з усіма кандидатами.

29 квітня 2024 року під час засідання ВККС обрано новий склад ГРМЕ, до якого увійшли шість іноземних фахівців у сфері права – судді та прокурори з досвідом роботи в Естонії, США, Литві, Нідерландах, Канаді¹⁰⁶.

Щодо діяльності ГРМЕ, то варто зазначити, що за ініціативою не менше трьох її членів питання відповідності будь-якого кандидата на посаду судді ВАКС критеріям, зазначеним у Законі, розглядається на спеціальному спільному засіданні ВККС і ГРМЕ¹⁰⁷. Таке спеціальне спільне засідання проводиться не пізніше ніж на 30 день з дня оголошення результатів іспиту, що складається кандидатами для встановлення відповідності кандидата на посаду судді критерію професійної компетентності.

Досвід першого конкурсу до ВАКС показує, що значна кількість кандидатів у судді ВАКС бере участь у процедурі спеціальних спільних засідань (49 осіб). За даними Центру протидії корупції, експерти відсіяли 42 кандидати – 40% зі 113, які перед цим успішно склали тестування¹⁰⁸.

22 липня 2024 року на розгляд Парламенту внесено законопроект № 11426¹⁰⁹, яким передбачено продовження строку повноважень ГРМЕ до завершення конкурсу в ВАКС, оголошеного ВККС 23 листопада 2023-го, але не пізніше 1 листопада 2025 року.

Прогрес і проблеми

Формування другого складу ГРМЕ є прогресом у проведенні конкурсу до ВАКС та Апеляційної палати ВАКС, однак обмежені 5 листопада 2024 року строки роботи ГРМЕ можуть створити проблеми із завершенням конкурсу.

Другою самостійною проблемою є занадто короткий строк перевірки кандидатів у судді, який наданий ГРМЕ після того, як кандидати успішно склали іспити.

Рекомендації

З огляду на описані проблеми доцільно внести зміни до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»¹¹⁰, наприклад, шляхом прийняття законопроекту № 11426, передбачивши продовження строків роботи ГРМЕ мінімум на один рік.

105 Міжнародні організації запропонували 12 кандидатур до складу Громадської ради міжнародних експертів. Вища кваліфікаційна комісія суддів. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/mizhnarodni-organizaciyi-zaproponuvaly-12-kandydatur-do-skladu-gromadskoyi-rady-mizhnarodnyh>.

106 Комісія обрала членів Громадської ради міжнародних експертів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/page/sklad-grme>.

107 Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

108 У конкурсі до антикорсуду залишився 71 кандидат. Міжнародні експерти завершили свою роботу. Центр протидії корупції. 2019. URL: <https://antac.org.ua/news/u-konkursi-do-antykorsudu-zalyshylos-71-kandydativ-mizhnarodni-eksperty-zavershyly-svoyu-robotu/>.

109 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд: проект Закону України, реєстраційний № 11426 від 22.07.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44540>.

110 Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

Також через зміни до зазначеного Закону збільшити строки перевірки з боку ГРМЕ кандидатів у судді ВАКС з 30 до 60 днів, виклавши норму в такому вигляді:

«Таке спеціальне спільне засідання проводиться не пізніше ніж на 60 день з дня оголошення результатів іспиту, що складається кандидатами для встановлення відповідності кандидата на посаду судді критерію професійної компетентності».

Кадрові процедури в судовій системі

Стан справ

Перед новим складом ВККС у червні 2023 року стояло завдання щодо завершення низки кадрових процедур, які були зупинені з 7 листопада 2019 року.

Це такі процедури, як:

- 1) кваліфікаційне оцінювання суддів (за даними звіту Рахункової палати України, незавершеним залишилося кваліфікаційне оцінювання 42,2% суддів¹¹¹);
- 2) конкурс до Вищого суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ), оголошений 30 вересня 2017 року¹¹²;
- 3) конкурс до Апеляційної палати ВСПІВ, оголошений 5 жовтня 2018 року¹¹³;
- 4) конкурс на зайняття 35 вакантних посад суддів у місцевих судах, оголошений 5 серпня 2019 року¹¹⁴;
- 5) конкурс на зайняття семи вакантних посад суддів місцевих загальних судів Донецької та Луганської областей, оголошений 5 серпня 2019 року¹¹⁵;
- 6) конкурс на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів, оголошений 9 серпня 2019 року (скасований 14 вересня 2023 року¹¹⁶);
- 7) перевірка результатів кваліфікаційного іспиту 368 кандидатів до місцевих судів з добору, оголошена 3 квітня 2017 року.

111 Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. 2023. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2023/17-3_2023/Zvit_17-3_2023.pdf.

112 Конкурс на зайняття 21 вакантної посади судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності (оголошено 30.09.2017). Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <https://new.vkksu.gov.ua/infographics/konkurs-na-zaynyattya-21-vakantnoyi-posady-suddi-vyshchogo-sudu-z-pytan-intelektualnoyi>.

113 Оголошено конкурс до Апеляційної палати Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2018. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/ogolosheno-konkurs-do-apelyaciyanoi-palaty-vyshchogo-sudu-z-pytan-intelektualnoyi-vlasnosti>.

114 Оголошено конкурс на зайняття 35 вакантних посад суддів місцевих судів для кандидатів на посаду судді, які відповідають вимогам абзацу третього пункту 13 розділу III Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2019. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-35-vakantnyh-posad-suddiv-miscevyh-sudiv-dlya-kandydativ-na>.

115 Оголошено конкурс на зайняття 7 вакантних посад суддів місцевих загальних судів Донецької та Луганської областей для кандидатів на посаду судді, які відповідають вимогам абзацу сьомого пункту 13 розділу III Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2019. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-7-vakantnyh-posad-suddiv-miscevyh-zagalnyh-sudiv-doneckoyi-ta>.

116 Скасовано конкурс на зайняття 346 посад суддів апеляційних судів, оголошений 09.08.2019. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/skasovano-konkurs-na-zaynyattya-346-posad-suddiv-apelyaciynyh-sudiv-ogolosheny-09082019>.

У липні 2023 року ВККС завершила перевірку 1028 практичних робіт 368 кандидатів¹¹⁷ у межах кваліфікаційного іспиту кандидатів до судів першої інстанції. Дев'ятьох осіб було визнано такими, що не склали іспит. Частина кандидатів оскаржують це рішення Комісії до суду¹¹⁸.

У вересні 2023 року Комісія оголосила одразу два конкурси:

- 1) конкурс для кандидатів на зайняття 560 вакантних посад суддів місцевих судів¹¹⁹;
- 2) конкурс для кандидатів на зайняття 550 вакантних посад суддів в апеляційних судах¹²⁰.

Також ВККС 23 листопада 2023 року було розпочато конкурс для кандидатів на зайняття вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду – 15 посад у першій інстанції ВАКС і 10 посад – в Апеляційній палаті ВАКС¹²¹.

У грудні ВККС провела конкурс до місцевих загальних судів, окружних адміністративних судів і місцевих господарських судів, переможцями якого стали 434 особи¹²². Це фактично завершення процедур добору суддів, розпочатих у квітні 2017 року.

При цьому була застосована оновлена процедура вибору кандидатами судів, яка полягає в тому, що кандидат з першим місцем в рейтингу обирає місцевий суд, у якому він бажає працювати, першим, другий у рейтингу обирає другим, третій у рейтингу – третім тощо. Такий підхід вбачається більш справедливим та прозорим. Однак є і зворотна сторона: «непопулярні» суди ніхто не обирає. Більше 100 посад суддів у запропонованих судах залишилися вакантними. Учасники конкурсу свідомо припинили свою участь у конкурсі, не обравши посади в областях, наближених до Росії (Сумській, Харківській) та зони ведення активних бойових дій (Донецькій, Херсонській, Запорізькій, частково Миколаївській та Дніпропетровській областях). Цікавим є і факт, що посади на Заході України користувалися навіть більшою популярністю, ніж посади в місті Києві.

Протягом січня-травня 2024 року ВККС провела співбесіди з переможцями конкурсу та рекомендувала призначити суддями першої інстанції 390 осіб до 266 судів (жінок – 223, чоловіків – 167), з яких:

- › до 15 адміністративних судів – 29 кандидатів (жінок – 16, чоловіків – 13);
- › до 17 господарських судів – 26 кандидатів (жінок – 18, чоловіків – 8);

117 ВККС почала перевірку практичних робіт кандидатів на посади суддів, але є нюанс. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/273961-vkks-nachala-proverku-prakticheskikh-rabot-kandidatov-na-dolzhnosti-sudey-no-est-nyuans>.

118 Верховним Судом вже ухвалено рішення щодо наявності у кандидатів недозволених під час іспиту матеріалів. Цим рішенням підтверджено, що сам факт наявності у кандидата недозволених під час іспиту матеріалів є достатньо підставою для припинення участі такої особи у конкурсі. Рішення Верховного Суду від 18.03.2024 № 990/185/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117889644>.

119 Оголошення про проведення конкурсу на зайняття 560 вакантних посад суддів у місцевих судах. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/ogoloshennya-pro-provedennya-konkursu-na-zaynyattya-560-vakantnyh-posad-suddiv-u-miscevyh-sudah>.

120 Оголошено конкурс на зайняття 550 вакантних посад суддів в апеляційних судах. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/page/ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-550-vakantnyh-posad-suddiv-v-apelyaciynyh-sudah>.

121 Оголошено конкурс на зайняття 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/page/ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-25-vakantnyh-posad-suddiv-vyshchogoo-antykorporuciyного-sudu>.

122 Комісія розпочала співбесіди з переможцями конкурсу на посади суддів місцевих судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/komisiya-rozpochala-spivbesidy-z-peremozhcyamy-konkursu-na-posady-suddiv-miscevyh-sudiv>.

› до 234 загальних судів – 335 кандидатів (жінок – 189, чоловіків – 146)¹²³.

Ще 36 кандидатам відмовлено в наданні рекомендації про призначення на посаду судді, а участь восьми кандидатів припинено (за їхніми зверненнями).

Загалом співбесіда з переможцями – це нова процедура, передбачена Законом України № 3511-IX¹²⁴, яка розповсюджується на всі конкурси. При цьому Законом не встановлено жодної методології такої співбесіди. Так само не встановлено обов'язку для ВККС її розробити.

Деякі співбесіди тривали сім хвилин, а деякі – більше однієї години. Відрізняється не тільки таймінг, а й глибина та складність запитань до кандидатів. Декого з кандидатів просять описати його професійний шлях, а декого перевіряють на добросовісність. Інформаційні ресурси громадських організацій, зокрема «Автомайдану» та Фондації DEJURE, періодично інформували про випадки, які (на їхню думку) викликають найбільше занепокоєння¹²⁵.

Також протягом звітного періоду були завершені два конкурси до першої інстанції, оголошені в серпні 2019 року. Переможцями стали 22 особи¹²⁶.

Отже, наразі тривають такі кваліфікаційні процедури:

› Кваліфікаційне оцінювання, яке за даними, оголошеними Комісією 12 листопада 2023 року, мають пройти 1884 судді місцевих та апеляційних судів з усієї України. 109 осіб мають розпочати цю процедуру зі складання іспиту, а 1775 осіб знаходяться на етапі дослідження досвіду та проведення співбесіди¹²⁷.

Станом на 30 червня 2024 року успішно завершили оцінювання 90 суддів. Визнані такими, що не відповідають займаній посаді, 24 судді. Вони підлягають звільненню. Загалом за дев'ять місяців кваліфікаційне оцінювання завершили 114 суддів¹²⁸.

30 липня 2024 року розпочалися іспити в межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді судді та у зв'язку з накладенням дисциплінарного стягнення. 16 суддів місцевих судів з адміністративної спеціалізації виконали анонімне письмове тестування та практичне завдання (серед них – деякі судді Окружного адміністративного суду міста Києва, зокрема Павло Вовк¹²⁹). Кодовані результати тестування були оприлюднені у той самий день¹³⁰. У серпні процедура продовжиться для решти суддів. Всього у списку на складання кваліфікаційного іспиту передбачено 105 осіб¹³¹.

123 Результати конкурсу на зайняття 560 вакантних посад суддів у місцевих судах. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/rezultaty-konkursu-na-zaynyattya-560-vakantnyh-posad-suddiv-u-miscevyh-sudah>.

124 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри: Закон України від 09.12.2023 № 3511-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3511-20#Text>.

125 Повідомлення громадської організації «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан» у мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/share/p/wkMXwxkH5QxBRpu9/>; <https://www.facebook.com/share/p/AG8iUiFDi64KbQft/>; <https://www.facebook.com/share/p/8a6Wf8oJ56M6vGWW/>. Повідомлення Фондації DEJURE. URL: <https://www.facebook.com/share/p/JPznJufbQ7SFHSgK/>.

126 Рейтинг учасників конкурсу на зайняття 35 вакантних посад суддів місцевих судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/file/kopyya_dodatok_do_rishennya_pro_zatv_reytyngu35-3.pdf.

127 В Україні відновлюється кваліфікаційне оцінювання суддів. Інтерфакс-Україна. 2024. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/947232.html>.

128 Дані розраховані на підставі аналізу рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/acts>.

129 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/pFxeteGPTiMyQjq2/>.

130 Кодовані результати тестування 30 липня 2024 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/news/kodovani-rezultaty-testuvannya-30-lypnya-2024-roku>.

131 Графік проведення іспитів під час кваліфікаційного оцінювання суддів на відповідність займаній посаді або кваліфікаційного оцінювання суддів у зв'язку з накладенням дисциплінарного стягнення. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: https://www.vkksu.gov.ua/sites/default/files/grafik_1.pdf.

- › Конкурс до апеляційних судів усіх юрисдикції, документи на який подало 2076 осіб. Допущено до конкурсу станом на 1 липня 2024 року 1839 кандидатів¹³².
- › Конкурс до ВАКС, документи на який подало 238 кандидатів (до першої інстанції – 153 особи, до Апеляційної палати – 85)¹³³. Допущено до участі в конкурсі 161 особу (до першої інстанції – 100 осіб, до Апеляційної палати – 61 особу)¹³⁴.
- › Конкурси до ВСПІВ та Апеляційної палати ВСПІВ, щодо яких наразі жодних процедур не відбувається. Так само відсутня інформація, що і коли буде відбуватися у майбутньому.

У липні 2024 року ВККС оприлюднила тести і відповіді на них (тестову базу), розроблені НШСУ¹³⁵ для конкурсу до апеляційних судів¹³⁶. Всього розроблено та оприлюднено 13 000 тестів, однак кандидати та інші особи зазначають про наявність помилок у значній кількості тестів. Також було розроблено 200 практичних завдань.

ВККС повідомила, що кваліфікаційне оцінювання розпочнеться не раніше, ніж через 45 днів із дня відкриття доступу кандидатам до тестової бази. Точна дата буде визначена пізніше¹³⁷. Окрім цього, Комісією розроблено технічне завдання для перевірки когнітивних здібностей кандидатів (це нова конкурсна процедура, яка була передбачена Законом України № 3511-ІХ¹³⁸). Однак тривають дискусії щодо доцільності визначення результатів тестування когнітивних здібностей відповідно до встановлених законом вимог¹³⁹. Як наслідок, у липні 2024 року до Парламенту подано законопроект № 11425, яким уточнюються положення про визначення результатів зазначеного тестування¹⁴⁰, а також врегульовуються інші складові оцінювання успішності складання кваліфікаційного іспиту.

Згідно з оголошеною членами ВККС інформацією, планується, що перші рекомендації на призначення кандидати в ВАКС отримають наприкінці 2024 року. Після завершення конкурсу в ВАКС Комісія проводитиме співбесіди з кандидатами в апеляційні суди¹⁴¹.

Окремої уваги потребує рішення ВС, ухвалене щодо процедури кваліфікаційного оцінювання суддів. Ним ВС змінив свою попередню майже семирічну практику та визначив, що кваліфікаційне оцінювання суддів на відповідність займаній посаді та кваліфікаційне

132 Кандидати, які звернулися для участі в конкурсі на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів, та інформація щодо їх допуску до участі в ньому. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/informaciya_po_dopusku0606.pdf.

133 Кандидати, які звернулися для участі в конкурсі на зайняття вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/informaciya_po_dopusku_0.pdf.

134 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/hw4hvnBC7BDYhfXB/>.

135 Дискусії про новочасні виклики для судової влади. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=9DjyZp1Rf9c>.

136 До уваги кандидатів на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/do-uvagy-kandydativ-na-zaynyattya-vakantnyh-posad-suddiv-apelyacijnnyh-sudiv>.

137 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/35rRnDp8y4J8zRd4/>.

138 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри: Закон України від 09.12.2023 № 3511-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3511-20#Text>.

139 Публікація Д. Маслова на особистій сторінці в соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/9A7Gh6ZT7JiJffT5/>.

140 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо особливостей складання кваліфікаційного іспиту: проект Закону України, реєстраційний № 11425 від 22.07.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44574>.

141 Дискусії про новочасні виклики для судової влади. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=9DjyZp1Rf9c>.

оцінювання на здатність здійснювати правосуддя у суді – це дві різні процедури¹⁴². Таке рішення ставить під сумнів процедуру оцінювання 180 суддів місцевих та апеляційних судів, щодо яких ГРД ухвалені висновки про невідповідність критеріям доброчесності та професійної етики. Оскільки рішення спричинило певну резонансність у суспільстві, ВС довелося надати додаткові роз'яснення¹⁴³. Натомість ГРД вийшла із низкою заяв щодо рішення ВС та вимогою до ВККС слідувати попередньому порядку оцінювання суддів¹⁴⁴. ВККС наразі не ухвалила щодо рішення ВС жодного власного рішення.

Прогрес і проблеми

Відновлення кваліфікаційного оцінювання та конкурсів є безумовним прогресом у судовій реформі, очищенні судів від некомпетентних і недоброчесних суддів та наповнення судів новими якісними кадрами. Але виникає і низка проблем на цьому етапі реформування.

Однією з них є повільні темпи кваліфікаційного оцінювання через відсутність спроможності НАЗК та НАБУ оперативно надавати довідки щодо суддів, які проходять кваліфікаційне оцінювання, та відсутність у ВККС інституційної спроможності працювати з реєстрами самостійно.

Наступною проблемою, що стала очевидною під час конкурсу до місцевих судів, є відсутність методології проведення співбесід із кандидатами на посади суддів таких судів, а відтак – повна дискреція ВККС, що, вочевидь, є надмірною та несе в собі корупційні ризики. Також, оскільки значна частина кандидатів у місцеві суди під час співбесід демонстрували низький рівень компетентності, а до частини кандидатів були питання щодо доброчесності, це ставить під сумнів у першому випадку – рівень та результати навчання у НШСУ, а у другому – доцільність проведення перевірки кандидата після проведення конкурсу (а не до його початку).

Сам конкурс до судів першої інстанції показав низький рівень зацікавленості кандидатів у роботі у регіонах, що мають спільний кордон із РФ, а також де ведуться активні бойові дії, що є значною самостійною проблемою для заповнення вакансій у цих судах і ставить під сумнів доцільність подальшої роботи таких судів загалом.

Проблемою є і забезпечення безпеки учасників конкурсів під час складання іспитів, особливо на посади суддів в апеляційні суди. Наразі судова влада не може розраховувати на достатню кількість приміщень, що відповідають вимогам бомбосховища та можуть вмістити потрібну кількість людей для проведення відповідного етапу конкурсу. Відтак у випадку оголошення тривоги вже після старту іспиту є ризики недотримання принципів анонімності та безперервності такого етапу у зв'язку з необхідністю переходу кандидатів до більш безпечних місць.

Хоча ВККС працює більше року, жодних дій у напрямі завершення конкурсів до ВСПІВ та його Апеляційної палати здійснено не було.

Новою самостійною проблемою є рішення ВС щодо кваліфікаційного оцінювання, яке вносить хаос в наявну протягом років процедуру та нівелює попередні досягнення судової реформи.

142 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.06.2024 у справі № 9901/198/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120088917>.

143 Публікація Верховного Суду в соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/zgzSmUCfoWHk89BS/>.

144 Наприклад, публікація Громадської ради доброчесності у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/XRyV21XkGr7dJtFc/>.

Рекомендації

1. Доцільно передбачити у Законі України «Про судоустрій і статус суддів»¹⁴⁵ обов'язок ВККС розробити методологію проведення співбесіди до місцевих судів, яка уніфікує (з урахуванням наявного досвіду) таку процедуру та зменшить корупційні ризики.
2. Уточнити положення ст. 79⁵ Закону¹⁴⁶ в частині того, що норма про проведення ВККС співбесіди з переможцем конкурсу стосується виключно процедури конкурсного добору на посаду суддів місцевих судів.
3. Враховувати результати конкурсу до місцевих судів під час побудови нової мапи судів, а також наступних розрахунків щодо необхідної кількості вакантних посад для таких судів.
4. З метою забезпечення безпеки кандидатів та дотримання принципів анонімності й безперервності під час проходження такого етапу конкурсу, як складення іспитів, варто розглянути можливість проведення іспиту виключно в приміщеннях, що відповідають вимогам обладнаного бомбосховища та можуть вміщувати до 2000 осіб. У випадку відсутності таких приміщень у достатній кількості необхідно якнайшвидше здійснити залучення ресурсів для їх переобладнання.
5. З урахуванням результатів проведених конкурсів до місцевих судів варто переглянути підходи до послідовності їхніх етапів задля уникнення ситуацій, за яких кандидати з низьким рівнем компетентності та доброчесності виключаються ВККС з конкурсних процедур вже після обрання ними судів. Відтак надалі виникає потреба в проведенні повторного конкурсу на вакансію.
6. Завершити конкурсні процедури до ВСПІВ та Апеляційної палати ВСПІВ.
7. Інтенсифікувати проведення ВККС процедури кваліфікаційного оцінювання.
8. У межах широкої дискусії між ВККС, ВРП, ВС і ГРД врегулювати питання щодо впливу рішення ВС на процедури кваліфікаційного оцінювання суддів на відповідність займаній посаді.

Громадська рада доброчесності

Стан справ

ГРД утворюється з метою сприяння ВККС у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання¹⁴⁷.

ГРД складається з 20 членів, якими можуть бути (відповідно до Закону) представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

¹⁴⁶ Там само.

¹⁴⁷ Там само, ч. 1 ст. 87.

¹⁴⁸ Там само, ч. 3 ст. 87.

Поточний склад ГРД було сформовано 14 серпня 2023 року¹⁴⁹. В подальшому два члени припинили свою участь у раді. Натомість їхні місця зайняли особи з числа резервних членів ГРД, хоча Законом така процедура не передбачена¹⁵⁰.

Наразі ГРД бере участь у процедурі кваліфікаційного оцінювання суддів, а надалі залучатиметься до оцінювання кандидатів на посади суддів до апеляційних судів.

9 листопада 2023 року члени ВККС і члени ГРД дійшли згоди щодо спільних індикаторів для визначення невідповідності критеріям доброчесності та професійної етики, що у зазначеному періоді сприймалося зі стриманим оптимізмом у відносинах між ними¹⁵¹.

Також у листопаді 2023 року відновилося кваліфікаційне оцінювання суддів на відповідність займаній посаді¹⁵².

Аналіз висновків ГРД і спільних співбесід за участі ВККС та ГРД виявив низку проблем, які потребують уваги та розв'язання.

Прогрес і проблеми

Безумовним прогресом у відносинах між ВККС та ГРД стало погодження спільних індикаторів для визначення невідповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики. Однак, попри це, все ще є чимало спільних для ВККС і ГРД проблем:

- 1) відсутність на цьому етапі Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), які відповідно до закону має напрацювати ВРП після консультацій з ВККС, Радою суддів України та ГРД;
- 2) відсутність «стандарту доказування» недоброчесності суддів і кандидатів на посаду судді;
- 3) відсутність єдиних підходів до оцінки тяжкості проступків суддів;
- 4) відсутність єдиних підходів до межі/глибини перевірки суддів і кандидатів на посаду судді, а також членів їхніх сімей (разом із колишніми членами сімей);
- 5) відсутність згоди членів сімей (особливо колишніх членів сімей) і третіх осіб на перевірку їхніх активів, згадування під час співбесід їхніх персональних даних тощо;
- 6) наявність випадків несвоечасного надання негативного висновку (або його несвоечасного оприлюднення);
- 7) різна якість негативних висновків ГРД, що готуються різними членами ГРД;
- 8) наявність випадків розголошення членом ГРД конфіденційної інформації, яка стосується не пов'язаних із суддею третіх осіб;

149 Про Громадську раду доброчесності. Громадська рада доброчесності. URL: <https://grd.gov.ua/pro-hromads-ku-radu-dobrochesnosti/>.

150 Громадська рада доброчесності проголосувала стосовно припинення повноважень двох її членів, Юрія Ніколова та Олега Іванова. Громадська рада доброчесності. 2023. URL: <https://grd.gov.ua/news/hromads-ka-rada-dobrochesnosti-proholosuvala-stosovno-prypynennia-povnovazhen-dvokh/>.

151 ВККСУ та ГРД погодили список спільних індикаторів для визначення невідповідності критеріям доброчесності та професійної етики. Громадська рада доброчесності. 2023. URL: <https://grd.gov.ua/news/vkksu-ta-grd-pohodyly-spysok-spilnykh-indykatoriv-dlia-vyznachennia-nevidpovidnost/>.

152 Відновлення кваліфікаційного оцінювання суддів. Громадська рада доброчесності. 2023. URL: <https://grd.gov.ua/news/vidnovlennia-kvalifitsiniuvannia-suddiv/>.

9) відсутність чіткого таймінгу проведення процедури кваліфікаційного оцінювання, особливо в частині передбачуваності кінцевого строку її завершення. Така процедура за своєю суттю є екстраординарною та мала би бути, з урахуванням рекомендацій Венеційської комісії¹⁵³, швидкою, однак фактично триває з 2017 року.

Більшість із перерахованих проблем стають предметом оскарження у суді з боку суддів, які були визнані такими, що не відповідають займаній посаді, або навіть такими, що можуть бути визнані такими, що не відповідають посаді судді у майбутньому.

Рекомендації

- › Якнайшвидше погодити та прийняти Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), що сприятиме правовій визначеності щодо розв'язання перерахованих проблем. У цьому контексті питання перевірки третіх осіб та колишніх членів сімей суддів (кандидатів на посаду судді) потребує широкої дискусії та законодавчого врегулювання.
- › ВККС доцільно впровадити практику планування засідань заздалегідь, узгоджуючи їх із членами ГРД, та інтенсифікувати кваліфікаційне оцінювання.
- › З огляду на те, що частина членів ГРД не є юристами або мають незначний досвід роботи у відповідній сфері, доцільно провести навчання за участі всіх членів ГРД задля напрацювання єдиних підходів до висновків, що надаються такою радою. Окремо також варто проводити спільні заходи для членів ГРД і ВККС з метою уніфікації їхніх підходів до оцінки доброчесності та професійної етики (з урахуванням вже наявного в них досвіду участі у кваліфікаційному оцінюванні).

Верховний Суд

ВС є найвищим судом у системі судустрою України, який здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції (а у випадках, визначених законом, як суд першої або апеляційної інстанції), забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій і реалізовує низку інших повноважень, зокрема звертається до КСУ щодо конституційності законів, інших правових актів, офіційного тлумачення Конституції. У складі ВС діють: Велика Палата Верховного Суду (ВП ВС), Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд, Касаційний цивільний суд¹⁵⁴.

ВС в оновленому форматі працює з 15 грудня 2017 року. Під час формування складу ВС вперше була застосована формула, коли суддями ВС отримали право стати не тільки кар'єрні судді, а також адвокати і науковці з-поза меж судової системи. На момент початку роботи оновленого ВС їх було близько 22%¹⁵⁵.

153 Висновок щодо проєкту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 04.09.2015. URL: <https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf>.

154 Про судустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст.ст. 36, 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

155 Новий Верховний Суд: воїн АТО і 25% «недоброчесних». BBC News Україна. 2017. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-40752799>.

Стратегічний розвиток і кадрове забезпечення ВС

Стан справ

Ротація керівництва ВС

15 травня 2023 року Голова ВС Всеволод Князев був викритий НАБУ та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП) на отриманні неправомірної вигоди в розмірі 2,7 млн доларів США за прийняття рішення у спорі двох олігархів – Костянтина Жеваго та Ігоря Коломойського щодо пакету акцій Ferrexpo PLC¹⁵⁶.

Наступного дня Пленум ВС усунув В. Князева з посади Голови ВС¹⁵⁷, а 26 травня 2023 року на засіданні Пленуму ВС Головою ВС строком на чотири роки було обрано Станіслава Кравченка, який на той момент протягом 5,5 років очолював Касаційний кримінальний суд¹⁵⁸. Водночас громадські організації, які спеціалізуються на питаннях судової реформи та боротьби з корупцією¹⁵⁹, негативно оцінили призначення С. Кравченка Головою ВС, оскільки під час конкурсу до ВС в 2017 році ГРД надала щодо нього негативний висновок¹⁶⁰. С. Кравченко після свого призначення у декількох інтерв'ю надавав публічні пояснення щодо висновку ГРД¹⁶¹.

Також у 2023 році збори суддів ВП ВС обрали Віталія Уркевича Секретарем ВП ВС строком на три роки¹⁶², а склад ВП ВС протягом 2023 року оновився наполовину.

Касаційний кримінальний суд у складі ВС (ККС ВС) очолив Олександр Марчук¹⁶³, а на посаду його заступниці обрали Наталію Антонюк¹⁶⁴. Громадські організації негативно оцінили призначення нового голови ККС ВС та деяких суддів ВП ВС¹⁶⁵. Щодо Секретаря ВП ВС та заступниці голови ККС ВС негативних оцінок надано не було.

6 жовтня 2023 року під час засідання Пленуму ВС на посаду заступника Голови ВС строком на чотири роки був обраний суддя і майор ЗСУ Олександр Мамалуй¹⁶⁶.

156 НАБУ і САП викрили схему підкупу керівництва Верховного Суду. Національне антикорупційне бюро України. 2023. URL: <https://nabu.gov.ua/news/nabu-sap-vikrili-koruptc-inu-skhemu-u-verkhovnomu-sud/>.

157 Пленум Верховного Суду достроково припинив повноваження Голови ВС Всеволода Князева внаслідок висловлення йому недовіри. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1423797/>.

158 Головою Верховного Суду обрано Станіслава Кравченка. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1428935/>.

159 Наприклад, «Чорний день в історії суду» триває: Головою ВС обрали Станіслава Кравченка. Фондація DEJURE. 2023. URL: <https://dejure.foundation/chorniy-den-v-istoriyi-sudu-tryvaye-golovoyu-vs-obraly-stanislava-kravchenka/>.

160 Висновок про невідповідність кандидата на посаду судді Верховного Суду Кравченка Станіслава Івановича критеріям доброчесності та професійної етики. Громадська рада доброчесності. 14.04.2017. URL: https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/kravchenko_vysn.pdf.

161 Новий Голова Верховного Суду спростував інформацію про роздачу квартир за голоси. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3714549-novij-golova-verhovnogo-sudu-sprostuvav-informaciu-pro-rozdacu-kvartir-za-golosi.html>.

162 Віталія Уркевича обрано на посаду Секретаря Великої Палати Верховного Суду. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1383286/>.

163 Головою Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду обрано Олександра Марчука. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1438841/>.

164 У ККС ВС обрали заступника голови. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1481850/>.

165 Наприклад: Це ж було вже: обрання нового голови ККС ВС як індикатор необхідності в очищенні суду. Фондація DEJURE. 2023. URL: <https://dejure.foundation/cze-zh-bulo-vzhe-obrannya-novogo-golovy-kks-vs-yak-indikator-neobhidnosti-v-ochyshhenni-sudu/>.

166 Обрання заступника Голови ВС та законодавчі ініціативи щодо вдосконалення діяльності Великої Палати – на порядку денному чергового засідання Пленуму ВС. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1488524/>.

Ключові кадрові зміни торкнулися й апарату ВС: у червні минулого року його керівником призначено Віктора Капустинського, чиїм першим заступником став Расім Бабанли¹⁶⁷.

Отже, після корупційної історії з Головою ВС керівництво Суду на центральному рівні повністю оновилося. Нових кадрових змін зазнав апарат ВС, а склад Великої Палати оновився на 50%. Більшість керівних посад у цьому випадку зайняли кар'єрні судді зі значним досвідом.

Загалом у 2023 році з ВС звільнилося 24 судді¹⁶⁸.

Водночас протягом звітного періоду до ВС було переведено п'ять суддів ВС України, «ліквідованого» під час реформи 2017 року. Закон України № 3481-IX¹⁶⁹ врегулював питання переведення вказаних суддів. При цьому один із цих суддів звільнився у відставку через тиждень після завершення процедури переведення¹⁷⁰. Інші четверо суддів працюють у судах відповідної спеціалізації або у ВП ВС¹⁷¹.

Наразі у ВС працює 156 суддів¹⁷²; двох суддів Касаційного цивільного суду відряджено до ВРП; суддя Касаційного адміністративного суду В. Князев звільнений з посади судді ВС у зв'язку з притягненням його до дисциплінарної відповідальності; колишній суддя Касаційного господарського суду Богдан Львов оспорує своє відрахування зі штату ВС у зв'язку з наявністю у нього громадянства Російсько Федерації¹⁷³. При цьому відповідно до визначеної штатної чисельності у ВС має працювати 196 суддів¹⁷⁴. Тож дефіцит суддівських кадрів у ВС наразі сягає позначки у 20%.

Група стратегічного розвитку Верховного Суду

З початку війни у ВС працювала група стратегічного розвитку, яку координувала суддя Касаційного господарського ВС Олена Кібенко. До групи входило 42 судді та долучалися керівники відповідних напрямів з апарату Суду¹⁷⁵.

У 2022 році зазначена група розробила проєкт оптимізації апарату ВС, який був реалізований на початку 2023-го¹⁷⁶. В цей самий період група розробила проєкт Стратегії розвитку ВС на 2023–2027 роки для подальшого затвердження її Пленумом ВС¹⁷⁷.

167 Призначено керівника апарату Верховного Суду та його першого заступника. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1434108>.

168 Вражаючими є як кількість справ, які надійшли до судів у 2023 році, так і кількість розглянутих справ в умовах війни та нестачі кадрів – Голова ВС Станіслав Кравченко. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1554727>.

169 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв'язку з рішенням Конституційного Суду України від 18.02.2020 № 2-р/2020 щодо забезпечення безперервності здійснення правосуддя найвищим судом у системі судоустрою України: Закон України від 21.11.2023 № 3481-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3481-20#Text>.

170 Про звільнення Пошви Б.М. з посади судді Верховного Суду у зв'язку з поданням заяви про відставку: рішення Вищої ради правосуддя від 11.01.2024 № 68/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43174>.

171 Наприклад: Збори суддів КАС ВС обрали суддю до Великої Палати Верховного Суду. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1537552/>.

172 Облік посад суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/oblik>.

173 Рішенням окружного адміністративного суду скасовано наказ Голови Верховного Суду про відрахування судді Богдана Львова зі штату Верховного Суду. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1538556/>.

174 Облік посад суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/oblik>.

175 Пленум Верховного Суду затвердив структуру та штатний розпис апарату ВС і бюджетний запит на 2023 рік. Верховний Суд. 2022. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1357160/>.

176 Там само.

177 Як адаптувати плани і пріоритети в умовах невизначеності. Юридична Газета. 2024. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/yak-adaptuvati-plani-i-prioriteti-v-umovah-nevznachenosti-.html>.

Після затримання Голови ВС В. Князева та обрання на керівні посади представників ВС з-поміж кар'єрних суддів більшість процесів з реформування була згорнута; поточне керівництво Суду вважає, що наразі судді мають зосередитися виключно на розгляді судових справ. Всередині ВС цей режим роботи називають «щоденна кропітка праця»¹⁷⁸.

Стратегія розвитку ВС у звітному періоді ухвалена не була. Натомість у жовтні 2023 року було створено п'ять робочих груп, які би мали доопрацювати цю Стратегію¹⁷⁹. Наразі про прогрес у роботі цих груп майже нічого не відомо, однак під час опитування, проведеного для цілей підготовки цього звіту, було з'ясовано, що, наприклад, група з питань антикорупційної політики за весь цей час мала лише одну зустріч – щодо обрання координатора групи. Загалом з п'яти робочих груп працює лише одна – група з основних принципів судового менеджменту, яка у звітному періоді почала підготовку до проведення аудиту процесів на базі Касаційного господарського суду¹⁸⁰.

Оптимізація Апарату ВС, проведена у грудні 2022-го – березні 2023 року, через рік була частково скасована¹⁸¹. В Суд повернулися працювати деякі співробітники апарату ВС, які весною 2023 року були звільнені під час оптимізації у зв'язку з їхньою низькою компетентністю. Відсутність під час війни конкурсів на частину посад державної служби дала їм змогу повернутися на посади. Так само без конкурсу були проведені певні ротації всередині апарату ВС, і деякі співробітники Суду, лояльні до поточного керівництва, отримали адміністративні посади.

Отже, станом на липень 2024 року в ВС згорнута низка процесів із реформування Суду зсередини, але натомість розпочаті нові ініціативи. У звітному періоді зусиллями першого заступника керівника апарату ВС Р. Бабанли були запущені два важливі проекти: підготовка та оприлюднення оглядів практики Суду справедливості ЄС та запуск порталу сучасного права Supreme Observer, який розроблявся з літа 2022 року за підтримки Проекту ЄС «Право-Justice»¹⁸². Також відбулося оновлення функціоналу Базы правових позицій Верховного Суду¹⁸³, яка була розроблена та модернізується у партнерстві з Проектом ЄС «Право-Justice».

Також ВС розпочав масштабний проект із вищими навчальними закладами, що готують юристів задля формування сучасного правового світогляду майбутніх юристів, взаємного обміну знаннями між представниками судової системи і школами права, формування потенційного кадрового резерву для ВС, а також підвищення довіри до судової влади та посилення її авторитету. Наразі презентовано концепцію взаємодії із закладами вищої юридичної освіти¹⁸⁴.

У червні 2024 року стало відомо про спільний проект ВС та Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) – забезпечення ведення порталу Knowledge sharing platform українською

178 Формування підходів до напрацювання засадничих критеріїв стратегії діяльності крізь призму. Dead Lawyers Society. 2023. URL: <https://www.deadlawyers.org/formuvannya-pidhodiv-do-naprachyuvannya-kryteriyiv-strategichno-zasadnychoyi-diyalnosti-kriz-pryzmu/>.

179 Обрання заступника Голови ВС та законодавчі ініціативи щодо вдосконалення діяльності Великої Палати – на порядку денному чергового засідання Пленуму ВС. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1488524/>.

180 Інформація, отримана під час розмови з головою робочої групи з основних принципів судового менеджменту.

181 У Верховному Суді відновлять архів, юридичну службу і проведуть класифікацію посад – затверджено зміни. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/286560-v-verkhovnom-sude-vosstanovyat-arkhiv-yuridicheskuyu-sluzhbu-i-provedut-klasyfikatsiyu-dolzhnostey-utverzhdenny-izmeneniya>.

182 Презентовано портал сучасного права Supreme Observer. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1528193>.

183 База правових позицій Верховного Суду. URL: <https://lpd.court.gov.ua/home/approve?key=tg0lza0zyy6u&page=1>.

184 Верховний Суд презентував концепцію взаємодії із закладами вищої юридичної освіти. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1615948>.

мовою, який дасть змогу отримувати тематичні підбірки практики ЄСПЛ з будь-якого питання.

Водночас відбувається процес підвищення комунікаційної спроможності ВС, зокрема напрацьовується концепт комунікаційної політики ВС. Очікується, що він буде затверджений до кінця поточного року¹⁸⁵.

Кейс колишнього Голови Касаційного господарського суду у складі ВС Богдана Львова

Окремим питанням, що впливало на роботу Суду у звітному періоді, є судовий процес за позовом колишнього Голови Касаційного господарського суду Богдана Львова, який вимагає скасувати наказ про його відрахування зі штату Суду у зв'язку з наявністю у нього російського громадянства та відповідно поновлення його на посаді судді. Львов стверджує, що не має російського громадянства. В січні Київський окружний адміністративний суд частково задовольнив позов Львова та скасував наказ про його відрахування. ВС подав апеляційну скаргу на це рішення до Шостого апеляційного адміністративного суду¹⁸⁶, який в позові Львову відмовив, підтвердивши правомірність дій ВС з відрахування Львова зі штату суду¹⁸⁷. Наразі Богдан Львов намагається оскаржити це рішення в касаційній інстанції¹⁸⁸.

Довіра до ВС та судової системи

Кейси Львова та Князева негативно вплинули на довіру до ВС всередині судової системи та з боку суспільства. Так само ці події вплинули на довіру до всіх судів.

Соціологічні дослідження, проведені минулого року, показують один із найнижчих серед державних інституцій показників довіри саме до судів. Наприклад, дослідження Центру Разумкова чітко зафіксували падіння рівня довіри до судів саме у травні 2023 року (16,8%). До цього показник поступово зростав (жовтень 2017 – 9,3%; лютий 2019 – 11,4%; жовтень 2020 – 13%; серпень 2021 – 15,5%; грудень 2022 – 23,3%; березень 2023 – 24,8%)¹⁸⁹.

Прогрес і проблеми

Фактично події, пов'язані з так званим кейсом Князева та зміною управлінської команди, зупинили прогрес у реформуванні ВС, який був досягнутий протягом останніх років. Після приходу до управління ВС кар'єрних суддів питання подальшого реформування за частиною напрямів поставлено на паузу, а за деякими напрямами зафіксований певний відкат назад.

Оскільки ВС втратив лідерські позиції та авторитет всередині судової влади, це призводить до такої групи проблем, як несприйняття практики ВС суддями першої та апеляційної інстанцій та адвокатами/прокурорами, що негативно впливає на єдність судової практики та довіру до Суду і його рішень. ВС намагається розв'язати цю проблему через посилення

185 Інформація, отримана під час розмови із представником апарату Верховного Суду.

186 Рішенням окружного адміністративного суду скасовано наказ Голови Верховного Суду про відрахування судді Богдана Львова зі штату Верховного Суду. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1538556/>.

187 Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 12.06.2024 у справі № 640/18519/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119783508>.

188 Ухвала Верховного Суду від 19.07.2024 у справі № 640/18519/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120490467>.

189 Узагальнена інформація наведена з урахуванням даних соціологічних досліджень, проведених Центром Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia>.

комунікацій із судами першої та апеляційної інстанцій і суспільством, однак це не приводить до підвищення довіри до Суду через відсутність комплексного підходу до реформування ВС, а також наявних проблем у контексті боротьби з корупцією всередині Суду.

Вірогідність повернення Б. Львова до роботи у ВС, ймовірно, ще більше підірве довіру до Суду. Таку саму загрозу нестиме і можливо тривалий процес притягнення В. Князева до відповідальності, особливо якщо під час судового розгляду з'являться прізвища інших суддів ВС, які можуть бути причетними до злочинних схем у Суді.

Рекомендації

Для розв'язання описаної ситуації може бути застосований такий набір інструментів. Насамперед це аналіз, зокрема із залученням міжнародних експертів, проекту Стратегії розвитку ВС на п'ять років, його доопрацювання з урахуванням наданих пропозицій і прийняття Пленумом ВС (варто передбачити на рівні законодавства обов'язковість ухвалення такого документа, публічне оприлюднення та щорічне публічне звітування про прогрес у реалізації).

Доцільним є також законодавче закріплення неможливості автоматичної відмови від попередньої Стратегії розвитку Суду під час зміни його керівництва без проведення повного аудиту її виконання, зокрема із залученням міжнародних експертів, звітуванням та ухваленням рішення Пленумом ВС щодо такої Стратегії.

Важливим є також запровадження публікації всіх статистичних даних в розрізі суддів на сайті судової влади (кількість справ – розглянутих/нерозглянутих, відмов у прийнятті заяви до розгляду, відпусток, відряджень, обсяг навантаження, середня кількість днів розгляду справ тощо) із щотижневим оновленням інформації. У 2024–2025 роках реалізувати відповідний пілотний проєкт доцільно на базі ВС. У 2026–2027 роках – розповсюдити його на всі суди. Відкритість таких даних сприятиме зменшенню корупційних ризиків, уникненню маніпуляцій з авторозподілом справ, строками розгляду, впливатиме опосередковано на єдність практики, дисципліну суддів, а також дасть змогу побачити, де є проблема, у випадку з великою кількістю відмін рішень тощо.

Наступним інструментом є проведення функціонального аудиту апарату Суду за участі зовнішніх профільних експертів з наданням рекомендацій з оптимізації організаційної структури апарату ВС та розробкою профілів співробітників апарату Суду з відповідними компетенціями та набором функцій. Проведення повноцінної реформи апарату ВС.

Ще одним інструментом є законодавче повернення конкурсів на всі посади в апаратах судів та органах системи правосуддя. Водночас через інструменти Національного агентства України з питань державної служби доцільним було би врегулювати питання «кар'єрних ліфтів» у системі правосуддя (наприклад, співробітник канцелярії не може бути призначений керівником підрозділу в пресслужбі, не маючи попереднього значного досвіду, а судовий розпорядник – керівником відділу статистики тощо).

Потребує широкої правової дискусії та законодавчого врегулювання питання наявності російського громадянства/паспорта у чиновників та суддів, підтвержене документами українських спецслужб, оскільки під час війни відсутні дипломатичні відносини між Україною та РФ. Однак наявність механізму уникнення ситуацій повернення на посаду (або ж незвільнення з посади) осіб, у яких, за повідомленнями українських спецслужб, є російське громадянство, сприятиме очищенню органів державної влади та місцевого самоврядування, а також судів від потенційних державних зрадників, російських шпигунів тощо. Для цього на законодавчому рівні може бути закріплена неможливість для таких осіб обіймати державні посади до моменту отримання переконливих доказів відсутності

в них громадянства РФ. Сатисфакцією для особи, яка не мала громадянства РФ, однак була звільнена з посади (не повернута на посаду), буде компенсація заробітної плати на підставі окремого судового рішення.

Перевірка на доброчесність суддів Верховного Суду

Стан справ

Після затримання на отриманні неправомірної вигоди Голови ВС В. Князева керівництво НАБУ та САП оприлюднило інформацію, що в організованій злочинній групі брали участь також інші судді ВП ВС¹⁹⁰.

Жодних підозр у вчиненні злочину станом на 31 липня 2024 року іншим суддям ВС пред'явлено не було, однак НАБУ виділило в окреме кримінальне провадження справу щодо суддів ВП ВС. Публічної інформації про рух розслідування в цій справі наразі немає.

Однак на тлі зазначеної інформації з'явилися законодавчі ініціативи щодо повної перевірки всіх суддів ВС на предмет доброчесності. Так, законопроект № 9454¹⁹¹, серед іншого, містить пропозиції щодо запровадження моніторингу роботи суду в разі вручення повідомлення про підозру у вчиненні корупційного кримінального правопорушення одному із суддів відповідного суду та прийняття ВРП рішення про надання згоди на затримання, утримання під вартою чи арешт такого судді або про його тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності. Згодом був внесений альтернативний проєкт Закону¹⁹².

Свої зауваження щодо законопроектів у 2023 році надали Пленум ВС, ВРП, Венеційська комісія та Директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи. Останні у своєму Спільному висновку, який був оприлюднений 9 жовтня 2023 року¹⁹³, зазначили, що постійні інституційні реформи не можуть бути відповіддю на розв'язання проблем, які виникли внаслідок особистої поведінки окремих членів судових установ. Також Комісія та Директорат нагадали про свої загальні рекомендації, що містяться у Висновку 2020 року: вносячи такі суттєві зміни у правове поле, що регулює судову систему, органи влади повинні застосувати комплексний і послідовний підхід з належним урахуванням міркувань стабільності судової системи; важливо дотримуватися послідовності змін під час судових реформ і надавати пріоритет ефективному застосуванню наявних звичайних інструментів підзвітності суддів.

Згодом свою позицію щодо порушеного питання висловила і Європейська комісія, яка, серед іншого, зазначила, що для боротьби з корупцією у ВС та інших судах слід використовувати ефективні інструменти доброчесності, зокрема шляхом перевірки доброчесності та декларацій про майно суддів, дисциплінарної бази та вдосконалених процедур відбору з акцентом на доброчесності та професійній етиці.

190 НАБУ і САП викрили схему підкупу керівництва Верховного Суду. Національне антикорупційне бюро України. 2023. URL: <https://nabu.gov.ua/news/nabu-sap-vikrili-koruptc-inu-skhemu-u-verkhovnomu-sud/>.

191 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо запровадження додаткових процедур для зміцнення довіри суспільства до судової влади»: проєкт Закону України, реєстраційний № 9454 від 03.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42188>.

192 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо запровадження додаткових процедур для зміцнення довіри суспільства до судової влади»: проєкт Закону України, реєстраційний № 9454-1 від 11.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42274>.

193 Венеційська комісія вважає введення детектору брехні для українських суддів недоречним – Висновок. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/282825-venetsianskaya-komissiya-schitaet-vvedenie-detektora-lzhidlya-ukrainskikh-sudey-neumestnym-zaklyuchenie>.

Також минулого року на розгляд Парламенту було внесено законопроекти № 9643 та № 9643-1¹⁹⁴, якими запропоновано різні моделі реформування ВП ВС, зокрема скорочення її складу. Пленум ВС надав свої пропозиції та застереження, однак ніяких подальших дій щодо руху законопроектів здійснено не було.

Водночас, як вже зазначалося вище, склад ВП ВС протягом 2023 року змінився на 50%, тож наразі там працює менше половини суддів, які ухвалювали рішення щодо пакету акцій Ferrexpo PLC.

Прогрес і проблеми

Певне самоочищення ВС відбулося природнім шляхом через звільнення частини суддів ВП ВС або ж повернення їх у касаційні суди під час часткового переобрання складу палати, що є певним прогресом, оскільки відкрило шлях до відновлення довіри до ВП ВС та її рішень. Це є важливим з огляду на їхню прецедентність і роль у забезпеченні єдності судової практики.

Що стосується перевірки на доброчесність всього складу ВС, то у звітному періоді самої перевірки здійснено не було, однак процедури добору суддів були переглянуті шляхом прийняття нового законодавства¹⁹⁵, що є певним прогресом у виконанні цієї рекомендації Європейської комісії.

Рекомендації

Перевірка доброчесності суддів ВС у 2024–2025 роках може бути здійснена через низку інструментів, першим із яких є повна перевірка НАЗК декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданих суддями ВС у 2021–2023 роках.

Водночас доцільним вбачається уточнення повноважень ВККС щодо перевірки декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів для того, щоб надати ВККС можливість здійснення такого моніторингу декларацій суддів на постійній основі.

Також доречно здійснити разову перевірку академічної доброчесності суддів ВС, що мають статус кандидатів або докторів наук, насамперед тих, хто захистив відповідні дисертації вже під час роботи у ВС. Для цього необхідно надати відповідні повноваження Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти. Перевірка академічної доброчесності має стати одним із інструментів і під час конкурсів до апеляційних судів, ВАКС тощо.

Забезпечення єдності та сталості судової практики

Стан справ

ВС відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹⁹⁶ забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. Наразі

¹⁹⁴ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Великої Палати Верховного Суду: проект Закону України, реєстраційний № 9643 від 23.08.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42587>; Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення діяльності Великої Палати Верховного Суду: проект Закону України, реєстраційний № 9643-1 від 07.09.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42736>.

¹⁹⁵ Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри: Закон України від 09.12.2023 № 3511-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3511-20#Text>.

¹⁹⁶ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

єдність і сталість судової практики забезпечується ВС шляхом розгляду справ судовою палатою, об'єднаною палатою касаційного суду, ВП ВС.

Запроваджений у процесуальних кодексах механізм передачі справи на розгляд палати, об'єднаної палати або ВП ВС передбачає умову, за наявності якої суд передає справу: якщо колегія вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права **у подібних правовідносинах**, викладеного в раніше ухваленому рішенні ВС.

Минулого року ВС розглянув понад 86 000 справ і матеріалів, що майже на 15 300 більше, ніж у 2022 році. Загалом за шість років роботи до ВС надійшло близько 580 000 справ і матеріалів, майже 545 000 з яких розглянуто¹⁹⁷. При цьому не всі постанови ВС внесені до ЄДРСР (зараз навіть не всі постанови ВП ВС є в ЄДРСР).

Кожен суддя ВС в середньому розглядає приблизно 1500-1600 справ на рік, зокрема в приблизно 500-550 є доповідачем¹⁹⁸.

У першому півріччі 2024-го ВС отримав на розгляд 45 624 справи і матеріали, а розглянув 44 322 справи і матеріали, що відповідає рівню 2023 року¹⁹⁹.

Запроваджені у 2017 та 2020 роках фільтри при прийнятті справ до розгляду все ще залишають до касаційного перегляду велику кількість справ. Має значення й «історична звичка», що склалася в Україні в попередні роки, коли касаційному перегляду підлягали всі справи. Наразі сторони продовжують звертатися до ВС навіть у малозначних справах. Тому касаційні суди в Україні історично приймають велику кількість справ до розгляду.

За статистичними даними, за 2023 рік на розгляд судових палат ВС було передано 57 справ, на розгляд об'єднаної палати відповідного касаційного суду – 117, а на розгляд ВП ВС – 154 справи²⁰⁰.

Питання юрисдикційного характеру були розв'язані ВП ВС у перші роки її роботи, завдяки чому основна маса питань у цій сфері наразі вирішена – суди поінформовані про правові позиції ВП ВС, а єдність практики в питаннях юрисдикції загалом досягнута.

У звітному періоді випадки передання до ВП ВС справ з мотивів необхідності визначити належну юрисдикцію того чи іншого спору є поодинокими. Вони зумовлені, зокрема, появою нових категорій спорів, пов'язаних з війною в Україні.

Справи передаються касаційними судами на розгляд ВП ВС з метою розв'язання виключної правової проблеми/відступлення від висновків, сформульованих ВС.

За результатами 2023 року ВП ВС розв'язала виключну правову проблему у 28 справах і прийняла рішення у 42 справах щодо відступлення від висновку, викладеного у раніше ухваленому рішенні ВС.

197 Інформація щодо ключових показників діяльності Верховного Суду у 2023 році. Верховний Суд. С. 8. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/zvi/Info_dijalnist_VS_2023.pdf.

198 Вражаючими є як кількість справ, які надійшли до судів у 2023 році, так і кількість розглянутих справ в умовах війни та нестачі кадрів – Голова ВС Станіслав Кравченко. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1554727>.

199 Лист Верховного Суду від 07.08.2024 № 218/0/18-24.

200 Інформація наведена з урахуванням даних Єдиного державного реєстру судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

Прогрес і проблеми

Розбіжності в судовій практиці щодо застосування процесуального права трапляються, але здебільшого вони усуваються апеляційними судами або ВС.

Винятком є ухвалення судами першої та другої інстанцій рішень з питань, які не можуть бути передані на розгляд ВС. З таких питань може бути різна практика, яка формується різними судами апеляційної інстанції як однієї юрисдикції, так і судами апеляційної інстанції різних юрисдикцій, а механізму досягнення єдності судової практики у цій сфері нині немає.

Питання застосування матеріального права є наразі найбільшою проблемою з погляду єдності судової практики. Причин для цього багато. Передусім це якість законодавства, зокрема суперечності законів, прогалини у регулюванні тощо.

Другою проблемою є кількість постанов ВС. Пошук у ЄДРСР²⁰¹ дає такі результати: наприклад, за час роботи ВС з 15 грудня 2017 року до 8 березня 2024 року, тобто десь за шість років і три місяці, Великою Палатою ухвалено 5972 постанови, Касаційним господарським судом – 31 129 постанов, Касаційним адміністративним судом – 86 539 постанов, Касаційним цивільним судом – 81 634 постанови, Касаційним кримінальним судом – 22 672 постанови. Разом ВС ухвалено близько 230 000 постанов, що створює серйозні проблеми не тільки в їх застосуванні, а й з погляду їх опрацювання та знання (навіть на рівні однієї юрисдикції).

Водночас із забезпеченням єдності судової практики в питаннях застосування матеріального права виникали (як і в попередні періоди) проблеми, пов'язані не тільки з великою кількістю справ, а й з несприйняттям суддями першої та апеляційної інстанцій певних прецедентів, прийнятих ВС. Тому протягом останніх років спостерігається ситуація, коли суди, знаючи про певне рішення ВС, прагнуть так чи інакше не застосовувати його. Виправити ситуацію могла би роз'яснювальна робота щодо правових позицій ВС серед суддів першої та апеляційної інстанцій, однак у звітному періоді з різних, зокрема об'єктивних, причин (війна) така робота майже не проводилася.

Певні проблеми в забезпеченні єдності судової практики дав змогу розв'язати інститут зразкової справи, який наразі запроваджено лише в межах адміністративного судочинства. Рішення в одній такій справі має вплив на значну кількість справ відповідного виду та приводить до швидкого та остаточного розв'язання певного правового конфлікту, що має загальний характер.

Самостійними проблемами є неоднозначне формулювання поняття «подібність правовідносин», невнесення до ЄДРСР частини постанов ВС, що позбавляє можливості мати доступ до релевантної практики ВС, та закритість судових рішень, ухвалених у закритому режимі, що позбавляє можливості розуміти рішення судів, зокрема в резонансних справах.

Є і проблема пошуку релевантної правової позиції ВС, адже якщо Суд відступив від своїх висновків у більш ранній постанові, то інформація про це наразі не має відобразитися у тексті цієї постанови у ЄДРСР.

Рекомендації

1. Удосконалення роботи ЄДРСР, зокрема внесення до нього всіх судових рішень:

201 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

- › Судові рішення, прийняті в закритому засіданні, мають оприлюднюватися із заміною місць, через які був застосований закритий режим, умовними позначеннями. Зараз такі рішення недоступні у відкритому доступі в повному обсязі. Це потребує відповідного законодавчого закріплення.
- › Якщо ВС відступив від висновків у більш ранній постанові, то інформація про це має відобразитися у тексті більш ранньої постанови ВС у ЄДРСР. Відповідальними за це мають бути як судді, так і ДСА.
- › Ключові (пілотні) рішення і рішення, які не містять нових правових висновків, мають відповідно маркуватися (таке маркування повинна робити сама колегія чи палата при ухваленні рішення).

2. Оптимізація фільтрів через надання ВС дискреційного права приймати чи не приймати справу до розгляду, зокрема надання ВС можливості самостійного відкриття провадження у справі, яка не оскаржується до ВС, однак практика в якій скеровується різними апеляційними судами по-різному, для розв'язання її як зразкової. Це потребує внесення змін до процесуального законодавства.

3. Запровадження інституту зразкової справи для господарського та цивільного судочинства через внесення відповідних змін до Господарського процесуального кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України.

4. Удосконалення механізму прецеденту:

- › Удосконалення такого критерію, як подібність правовідносин через внесення змін до процесуального законодавства.
- › З урахуванням того, що ВС формулює свої висновки не абстрактно, а у конкретній справі, будь-які узагальнення судової практики, які використовувалися до реформи 2017 року, не мають застосовуватися після зміни процесуального законодавства. Відповідальним за це є ВС.
- › Якщо ВС застосував норму права без відповідного обґрунтування, то це не має бути висновком з питань застосування норми, і таке рішення відповідно не буде вважатися прецедентним. Наслідком цього буде неможливість оскаржувати в касаційному порядку з мотивів неврахування судами «висновків» такої постанови ВС.
- › Рух у напрямі переконливого прецеденту: роз'яснювальна робота, спрямована на сприйняття широкими колами (передусім суддів) позицій ВС. Відповідальним за цей напрям має бути насамперед ВС.

Вищий антикорупційний суд

ВАКС є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судустрою України. ВАКС функціонує в Україні з 5 вересня 2019 року²⁰².

Стан справ

Кадрове забезпечення ВАКС

202 Про визначення дня початку роботи Вищого антикорупційного суду: рішення № 6 зборів суддів Вищого антикорупційного суду від 07.05.2019. URL: https://hcac.court.gov.ua/userfiles/media/VAKS/self-government/decisions/07.05.2019_6.pdf

Станом на липень 2024 року у ВАКС працює 38 суддів (27 суддів – у першій інстанції ВАКС і 11 суддів – в Апеляційній палаті ВАКС)²⁰³, при цьому один суддя відряджений до ВККС строком на чотири роки²⁰⁴.

23 листопада 2023 року ВККС розпочала конкурс для кандидатів на зайняття вакантних посад суддів ВАКС: 15 посад – у першій інстанції ВАКС та 10 посад – в Апеляційній палаті ВАКС²⁰⁵.

30 березня 2024 року завершилася стадія прийому документів, за результатами якої у конкурсі на посади суддів ВАКС взяли участь 238 осіб, з яких: 153 особи – до першої інстанції ВАКС, 85 – до Апеляційної палати ВАКС (зокрема 11 суддів першої інстанції ВАКС)²⁰⁶. ВККС допустила до участі в конкурсі 161 кандидата: 100 осіб – до першої інстанції ВАКС і 61 особу – до Апеляційної палати ВАКС²⁰⁷.

Відповідно до озвучених членами ВККС строків проведення конкурсу передбачається, що нові судді будуть призначені не раніше I кварталу 2025 року²⁰⁸.

Голова ВАКС здійснює адміністративні повноваження, передбачені законодавством, та має одного заступника, який здійснює адміністративні повноваження, визначені Головою ВАКС²⁰⁹. З 14 лютого 2023 року ВАКС очолює суддя Віра Михайленко, яка була обрана на цю посаду після того, як вісім місяців суд працював на чолі з виконуючим обов'язки Голови. Головою Апеляційної палати ВАКС з 24 травня 2022 року є суддя Олександр Семенников²¹⁰.

Посада заступника Голови ВАКС вакантна вже два роки у зв'язку з неспроможністю жодним із кандидатів набрати необхідну кількість голосів.

Повноваження Суду та навантаження на суддів ВАКС

ВАКС здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях, в порядку цивільного та адміністративного судочинства відповідно до повноважень, визначених Законом²¹¹. Розгляд справ у першій та апеляційній інстанціях ВАКС (окрім стадії досудового розслідування в першій інстанції) здійснюється колегією суддів у складі трьох осіб²¹².

203 Інформація про кількість посад суддів у вищих спеціалізованих судах станом на 18.03.2024. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/pdf/vakansiyi_na_sayt_na_18.03.2024_vss.pdf.

204 Суддя Вищого антикорупційного суду Олег Коліуш став членом ВККС. Вищий антикорупційний суд. 2023. URL: <https://first.vaks.gov.ua/publications/suddia-vyshchoho-antykoriuptsiynoho-sudu-oleh-koliush-stav-chlenom-vkks/>.

205 23 листопада 2023 року оголошено конкурс на зайняття 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/page/23-lystopada-2023-roku-ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-25-vakantnyh-posad-suddiv-vyshchogo>.

206 Кандидати, які звернулися для участі в конкурсі на зайняття вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/spysky_podani_zayavy_kandydativ_konkurs_vas_na_01.04.2024_na_sayt.pdf.

207 Публікація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у соціальній мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/share/p/hw4hvnBC7BDYhfXB/>.

208 Сподіваємося обрати нових суддів ВАКС до кінця цього року, можливі зв'язки з державою-агресором перевіряємо прискіпливо – суддя ВАКС, член ВККС Коліуш. Інтерфакс-Україна. 2024. <https://interfax.com.ua/news/interview/976319.html>.

209 Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII, ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

210 Віра Михайленко очолила Вищий антикорупційний суд. Вищий антикорупційний суд. 2023. URL: <https://first.vaks.gov.ua/publications/vira-mykhaylenko-ocholyla-vyshchyy-antykoriuptsiynyy-sud/>.

211 Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII, ст. 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

212 Кримінальний процесуальний кодекс України, ч. 13 ст. 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#top>; Цивільний процесуальний кодекс України, ч. 4 ст. 23, ч. 3 ст. 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#top>; Кодекс адміністративного судочинства України, ч. 5 ст. 22, ч. 4 ст. 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

За період роботи з **5 вересня 2019 року до 30 червня 2024 року**²¹³ ВАКС як суд першої інстанції ухвалив 195 вироків щодо 258 осіб:

- › у 2019–2020 роках – 22 обвинувальні вироби щодо 25 осіб та два виправдальні вироби щодо двох осіб;
- › у 2021-му – 27 обвинувальних вироків щодо 32 осіб та сім виправдальних вироків щодо дев'яти осіб;
- › у 2022-му – 34 обвинувальні вироби (засуджено 49 осіб) та три виправдальні вироби (виправдано сім осіб);
- › у 2023 році – 61 обвинувальний вирок (засуджено 83 особи) та чотири виправдальні вироби (виправдано шість осіб);
- › у 2024 році – 31 обвинувальний вирок (засуджено 40 осіб) та чотири виправдальні вироби (виправдано п'ять осіб).

Частка обвинувальних у загальній кількості ухвалених ВАКС вироків становить 90% – 175 таких судових рішень щодо 229 осіб (із затвердженням угоди – 71 вирок щодо 93 осіб).

Загалом судовими рішення ВАКС виправдано 29 осіб, з них 20 виправдальними виробами виправдано 26 осіб, ще три особи виправдано виробами, якими одночасно засуджено інших осіб.

У середньому розгляд кримінального провадження із ухваленням виробу тривав 517 днів: мінімальний строк ухвалення виробу становив 33 дні (один день – у випадках затвердження угоди), максимальний – 1684 дні.

В апеляційному порядку оскаржувався 131 вирок ВАКС, у касаційному – 63.

Загалом станом на 30 червня 2024 року (з урахуванням результатів перегляду вироків у суді апеляційної та касаційної інстанцій та за виключними обставинами) законної сили набрали 123 вироби щодо 164 осіб. На розгляді в апеляційній інстанції перебувають 39 проваджень щодо 53 осіб, у касаційній інстанції – 14 проваджень щодо 22 осіб.

Під час розгляду кримінальних проваджень судом ухвалено 258 судових рішень, згідно з якими вжито заходів для підвищення оперативності розгляду справ, зокрема щодо приводу обвинувачених і свідків, зміни запобіжного заходу, накладення грошових стягнень тощо.

Станом на 30 червня 2024 року у провадженні ВАКС перебуває 283 кримінальних провадження щодо 728 осіб.

Слідчі судді за час здійснення ВАКС своєї діяльності розглянули майже 46 000 заяв, клопотань, скарг на стадії досудового розслідування кримінального провадження.

Окрім здійснення правосуддя у кримінальних справах, згідно із законом ВАКС розглядає цивільні позови про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави. За період діяльності ВАКС розглянуто 11 таких позовів, з яких задоволено дев'ять. Згідно із судовими рішеннями з відповідачів стягнуто в дохід держави необґрунтовані доходи на загальну суму 18 854 771 грн та 35795,85 доларів США. Станом на 30 червня 2024 року на розгляді ВАКС перебувало п'ять цивільних справ цієї категорії.

²¹³ Вказані цифри надані Вищим антикорупційним судом (лист від 29.07.2024 № 03.10-04/56/2024).

В адміністративних справах за позовами про застосування санкції, передбаченої п. 11 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»²¹⁴, ВАКС стягує у дохід держави активи, що належать фізичним або юридичним особам, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (зокрема шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) та/або сприяли вчиненню таких дій іншими особами. Зазначену санкцію ВАКС застосовано щодо майна (активів), яке безпосередньо або через афілійованих осіб належить резидентам держави-агресора – Російської Федерації.

У 2022–2024 роках до ВАКС надійшло 57 адміністративних позовів про застосування санкції. Станом на 30 червня 2024 року у 45 справах ухвалено рішення по суті вимог (позови повністю або частково задоволено) та триває розгляд восьми справ.

За судовими рішеннями в дохід держави стягнуто житлові й нежитлові приміщення, земельні ділянки, транспортні засоби, адміністративні, виробничі, складські приміщення, цілісні майнові комплекси, об'єкти незавершеного будівництва, акції, частки в статутних капіталах юридичних осіб, історико-культурні та матеріальні цінності, літаки і комплектуючі до них, плавзасоби, інше майно та грошові кошти.

На підставі судових рішень ВАКС на обороноздатність України спрямовано понад 1,6 млрд грн (1 617 781 283 грн).

З кінця 2023 року на розгляді Парламенту перебувають два урядові законопроекти щодо удосконалення діяльності ВАКС. Законопроект № 10178²¹⁵ передбачає поширення на ВАКС загальних правил розгляду кримінальних проваджень у суді першої інстанції, тобто надання можливості суддям ВАКС розглядати більшість справ одноособово.

Нормами законопроекту № 10338²¹⁶, зокрема, пропонується виключити із Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України²¹⁷ положення щодо обов'язкового здійснення цивільних та адміністративних проваджень, віднесених до підсудності ВАКС, у першій інстанції колегіально судом у складі трьох суддів.

24 квітня 2024 року Парламентом було прийнято Закон України № 3655-IX²¹⁸, яким ВАКС надано можливість розглядати окремі справи суддею одноособово. Проект цього Закону був розроблений Міністерством юстиції України на виконання рекомендацій Європейської комісії, викладених у Звіті Європейської комісії, в частині покращення результатів у справах про корупцію на високому рівні. При цьому текст законопроекту № 10178 фактично знайшов своє відображення у прийнятому Законі.

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності ВАКС

Станом на липень 2024 року ВАКС працює у трьох приміщеннях. При цьому перша інстанція ВАКС займає два приміщення, які знаходяться на значній відстані одне від одного.

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

215 Про внесення змін до статті 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження Вищим антикорупційним судом: проект Закону України, реєстраційний № 10178 від 23.10.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43053>.

216 Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду справ Вищим антикорупційним судом: проект Закону України, реєстраційний № 10338 від 13.12.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43388>.

217 Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#top>; Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

218 Про внесення змін до статті 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження: Закон України від 24.04.2024 № 3655-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3655-IX#top>.

Водночас два приміщення є тимчасовими та не відповідають національним будівельним нормам чи безпековим вимогам²¹⁹.

Відповідно до Закону²²⁰ Апеляційна палата ВАКС та судові палати ВАКС для здійснення правосуддя в першій інстанції не можуть розміщуватися в одній будівлі. ВАКС, його палати й апарат також не можуть розміщуватися в одній будівлі разом з іншими судами, державними органами, їхніми територіальними, структурними підрозділами, представництвами, органами місцевого самоврядування, установами, організаціями.

Площі наявних приміщень як у першій, так і в апеляційній інстанціях наразі недостатньо навіть для поточної кількості суддів та працівників апарату суду. Призначення відібраних за результатом конкурсу нових суддів ВАКС лише загострить наявну проблему, оскільки наразі відсутня будь-яка технічна можливість їх належного розміщення й організації відповідних робочих місць, залів судових засідань та інших необхідних приміщень суду²²¹.

Але після семи місяців активної комунікації та спроб розв'язати наявну проблему спільно із низкою міністерств і державних органів питання забезпечення ВАКС та Апеляційної палати ВАКС постійними приміщеннями залишаються нерозв'язаними.

Прогрес і проблеми

Кількість кримінальних справ у ВАКС щороку збільшується. Так само збільшується кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності, що є значним прогресом у боротьбі з корупцією. Однак через щорічне збільшення кількості справ та матеріалів, які надходять на розгляд ВАКС, є проблеми з навантаженням на суддів, що зі свого боку впливає як на строки розгляду кримінальних справ, так і на притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

Окремою проблемою є надання ВАКС неприйнятних йому повноважень щодо розгляду справ за позовами про застосування санкції, передбаченої п. 1¹ ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»²²² в порядку адміністративного судочинства. Законодавець на початку війни, розв'язуючи проблему розгляду нової категорії справ, одночасно створив проблему з додатковим навантаженням на суддів ВАКС, що негативно вплинуло на строки розгляду кримінальних справ і виконання з боку ВАКС повноважень, для реалізації яких цей суд був створений.

До квітня 2024 року значною проблемою була необхідність розгляду на рівні першої інстанції всіх справ (окрім як матеріалів досудового розслідування) колегіями суддів у складі трьох осіб.

Всі перераховані проблеми виводять на перший план питання кадрового забезпечення суду, що, очевидно, не буде розв'язано ще як мінімум протягом наступних шести-дев'яти місяців через тривалість конкурсних процедур і велику кількість функцій, які наразі одночасно виконує ВККС.

Самостійною проблемою, що потребує уваги та окремого врегулювання, є участь у конкурсі до Апеляційної палати ВАКС значної кількості суддів першої інстанції ВАКС (25%), що за результатами конкурсу може створити проблему дефіциту кадрів у першій інстанції ВАКС.

²¹⁹ Вказані цифри надані Вищим антикорупційним судом (лист від 29.07.2024 № 03.10-04/56/2024).

²²⁰ Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII, ст. 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

²²¹ Там само.

²²² Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.

Триваюча криза з виборами керівництва суду впливає на ефективність управління та реалізацію судом представницьких функцій. Ситуація, коли протягом восьми місяців ВАКС не міг обрати Голову²²³ та двох років – заступника Голови суду, має негативний вплив на внутрішні процеси у суді, комунікації з ключовими стейкхолдерами та рівень авторитету суду. Фактично суддя, який відповідно до вимог Закону²²⁴ виконує в таких випадках обов'язки Голови суду, реалізовує мінімальні функції, які спрямовані лише на забезпечення поточного функціонування суду, без можливості його розвитку та лідерства у всіх процесах.

Для ефективного функціонування обох інстанції ВАКС та з огляду на зростаючу кількість суддів і працівників апарату суду нагального розв'язання вимагає і проблема із забезпеченням суду відповідними приміщеннями, їх ремонтом та обладнанням.

Рекомендації

З метою зменшення навантаження на ВАКС та ефективного розмежування підсудності справ між судами всередині судової системи варто передати повноваження щодо розгляду справ про застосування санкції від ВАКС до одного із судів адміністративної юрисдикції.

Відповідні повноваження може перейняти один із апеляційних адміністративних судів (за аналогією зі справами щодо заборони проросійських політичних партій) з подальшим апеляційним оскарженням його рішень до Касаційного адміністративного суду у складі ВС (а у випадку створення Вищого адміністративного суду, який розглядатиме справи проти центральних органів виконавчої влади – розгляд справ про застосування санкцій доцільно передати до цього суду). Іншим варіантом може стати Касаційний адміністративний суд у складі ВС як суд першої інстанції (за аналогією позовів до Президента та Ради національної безпеки і оборони України щодо санкцій) з подальшим апеляційним оскарженням його рішень до ВП ВС. Такі зміни потребуватимуть законодавчого закріплення.

Наступним кроком для зменшення навантаження на суддів ВАКС є ухвалення законопроекту № 10338. Це дасть змогу підвищити ефективність і забезпечить належну динаміку розгляду цивільних та адміністративних справ, підсудних ВАКС.

В межах проведення конкурсу до ВАКС доцільним є врегулювання ситуацій, коли переможцями конкурсу до Апеляційної палати ВАКС будуть визнані окремі судді першої інстанції цього суду, що створить новий кадровий дефіцит і потребуватиме нового конкурсу. Для уникнення такої ситуації доцільно розділити у часі конкурс у першу та апеляційну інстанції та першим завершити добір (та призначення суддів) до Апеляційної палати ВАКС. Отже, у випадку появи надалі у першій інстанції ВАКС додаткових вакансій необхідно буде лише збільшити кількість вакантних посад у такій інстанції, щодо яких проводиться конкурс, а не оголошувати новий добір. Для мінімізації появи корупційних ризиків таке збільшення кількості вакансій можливо здійснити після затвердження результатів іспиту кандидатів на посаду суддів до першої інстанції ВАКС та до початку наступних етапів конкурсу.

З урахуванням наявної ситуації всередині ВАКС із виборами заступника Голови суду та з огляду на збільшення кількості суддів ВАКС доцільним є також перегляд «управлінської структури» ВАКС. Нова структура управління судом має передбачати вибори Голови та двох заступників Голови суду. При цьому обрання Голови суду здійснюватиметься всіма суддями ВАКС, а обрання кожного із заступників – у кожній із інстанції ВАКС. Також

223 Віра Михайленко очолила Вищий антикорупційний суд. Вищий антикорупційний суд. 2023. URL: <https://first.vaks.gov.ua/publications/vira-mykhaylenko-ocholya-vyshchyy-antikoruptsiynyj-sud/>.

224 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 3 ст. 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

доцільно передбачити, що Голова Апеляційної палати ВАКС одночасно є заступником Голови ВАКС за посадою. Така структура унеможливить ситуації незаповнення жодної з адміністративних посад, відповідно представництво суду буде забезпечено суддями, обраними на адміністративні посади. У випадку відсутності Голови суду його функції зможе виконувати той із заступників, який має найбільший стаж роботи у ВАКС, а у випадку однакового стажу роботи у ВАКС в обох заступників – той із заступників, який має найбільший стаж роботи на посаді судді.

Оскільки одразу після призначення нові судді ВАКС потребуватимуть забезпечення їх робочими місцями, виділення нового приміщення, його ремонт та обладнання потрібно здійснити у 2024 році, для чого Кабінету Міністрів України необхідно ухвалити відповідні рішення.

Місцеві та апеляційні суди

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Систему судоустрою складають місцеві суди, апеляційні суди та ВС. Крім того, для розгляду окремих категорій передбачено функціонування вищих спеціалізованих судів²²⁵.

Кадрове забезпечення місцевих та апеляційних судів

Стан справ

За даними, розміщеними на сайті ВККС, станом на 31 липня 2024 року в місцеві суди призначено 3776 суддів. При цьому загальна штатна чисельність суддів у місцевих судах – 5031 посада. Вакантними на цю дату залишалися 1258 посад²²⁶ (або 25% від загальної чисельності штату). У вересні 2023 року стартував конкурс на 560 посад суддів у місцевих судах²²⁷. У січні-травні 2024 року рекомендації ВККС для призначення суддею отримали близько 390 осіб²²⁸. Очікується, що вони будуть призначені суддями у II-III кварталах 2024 року. Станом на 31 липня 2024 року призначення отримали вже 286 суддів із цього переліку.

Водночас станом на відповідну дату в **дев'яти місцевих судах не призначено жодного судді (з них: підсудність чотирьох судів передано іншим судам, один суд припинив свою роботу), в 23 місцевих судах призначено лише по одному судді, у 85 судах – по два судді**²²⁹.

В апеляційних судах було призначено 647 суддів при штатній чисельності в 1357 суддів. **Вакантними залишаються 710 посад**²³⁰ (або 52,32%). У вересні 2023 року, аналогічно до ситуації з місцевими судами, було оголошено конкурс на зайняття 550 посад суддів

225 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

226 Облік посад суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/oblik>.

227 Оголошення про проведення конкурсу на зайняття 560 вакантних посад суддів у місцевих судах. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/ogoloshennya-pro-provedennya-konkursu-na-zaynyattya-560-vakantnyh-posad-suddiv-u-miscevyh-sudah>.

228 Результати конкурсу на зайняття 560 вакантних посад суддів у місцевих судах. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/rezultaty-konkursu-na-zaynyattya-560-vakantnyh-posad-suddiv-u-miscevyh-sudah>.

229 Інформація про кількість посад суддів у місцевих судах станом на 31.07.2024. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/pdf/vakansiyi_na_sayt_na_22.07.2024_ms.pdf.

230 Облік посад суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/oblik>.

в апеляційних судах²³¹. Станом на 31 липня 2024 року до участі в конкурсі 1839 кандидатів²³².

Водночас у 10 апеляційних судах ситуація з кадрами є найбільш складною. Зокрема, у Сумському апеляційному суді призначено лише чотири судді із 25, у Рівненському апеляційному суді – вісім суддів із 23, у Тернопільському апеляційному суді – дев'ять суддів із 27, у Харківському апеляційному суді – 13 суддів із 60, в Одеському апеляційному суді – 16 суддів із 45, у Дніпровському апеляційному суді – 21 суддя з 60, у Черкаському апеляційному суді – 10 суддів із 33, у Чернігівському апеляційному суді – 11 суддів із 34, у Першому апеляційному адміністративному суді – сім суддів з 21 та в Центральному апеляційному господарському суді – дев'ять суддів із 30²³³.

Крім того, у 2023 році 162 судді місцевих судів та 122 судді апеляційних судів звільнилися у відставку або за власним бажанням²³⁴. За січень-червень 2024 року звільнилося ще 67 судді місцевих судів і 24 судді апеляційних судів²³⁵.

Такі тенденції свідчать про те, що під час війни проблема дефіциту суддівських кадрів лише загострилася. Проте важливо зазначити, що хоча б частково її намагалися розв'язати ще у 2022 році, коли здійснювалися тимчасові переведення суддів, реалізовані Головою ВС²³⁶. Наразі, за даними ВРП, тимчасово переведеними (відрадженими) є 510 суддів²³⁷.

На підставі аналізу виступів керівництва та членів ВККС можна спрогнозувати, що за найбільш сприятливих умов нові судді в апеляційні суди можуть бути призначені не раніше III–IV кварталу 2025 року²³⁸. Тож є вірогідність, що проблема дефіциту суддівських кадрів у 2024–2025 роках на рівні апеляційних судів лише погіршуватиметься. Серед ключових причин цього – подальше звільнення суддів у зв'язку з віком, станом здоров'я та відставкою²³⁹.

Щодо судів першої інстанції, то з урахуванням того, що ВРП продовжує розгляд рекомендацій ВККС про призначення суддів місцевих судів²⁴⁰, можна очікувати, що близько 400

231 Оголошено конкурс на зайняття 550 вакантних посад суддів в апеляційних судах. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/page/ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-550-vakantnyh-posad-suddiv-v-apelyaciynyh-sudah>.

232 До конкурсу на 550 посад суддів апеляційних судів допущено 1839 кандидатів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/6rDJdyYgbYRvtS1/>.

233 Інформація про кількість посад суддів в апеляційних судах станом на 22.07.2024. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/pdf/vakansiyi_na_sayt_na_22.07.2024_as.pdf

234 Упродовж 2023 року звільнено 325 суддів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/uprodovzh-2023-roku-zvilneno-325-suddiv>.

235 Протягом січня-червня 2024 року звільнено 134 судді. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/uprodovzh-i-pivrichchya-2024-roku-zvilneno-134-suddi>.

236 Розпочато процедуру відрадження суддів місцевих судів, що розташовані на територіях, на яких ведуться бойові дії. Верховний Суд. 2022. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1267790>.

237 Дискусії про новочасні виклики для судової влади. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=9DjyZp1Rf9c>.

238 Заступник Голови ВККСУ Руслан Сидорович взяв участь у круглому столі «Правосуддя майбутнього: судова мережа та доступ до правосуддя». Судова влада України. 2024. URL: <https://court.gov.ua/archive/1551771/>.

239 Як ВККСУ планує здолати один з найсерйозніших викликів судової влади? Інтерфакс-Україна. 2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/956604.html>.

240 Наприклад: ВРП внесе Президентові України подання про призначення двох суддів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-vnese-prezydentovi-ukrayiny-podannya-pro-pryznachennya-dvoh-suddiv-3>; ВРП внесе Президентові України подання про призначення п'ятьох суддів до місцевих судів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-vnese-prezydentovi-ukrayiny-podannya-pro-pryznachennya-pyatoch-suddiv-do-miscevyh-sudiv-0>; ВРП внесе Президентові України подання про призначення двох суддів до місцевих судів Донецької та Харківської областей. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-vnese-prezydentovi-ukrayiny-podannya-pro-pryznachennya-dvoh-suddiv-do-miscevyh-sudiv-0>.

суддів будуть призначені в II–III кварталах 2024 року. Це покращить ситуацію в низці судів і загалом у системі, адже в суди буде призначено близько 10% від загальної чисельності суддів.

З іншого боку, **триваюче кваліфікаційне оцінювання має наслідком звільнення суддів, які не відповідають займаній посаді**. Звільнення суддів за загальними обставинами є природним за своєю сутністю. Тож передбачається, що кількість новопризначених суддів більшою мірою компенсує кількість звільнень, які мали місце протягом останніх двох-трьох років. Однак все ж є ризику того, що загальний дефіцит суддівських кадрів у судах першої інстанції залишиться майже незмінним.

Окремим питанням є прийняття новопризначеними суддями присяги за участі Президента. Попередній досвід свідчить, що присягу одночасно складають декілька сотень суддів²⁴¹. 5 липня 2024 року присягу склали 248 суддів місцевих судів, з них 208 – судді загальних місцевих судів, 22 – адміністративних судів, 18 – господарських судів²⁴².

Протягом січня-червня 2024 року ВРП внесла Президенту подання про призначення 349 суддів²⁴³, і з кожним тижнем ця цифра збільшуватиметься. Ще близько 50 подань про призначення суддів перебувають на розгляді в Офісі Президента вже понад два роки²⁴⁴, хоча Закон визначає, що указ про призначення судді на посаду підписується протягом 30 днів після отримання від ВРП подання про призначення судді²⁴⁵. Водночас Венеційська комісія не раз наголошувала на тому, що роль Президента в питаннях призначення суддів є виключно церемоніальною²⁴⁶.

У кінці лютого 2024 року ДСА передала ВРП схвалені робочою групою проекти нормативів кадрового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення судів, спрямовані на оптимізацію структури апаратів судів. Водночас у проекті нормативу кадрового забезпечення зазначено, що відповідні нормативи затверджуються на час дії правового режиму воєнного стану в Україні та мають переглядатися після його завершення. Робоча група з розроблення проектів нормативів кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів²⁴⁷ була утворена ДСА у серпні 2023 року²⁴⁸.

Прогрес і проблеми

У 2023-му – першому півріччі 2024 року проблема кадрового забезпечення судів тільки почала розв'язуватися у зв'язку з кадровими процедурами, які розпочала ВККС²⁴⁹. На цьому етапі дефіцит суддівських кадрів входить у трійку найбільш серйозних проблем судової

241 Наприклад: В Українському домі склали присягу 232 судді. Укрінформ. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3155204-v-ukrainskomu-domi-sklali-prisagu-232-suddi.html>.

242 248 новопризначених суддів склали присягу. Юридична Газета. 2024. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/248-novopriznachenih-suddiv-sklali-prisagu.html>.

243 Упродовж січня-червня 2024 року ВРП вирішила внести Президентові України подання про призначення 349 суддів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/protyagom-sichnya-cherhvnya-2024-roku-vrp-uhvalyla-vnesty-prezydentovi-ukrayiny-podannya-pro>.

244 Підраховано на основі інформації, розміщеної на офіційному вебсайті Вищої ради правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/>.

245 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 80. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

246 Висновок щодо пропозицій стосовно внесення змін до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції щодо посилення незалежності суддів України», прийнятий Венеційською комісією на її 97-му пленарному засіданні (м. Венеція, 6–7 грудня 2013 року), п. 16. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/cdl_d_2013_034_2013_12_10.pdf.

247 Лист Державної судової адміністрації від 29.02.2024 № 16-6234/24.

248 Про утворення робочої групи: наказ Державної судової адміністрації України від 14.08.2023 № 384. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/N_384_23.pdf.

249 Комісія відновлює кваліфікаційне оцінювання суддів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2023. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/komisiya-vidnovlyuye-kvalifikacijne-ocinyvannya-suddiv>.

влади²⁵⁰ та створює низку похідних проблем, таких як позбавлення громадян у частині регіонів доступу до правосуддя, низька якість текстів судових рішень, порушення розумних строків розгляду справ та надмірне навантаження на суддів. Трапляються і випадки уникнення особами відповідальності за скоєні правопорушення (або злочини) через закінчення строків притягнення таких осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності (що зі свого боку може стати причиною звільнення судді під час проходження кваліфікаційного оцінювання або у дисциплінарній процедурі²⁵¹).

Окремою проблемою є порушення строків призначення Президентом суддів, подання щодо яких внесені попереднім складом ВРП.

Рекомендації

На цьому етапі реформування судів першої та апеляційної інстанцій одним з інструментів розв'язання проблеми суддівських кадрів є своєчасне призначення суддів Президентом з подальшим швидким прийняттям такими суддями присяги судді.

Другим системним інструментом може стати комплексний аналіз ситуації з суддями, тимчасово переведеними (відрядженими) із судів, які знаходяться на тимчасово непідконтрольних територіях або в зонах ведення активних бойових дій. У найближчі декілька років вони, ймовірно, не зможуть повернутися в свої суди, тож законодавчо потрібно вирішити питання постійного переведення таких суддів у суди, в яких вони працюють вже протягом двох років. Це дасть змогу покращити ситуацію з доступом до правосуддя в регіонах, куди такі судді відряджені. Це також сприятиме забезпеченню суддівських гарантій та практичній реалізації принципу правової визначеності для суддів і членів їхніх сімей щодо постійного місця життя й роботи.

Як точкове та швидке рішення доцільно розглянути питання зміни підсудності Сумського апеляційного суду на Полтавський апеляційний суд з одночасним тимчасовим переведенням туди чотирьох наявних суддів. Це сприятиме кращому доступу до правосуддя для громадян і впливатиме на строки розгляду їхніх справ. Доцільність зміни підсудності інших апеляційних судів із зазначеного в цьому розділі переліку слід розглядати у випадку зменшення кількості суддів у цих судах.

У судах першої інстанції варто розглянути питання зміни підсудності тих судів, де після призначень суддів за результатами проведеного у 2023–2024 роках конкурсу не з'явиться жодного судді.

Навантаження на суддів місцевих та апеляційних судів

Стан справ

За даними ВС, **у 2023 році на розгляд судів надійшло загалом майже 4,5 млн справ і матеріалів**. Це на 55% більше, ніж у 2022 році, та дещо перевищує показники 2021 року²⁵².

250 Вражаючими є як кількість справ, які надійшли до судів у 2023 році, так і кількість розглянутих справ в умовах війни та нестачі кадрів – Голова ВС Станіслав Кравченко. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1554727/>.

251 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 8 ст. 109, п. 20 розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

252 Підсумки діяльності Верховного Суду у 2023 році – на порядку денному Пленуму ВС. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1554480>.

Водночас **надходження справ до місцевих судів у 2023 році становило 3,8 млн справ**, що також на 55% перевищує показники 2022 року та за деякими показниками перевищує дані за 2021 рік²⁵³.

Надходження справ до судів апеляційної інстанції також зросло. Кількість таких справ збільшилася на 62% порівняно з попереднім 2022 роком і перевищила показники 2021 року²⁵⁴.

Що стосується стану розгляду справ у 2023 році, то він виглядає так: **місцеві загальні суди розглянули 2,9 млн справ, окружні адміністративні – майже 590 000 справ, місцеві господарські – 179 000 справ, а апеляційні суди – загалом 537 000 справ**²⁵⁵.

Крім того, за всіма видами юрисдикцій показники 2023 року значно перевищують аналогічні показники 2022 року, а окремі з них є більшими, ніж у 2021 році. В минулому році у судах перебували 1,040 млн адміністративних справ, 283 000 господарських справ, 1,245 млн кримінальних проваджень, 1,505 млн цивільних справ, 1,034 млн справ про адміністративні правопорушення²⁵⁶.

У першому півріччі 2024-го на розгляді в судах України перебувало 3,047 млн справ. При цьому надійшло на розгляд 2,248 млн справ, а розглянуто за цей період 2,118 млн справ²⁵⁷. Це перевищує аналогічні показники першого кварталу 2023-го на 6,4% щодо надходження справ і на 8,8% щодо їх розгляду судами.

Однак збільшення кількості справ у судах відбувається нерівномірно. Це можна прослідкувати на карті, створеній Радою суддів України²⁵⁸, де чітко видно, в яких місцевих судах навантаження залишається в межах встановлених нормативів, а в яких – значно перевищує.

Наприклад, судді Печерського районного суду міста Києва мають навантаження у 2800 справ на одного суддю²⁵⁹. При цьому, відповідно до нормативів, кількість суддів у цьому суді мала би бути в майже чотири рази більша²⁶⁰. Для розв'язання цієї проблеми ВКС розпочала процедуру відрядження на шість посад суддів у зв'язку з надмірним навантаженням²⁶¹. Однак відрядити змогла лише трьох суддів²⁶².

253 Вражаючими є як кількість справ, які надійшли до судів у 2023 році, так і кількість розглянутих справ в умовах війни та нестачі кадрів – Голова ВС Станіслав Кравченко. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1554727>.

254 Там само.

255 Там само.

256 Там само.

257 Лист Верховного Суду від 07.08.2024 № 218/0/18-24.

258 Карта МЗС 2023 рік. Орієнтовна нормативна чисельність суддів загальних місцевих судів за даними звітності за перше півріччя 2024 року. Рада суддів України. URL: https://rsu.gov.ua/mzs-2024_2-maps.

259 Розраховано на основі орієнтовної нормативної чисельності суддів загальних місцевих судів за даними звітності за перше півріччя 2024 року.

260 Згідно з нормативами, зазначеними у карті Ради суддів України, з огляду на чисельність судових справ, які судді мають розглянути за перше півріччя 2024 року, у Печерському районному суді міста Києва мало б бути щонайменше 76 суддів. Однак фактично станом на перше півріччя 2024 року таких суддів лише 22.

261 11 березня 2024 року призначено до розгляду питання про відрядження суддів до 3 судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://www.vksu.gov.ua/news/11-bereznya-2024-roku-pryznacheno-do-rozglyadu-pytannya-pro-vidryadzhennya-suddiv-do-3-sudiv>.

262 Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.04.2024 № 14/пс-24 про відрядження суддів до Печерського районного суду міста Києва. URL: <https://vksu.gov.ua/doc/pro-vidryadzhennya-suddiv-do-pecherskogo-rayonnogo-sudu-mista-kyyeva>; Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 01.05.2024 № 19/пс-24 про відрядження суддів до Печерського районного суду міста Києва. URL: <https://vksu.gov.ua/doc/pro-vidryadzhennya-suddiv-do-pecherskogo-rayonnogo-sudu-mista-kyyeva-0>.

Прогрес і проблеми

Протягом звітного періоду проблема з нерівномірним навантаженням на суддів розв'язана не була. З одного боку, така ситуація є наслідком дефіциту суддів у судах, а з іншого, ця проблема є самостійною в частині нерівномірного надходження справ у суди. Відрядження суддів з менш завантажених судів у більш завантажені розв'язує проблему лише частково. Загалом же надмірне навантаження в певних регіонах призводить до таких самих наслідків, як і брак кадрів – позбавлення громадян у частині регіонів доступу до правосуддя, низька якість текстів судових рішень, порушення розумних строків розгляду справ.

Рекомендації

Розв'язати проблеми перевантаженості судів і суддів можна шляхом застосування чотирьох основних інструментів.

У короткостроковій перспективі немає альтернативи тимчасовим відрядженням суддів з менш завантажених у більш завантажені суди.

Як тимчасовий інструмент можна також розглянути збільшення кількості помічників суддів у судах з надмірним навантаженням.

Наступним інструментом розв'язання зазначеної проблеми є збільшення категорій справ, які можуть розглядатися в порядку письмового провадження. Цей інструмент може бути задіяний тимчасово.

У середньостроковій перспективі оптимальним варіантом вирівнювання навантаження є одночасне впровадження можливості віддаленого розгляду справ і загальний перерозподіл справ між судами (які мають реалізовуватися одночасно з процесом оптимізації (укрупнення) судів). Це потребуватиме значних технічних перетворень і повноцінного впровадження цифрових технологій у роботу судів. Такий інструмент є найбільш оптимальним у питаннях вирівнювання навантаження між судами та боротьби з корупцією²⁶³.

Ротація керівництва судів

Стан справ

Адміністративними посадами в суді, згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів», є посади голови суду та заступника (заступників) голови суду²⁶⁴.

У ст. 20 зазначеного Закону визначено порядок обрання суддів на відповідні адміністративні посади. Так, голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники обираються на посади зборами суддів шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів відповідного суду. Обрані судді можуть обіймати ці посади протягом трьох років, але не більш як протягом строку повноважень судді. Крім того, встановлюється правило, що суддя, обраний на адміністративну посаду, не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два строки поспіль, якщо інше не передбачено законом.

Водночас на практиці наразі достатньо поширеними залишаються випадки, коли збори суддів спотворюють вимоги цієї статті через застосування керівництвом суду певних схем.

²⁶³ Інформація, отримана за результатами експертних інтерв'ю, проведених під час підготовки цього звіту.

²⁶⁴ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

Наприклад, **однією з найбільш поширених є ситуація, коли голова суду достроково складає повноваження за два-три місяці до граничного строку перебування на посаді, тоді як на цей період призначається пов'язаний із ним виконувач обов'язків голови суду**²⁶⁵. Отже, маємо ситуацію, за якої строк перебування голови суду на посаді «обнуляється», і відповідно він має можливість повторно претендувати на шестирічний строк перебування на посаді голови через два-три місяці перерви.

Іншою поширеною схемою є взаємообмін посадами між головою суду та його заступником²⁶⁶.

Також залишенню голів судів на своїх посадах посприяла проведена у 2018 році реформа апеляційних судів і переведення тих суддів, які успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання, у новостворені суди²⁶⁷. Як наслідок, **у всіх голів апеляційних судів юридично «обнулився» встановлений законодавством строк перебування на посадах голів**. Тож більшість із них скористалися цією законодавчою прогалиною, щоб продовжити управляти новими апеляційними судами²⁶⁸.

Наприклад, голова Київського апеляційного суду (до 2018-го – Апеляційного суду міста Києва) не змінювався з 2015 року, голова Північного апеляційного господарського суду (до 2018-го – Київського апеляційного господарського суду) не змінювався з 2013 року, а голова Південно-західного апеляційного господарського суду (до 2018-го – Одеського апеляційного господарського суду) – з 2013 року. Ці особи обіймають відповідні посади до цього часу. Так само тривалий період часу на посаді перебував голова Господарського суду міста Києва, який не змінювався з 2012 до 2023 року; зараз він обіймає посаду заступника голови суду. Голова ліквідованого Окружного адміністративного суду міста Києва також не змінювався з 2010 року.

Є і протилежні ситуації, коли **збори суддів не можуть обрати голову суду протягом тривалого часу**. Така ситуація мала місце в низці судів першої інстанції²⁶⁹, а також у ВАКС²⁷⁰.

Спроби врегулювати окреслені проблеми робилися і в попередні роки. Однак відповідні пропозиції щодо законодавчих змін були розцінені Радою суддів України (РСУ), яка у період між з'їздами суддів України є вищим органом суддівського самоврядування, як «неприйнятні»²⁷¹.

Прогрес і проблеми

Протягом звітнього періоду проблема врегулювання ротаций керівництва судів жодним чином не розв'язувалася. Тому наразі наявна ситуація, коли керівництво значної кіль-

265 Тетяна Бацуца, після рокировки, повернулася у крісло голови Хмельницького міськрайонного суду. Суспільне Новини. 2023. URL: <https://suspijne.media/495685-tetana-bacuca-pisla-rokirovki-povernulasa-u-krislo-golovi-hmelnickogo-miskrajonnogo-sudu/>.

266 Історичний нарис про становлення Господарського суду міста Києва. Господарський суд міста Києва. URL: https://ki.arbitr.gov.ua/sud5011/pro_sud/histcreate; Обрано голову та заступників голови Господарського суду міста Києва. Господарський суд міста Києва. 2023. URL: <https://ki.arbitr.gov.ua/sud5011/pres-centr/novyny/1421878/>.

267 Переведення суддів апеляційних судів до новостворених судів буде тривати до кінця 2018 року. Укрінформ. 2018. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2521187-pereselelna-apelacijnih-suddiv-trivatime-do-kinca-roku-vrp.html>.

268 Операція «Апеляція»: як сформували нові апеляційні суди? Українська правда. 2018. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/10/23/7195965/>.

269 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання процедури обрання (призначення) суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 22.12.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40999>; Богдан Моніч: «Рада працювала і буде працювати над врегулюванням проблемних питань судової влади». Рада суддів України. 2023. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/bogdan-monic-rada-pracuvala-i-bude-pracuvati-nad-vreguluvannam-problemnih-pitan-sudovoi-vladi>.

270 Антикорупційний суд не зміг обрати голову Суду. Судово-юридична газета. 2022. URL: <https://www.sud.ua/uk/news/publication/255099-predsedalelem-vysshego-antikorrupcionnogo-suda-izbrali>.

271 Рішення Ради суддів України «Щодо обмеження впливу суддів, які займають адміністративні посади» від 03.09.2021 № 37. URL: <https://rsu.gov.ua/en/events/risenna-rsu-no-37-vid-03092021-sodo-obmezenna-vplivu-suddiv-aki-zajmout-administrativni-posadi>.

кості судів не змінювалося протягом 9-10 і більше років²⁷². Це створює додаткові корупційні ризики для кожного такого суду через встановлення над суддями та апаратом суду тривалого та надмірного контролю з боку голови/заступника голови, а також дозволяє побудувати злочинні схеми. Крім того, це консервує ситуацію всередині суду на довгі роки та не дає можливості для впровадження якісних змін. Яскравим прикладом є підозри в отриманні неправомірної вигоди одразу чотирьом суддям Київського апеляційного суду²⁷³.

Друга проблема полягає у тому, що в частині судів протягом тривалого періоду не можуть бути обрані голови суду.

Рекомендації

Доцільним є внесення змін до законодавства та встановлення більш чітких законодавчих рамок щодо строків перебування суддів на посадах голів і заступників голів судів. Важливо також надати визначення поняттю ротації керівництва суду, встановивши як строки перебування на адміністративних посадах, так і строки перерви в управлінні судом. Одночасно має бути встановлена відповідальність за обхід таких строків зборами та керівництвом суду.

Також вбачається доцільним включення до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» положень, які би врегульовували ситуацію необрання голів судів зборами суддів протягом певного строку:

1. Для судів, де кількість призначених суддів більше п'яти осіб: у випадку необрання зборами суддів голови суду протягом більше трьох місяців ВРП призначає такого голову самостійно строком на один календарний рік з-поміж двох кандидатів, які набрали найбільшу кількість балів під час останнього голосування зборів суддів.
2. Для судів, де кількість призначених суддів менше п'яти осіб: у випадку необрання зборами суддів голови суду протягом більше трьох місяців ВРП призначає головою суду строком на один календарний рік того суддю, який має найбільший стаж роботи у цьому суді. Якщо такий суддя не надає своєї згоди на призначення, то право бути призначеним переходить до наступного за стажем судді цього суду.

Оптимізація судів першої інстанції

Стан справ

У грудні 2017 року указами Президента України²⁷⁴ були створені нові суди загальної та господарської юрисдикції, зокрема відбулося укрупнення судів. Нові суди були зареє-

272 Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання процедури обрання (призначення) суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 22.12.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40999>.

273 Корупція у Київському апеляційному суді: підозри. Національне антикорупційне бюро України. 2023. URL: <https://nabu.gov.ua/news/koruptc-ia-u-ki-vs-komu-apeliatc-inomu-sud-p-dozri/>.

274 Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів: Указ Президента України від 29.12.2017 № 449/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4492017-23382>; Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів: Указ Президента України від 29.12.2017 № 450/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4502017-23374>; Про реорганізацію місцевих загальних судів: Указ Президента України від 29.12.2017 № 451/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451/2017#Text>; Про ліквідацію апеляційних судів та утворення апеляційних судів в апеляційних округах: Указ Президента України від 29.12.2017 № 452/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4522017-23378>; Про ліквідацію місцевих господарських судів та утворення окружних господарських судів: Указ Президента України від 29.12.2017 № 453/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/453/2017#Text>; Про ліквідацію апеляційних господарських судів та утворення апеляційних господарських судів в апеляційних округах: Указ Президента України від 29.12.2017 № 454/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/454/2017#Text>.

стровані як юридичні особи, але судді до них так і не були переведені (через незавершене кваліфікаційне оцінювання). У грудні 2020 року змінився адміністративно-територіальний устрій України²⁷⁵, і відтак мапа місцевих судів 2017 року застаріла ще до її реалізації.

У лютому 2021 року запрацювала група з оптимізації мережі судів при Комітеті Верховної Ради з питань правової політики, яка напрацьовувала **концепцію оптимізації за формулою «один район – один суд»**²⁷⁶. **Але з урахуванням триваючих воєнних дій цей процес наразі не завершено.**

І хоча в 2022 році за підтримки Проєкту ЄС «Право-Justice» було презентовано пілотний проєкт з оптимізації мережі судів у Закарпатській області²⁷⁷, його реалізація наразі теж поставлена на паузу через війну та відсутність фінансового забезпечення цієї частини реформи судоустрою (питання розглянуто в окремому розділі).

Прогрес і проблеми

Протягом звітнього періоду ніяких поступів у питанні оптимізації мережі судів та побудови нової мапи не відбувалося.

У частині регіонів України розв'язання цього питання є неможливим до закінчення війни (або активної фази війни). Це стосується насамперед територій, на яких тривають активні бойові дії, тимчасово окупованих територій і регіонів, які мають спільний кордон із РФ. Для решти регіонів найбільшою проблемою є відсутність фінансування видатків, пов'язаних із оптимізацією мережі судів у воєнний час (від заміни печаток до забезпечення новими приміщеннями).

Рекомендації

1. Попри війну та відсутність фінансування, провести комплексне дослідження на підконтрольній території України з урахуванням внутрішніх процесів міграції населення та бізнесу. На основі отриманих даних варто напрацювати оновлення до Концепції з оптимізації, розробленої у 2021 році.
2. Провести підготовку комплексного технічного завдання майбутньої оптимізації, що буде включати мапу судів підконтрольних регіонів, проєкти модельних приміщень судів для районів, де наразі немає відповідних приміщень судів тощо, а також розробити ефективну методологію з визначення «опорного суду».
3. У короткостроковій перспективі розпочати впровадження пілотного проєкту в Закарпатській області, розробленого за підтримки Проєкту ЄС «Право-Justice». Це сприятиме подальшому врахуванню всіх обставин, які виникатимуть при його реалізації, під час побудови нової мапи судів після завершення війни (або її активної фази).

275 Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

276 Відбулася презентація концепції оптимізації місцевих загальних судів Закарпатської області (оновлено). Вища рада правосуддя. 2022. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vidbulasya-prezentaciya-koncepciyi-optimizaciyi-miscevyh-zagalnyh-sudiv-zakarpatskoyi-oblasti>.

277 Закарпаття стане модельним майданчиком для проведення оптимізації місцевих загальних судів. Закарпатський апеляційний суд. 2022. URL: <https://zka.court.gov.ua/sud4806/pres-centr/news/1310349/>.

Зміна підсудності судових справ у зв'язку із війною

Стан справ

Підсудність справ двох апеляційних судів (Донецького апеляційного суду та Луганського апеляційного суду), а також 76 місцевих судів станом на 1 липня 2024 року змінена²⁷⁸ у зв'язку з тим, що вони знаходяться у зоні ведення активних бойових дій або на тимчасово окупованих територіях.

Водночас у частині судів, які внаслідок війни були зруйновані або опинилися на тимчасово окупованих територіях, підсудність судових справ змінена не була (Мар'їнський районний суд Донецької області, Димитровський міський суд Донецької області²⁷⁹). Судді у цих судах працюють у віддаленому/дистанційному режимі. Тож за результатами розгляду справ ухвалюються рішення, які можна знайти в ЄДРСР²⁸⁰.

Так само у дистанційному режимі працюють і такі суди Донецької області, як Селидівський міський суд, Слов'янський міськрайонний суд, Дзержинський міський суд, Костянтинівський міськрайонний суд²⁸¹. У штатному режимі в місті Покровську працює Красноармійський міськрайонний суд Донецької області. Приміщення цих судів не зруйновані, але через їх місцезнаходження поблизу лінії зіткнення забезпечити безпеку суддів, працівників апаратів судів і сторін судового процесу неможливо.

Однак важливо наголосити, що дистанційний режим роботи судів законодавством не врегульовано. Хоча спроби законодавчо закріпити правила дистанційного режиму роботи суддів були в 2022-му – на початку 2023 року. Так, у березні 2023 року до Парламенту було подано декілька законопроектів, зокрема № 9151²⁸² та № 9090²⁸³ щодо запровадження дієвих механізмів здійснення судочинства дистанційно в умовах воєнного чи надзвичайного часу. Проте Парламент наразі не врегулював це питання навіть для прифронтових регіонів.

Прогрес і проблеми

Законодавчого регулювання роботи судів у прифронтових регіонах протягом звітного режиму здійснено не було. Так само відсутні чітко встановлені критерії для зміни підсудності судів, наближених до лінії зіткнення.

Рекомендації

Встановлені проблеми вимагають насамперед законодавчого регулювання, тож доцільним є вжиття таких заходів:

278 Інформація про кількість посад суддів у місцевих судах станом на 01.07.2024. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/pdf/vakansiya_na_sayt_na_01.07.2024_ms.pdf. Інформація про кількість посад суддів в апеляційних судах станом на 01.07.2024. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/pdf/vakansiya_na_sayt_na_01.07.2024_as.pdf.

279 Інформація про кількість посад суддів у місцевих судах станом на 01.07.2024. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/pdf/vakansiya_na_sayt_na_01.07.2024_ms.pdf.

280 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

281 Наприклад: Режим роботи суду. Слов'янський міськрайонний суд Донецької області. 2024. URL: <https://sl.dn.court.gov.ua/sud0544/pres-centr/news/1274438/>; Роботу суду відновлено! Суд працює дистанційно. Костянтинівський міськрайонний суд Донецької області. 2022. URL: <https://ksm.dn.court.gov.ua/sud0527/pres-centr/novini/1271041/>.

282 Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України щодо особливостей роботи судів та суддів під час дії воєнного чи надзвичайного стану: проект Закону України від 28.03.2023 № 9151. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41632>.

283 Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві: проект Закону України, реєстраційний № 9090 від 10.03.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41530>.

1. Визначити і законодавчо передбачити умови, за яких запровадження віддаленого режиму роботи судів має рекомендаційний характер, а за яких – обов'язковий (знаходження лінії зіткнення за 50 км від суду; розташування приміщення суду на відстані 50 км від кордону з РФ; руйнування будівлі суду).

2. Визначити і законодавчо передбачити умови, за яких рекомендована зміна підсудності судових справ, а за яких є обов'язковою (розташування приміщення суду поблизу лінії зіткнення або на відстані 30 км від кордону з РФ; розташування суду на території, де ведуться активні бойові дії або на тимчасово окупованих територіях).

До ухвалення запропонованих змін доцільним є проведення поглибленого моніторингу ситуації у прифронтових регіонах з боку ВРП, насамперед у Донецькій області, та якнайшвидша зміна підсудності тих судів, які зруйновані або знаходяться на окупованих територіях.

Питання щодо Окружного адміністративного суду міста Києва

Стан справ

На підставі Закону України № 2825-IX²⁸⁴ 13 грудня 2022 року було припинено роботу Окружного адміністративного суду міста Києва (далі – ОАСК). Водночас **підсудність його судових справ була визначена за Київським окружним адміністративним судом (далі – КОАС), який не має для цього достатньої кількості суддів**. Показово, що частина справ, переданих в КОАС від ОАСК, навіть не була розподілена між суддями цього суду²⁸⁵.

З метою врегулювання надмірного навантаження у Київському окружному адміністративному суді 28 вересня 2023 року ВРП відрядила до КОАС сім суддів строком на один рік з 16 жовтня 2023 року²⁸⁶. Це дещо покращило ситуацію, однак загалом проблему не розв'язало.

З огляду на це 10 листопада 2023 року до Парламенту було внесено законопроект № 10244²⁸⁷, що передбачав розподіл справ між адміністративними судами і визначав, які саме справи залишаться на розгляді в КОАС, а які будуть передані на розгляд іншим окружним адміністративним судам. **16 липня 2024 року Парламентом було прийнято Закон України № 3863-IX²⁸⁸**.

Ще одне питання, яке постало в умовах ліквідації ОАСК, пов'язане з тим, що цей суд мав виключну підсудність. Крім того, що ОАСК працював як суд першої інстанції, він також розглядав справи проти центральних органів виконавчої влади²⁸⁹ (окрім справ проти

284 Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду: Закон України від 13.12.2022 № 2825-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2825-IX#Text>.

285 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до п. 2 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду» щодо забезпечення розгляду адміністративних справ». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43095>.

286 ВРП відрядила сімох суддів до Київського окружного адміністративного суду. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-vidryadyla-simoh-suddiv-do-kyivskogo-okruzhnogo-administrativnogo-sudu>.

287 Про внесення змін до пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду» щодо забезпечення розгляду адміністративних справ: проект Закону України, реєстраційний № 10244 від 10.11.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43095>.

288 Про внесення зміни до пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду» щодо забезпечення розгляду адміністративних справ: Закон України від 16.07.2024 № 3863-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3863-IX#Text>.

289 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV, ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

Президента України, Верховної Ради, ВРП та ВККС, які наразі як суд першої інстанції розглядає Касаційний адміністративний суд у складі ВС²⁹⁰). **Тому після припинення роботи ОАСК важливим залишається питання щодо визначення підсудності справ проти центральних органів виконавчої влади.** З метою його розв'язання Кабінет Міністрів України у березні 2024 року мав подати на розгляд Парламенту законопроект «Про Вищий адміністративний суд», яким пропонується створити окремих вищий спеціалізований суд, що розглядатиме справи проти центральних органів виконавчої влади²⁹¹. Однак наразі цього не сталося.

Що стосується суддів ОАСК, то станом на початок 2024 року вони вже більше року не здійснюють правосуддя. Водночас для їх переведення в інші адміністративні суди кожен суддя має успішно пройти кваліфікаційне оцінювання та підтвердити відповідність займаній посаді. Деякі судді склали іспит у липні, але більшість має пройти цю процедуру у серпні. Слід звернути увагу, що усі спроби провести оцінювання цих суддів у 2018–2019 роках судді ОАСК саботували²⁹².

Прогрес і проблеми

Головною проблемою після ліквідації ОАСК є доступ до правосуддя у місті Києві в адміністративних справах, оскільки значно уповільнився розгляд справ, які належали до його юрисдикції, а в значній кількості справ здійснення такого розгляду взагалі зупинилося.

З огляду на причини ліквідації ОАСК одночасно потрібно також розв'язати похідні проблеми – дотримання суддівських гарантій щодо суддів, які відповідають займаній посаді, та звільнення тих суддів, які їй не відповідають.

Станом на серпень 2024 року найбільшими викликами є конкурс до створеного замість ОАСК Київського міського окружного адміністративного суду як суду першої інстанції²⁹³, а також внесення до Парламенту та ухвалення законопроекту щодо створення Вищого адміністративного суду з подальшим доббором суддів у цей суд.

Рекомендації

Є чотири основні інструменти, спрямовані на розв'язання проблем, які виникли внаслідок ліквідації ОАСК.

Перший – це проведення для суддів ОАСК кваліфікаційного оцінювання, відповідальною за яке є ВККС.

Другий – це якнайшвидший старт конкурсу до створеного замість ОАСК Київського міського окружного адміністративного суду як суду першої інстанції для розгляду адміністративних справ у місті Києві.

Третій – перерозподіл справ між КОАСом та іншими окружними адміністративними судами в порядку, визначеному ДСА з урахуванням положень Закону України № 3863-ІХ.

290 Там само, ч. 4 ст. 22.

291 План пріоритетних дій Уряду на 2024 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 № 137-р, крок 290. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/65c/f91/313/65cf9131359_96125931042.pdf.

292 27 із 30 призначених на кваліфікаційне оцінювання суддів окружного адміністративного суду міста Києва повторно не з'явилися на іспит. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2019. URL: <https://old.vkksu.gov.ua/ua/news/27-iz-30-priznachienich-na-kvalifikacijnie-ociniuwannia-suddiw-okruznogo-administratiwnogo-sudu-mista-kiewa-powtorno-nie-ziawilisia-na-ispit/>.

293 У ВККС пояснили, від чого залежить оголошення конкурсів до Вищого адміністративного суду та до Київського міського окружного адмінсуду. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/293162-v-vkks-obyasnili-ot-chego-zavisit-obyavlenie-konkursov-v-vyshshiy-administrativnyy-sud-i-kiyevskiy-gorodskoy-okruzhnoy-adminsud>.

Четвертий – ухвалення законопроекту «Про Вищий адміністративний суд» та початок конкурсу до цього суду. В Плані для Ukraine Facility на 2024–2027 роки III квартал 2025 року вказаний як строк виконання цієї складової судової реформи.

Проведення обох конкурсів до зазначених вище судів має бути здійснене ВККС.

Вищий суд з питань інтелектуальної власності

Указом Президента України від 29 вересня 2017 року № 299/2017²⁹⁴ утворено ВСПІВ, державну реєстрацію якого проведено у лютому 2020 року. Мета створення такого суду полягала у передачі йому всіх справ, пов'язаних із правом інтелектуальної власності.

Відповідно до наказу ДСА²⁹⁵ за погодженням із ВРП згідно із законодавством, чинним на момент прийняття зазначених актів, кількість суддів ВСПІВ має становити 30 посад, з яких дев'ять – посади суддів Апеляційної палати.

Протягом 2017–2019 років ВККС проводилися конкурси на вакантні посади до першої²⁹⁶ та апеляційної інстанцій²⁹⁷ ВСПІВ. Однак конкурсні процедури зупинилися в листопаді 2019 року після того, як відповідно до рішення Парламенту²⁹⁸ (в подальшому визнаному неконституційним²⁹⁹) були припинені повноваження попереднього складу ВККС.

Прогрес і проблеми

На відміну від правової бази функціонування ВАКС, наразі не прийнято окремого закону, який би визначав засади організації та діяльності ВСПІВ, вимоги до суддів цього суду та гарантії їхньої діяльності. Водночас з листопад 2021 року на розгляді Парламенту перебуває законопроект № 6487 «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності»³⁰⁰, нормами якого врегульовуються зазначені питання. 6 лютого 2024 року законопроект № 6487 включено до порядку денного Парламенту³⁰¹, однак станом на 5 серпня 2024 року відповідний акт залишається нерозглянутим.

У поточному звітному періоді жодних дій, спрямованих на продовження конкурсних процедур добору суддів до ВСПІВ, не вчинялося, а отже, зазначений суд наразі не функціонує.

294 Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Указ Президента України від 29.09.2017 № 299/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017#Text>.

295 Про визначення кількості суддів Вищого суду з питань інтелектуальної власності: наказ Державної судової адміністрації України від 31.07.2018 № 372. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/2018_DSA_NAKAZY/N_372_2018.pdf.

296 Конкурс на зайняття 21 вакантної посади судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності (оголошено 30.09.2017). Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <https://new.vkksu.gov.ua/infographics/konkurs-na-zaynyattya-21-vakantnoyi-posady-suddi-vyshchogo-sudu-z-pytan-intelektualnoi>.

297 Оголошено конкурс до Апеляційної палати Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2018. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/ogolosheno-konkurs-do-apelyaciyanoi-palaty-vyshchogo-sudu-z-pytan-intelektualnoi-vlasnosti>.

298 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Закон України від 16.10.2019 № 193-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text>.

299 Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2020 № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-20#Text>.

300 Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності: проект Закону України, реєстраційний № 6487 від 29.12.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38712>.

301 Про порядок денний одинадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 06.02.2024 № 3562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3562-IX#top>.

Рекомендації

Запуск роботи ВСПІВ дасть можливість розв'язати багато питань у сфері захисту прав інтелектуальної власності, забезпечити гарантований кваліфікований судовий захист прав власників щодо об'єктів промислової власності, авторських та суміжних прав, а також інвесторів, зокрема іноземних³⁰².

Для цього у 2024 році Парламенту доцільним буде здійснити суттєве доопрацювання законопроекту № 6487, зокрема в частині уточнення та розмежування справ, підсудних ВСПІВ та господарським судам, задля уникнення маніпулювань з юрисдикціями судів та зменшення корупційних ризиків. Водночас ВККС має завершити конкурсні процедури на посади суддів до ВСПІВ.

Державна судова адміністрація України

ДСА є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. ДСА підзвітна ВРП³⁰³.

Стан справ

Кадрове забезпечення

У звітний період в керівництві ДСА відбулася низка суттєвих змін.

24 липня 2023 року НАБУ та САП викрили Голову ДСА Олексія Сальнікова на підбурюванні до надання неправомірної вигоди суддям ВС за винесення рішення на користь комерційного підприємства та у заволодінні чужим майном шляхом обману³⁰⁴. 7 грудня 2023 року ВРП притягнула О. Сальнікова до дисциплінарної відповідальності та звільнила з посади Голови ДСА³⁰⁵. Виконання обов'язків Голови ДСА до 15 вересня 2024 року покладено на заступника Голови ДСА Максима Пампуру³⁰⁶.

У січні 2024 року ВРП розпочала відбір кандидатів на посаду Голови ДСА³⁰⁷. 13 кандидатів з 15 наразі допущено до участі у конкурсї³⁰⁸. Жодної офіційної публічної інформації про хід цього конкурсу наразі немає. Тому неможливо оцінити, чи мають місце об'єктивні процеси тривалого проведення конкурсу, певні зловживання або затягування з боку робочої групи, яка опрацьовує інформацію щодо кандидатів на посаду Голови ДСА.

302 За яких умов запрацює Вищий суд з питань інтелектуальної власності: голова КГС ВС Лариса Рогач взяла участь в експертному обговоренні. Верховний Суд. 2023. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1516608/>.

303 Положення про Державну судову адміністрацію України: рішення Вищої ради правосуддя від 17.01.2019 № 141/0/15-19, п. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19#Text>.

304 Голові ДСА повідомили про підозру. Національне антикорупційне бюро України. 2023. URL: <https://nabu.gov.ua/news/golov-dsa-pov-domili-pro-p-dozru/>.

305 Про притягнення Голови Державної судової адміністрації України Сальнікова О.О. до дисциплінарної відповідальності у виді звільнення з посади державної служби: рішення Вищої ради правосуддя від 07.12.2023 № 1232/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/42256>.

306 Про тимчасове покладення виконання обов'язків Голови Державної судової адміністрації України: рішення Вищої ради правосуддя від 06.06.2024 № 1770/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/45903>.

307 ВРП затвердила умови для зайняття посади Голови ДСА України. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-zatverdyla-umovy-dlya-zaynyattya-posady-golovy-dsa-ukrayiny>.

308 До участі у доборі на зайняття вакантної посади Голови ДСА України допущено 13 кандидатів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/do-uchasti-u-dobori-na-zaynyattya-vakantnoyi-posady-golovy-dsa-ukrayiny-dopushcheno-13>.

Однак громадські організації провели самостійний моніторинг кандидатів на посаду Голови ДСА та зазначають, що «добročесність 12 з 13 кандидатів, які подалися на конкурс – під великим сумнівом»³⁰⁹.

Голову ДСА буде призначено на посаду тимчасово, за строковим трудовим договором, до призначення на цю посаду переможця конкурсу, але не більше ніж на 12 місяців із дня припинення чи скасування воєнного стану³¹⁰.

ВРП 12 березня 2024 року призначила Леоніда Сапельнікова на посаду заступника Голови ДСА з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації³¹¹.

Робота ДСА і територіальних управлінь

PCY у серпні 2023 року визнала незадовільною роботу ДСА³¹² та звернулася до ВРП із проханням провести перевірку на наявність у діяч (бездіяльності) Голови ДСА Сальнікова О.О. та його заступника Пампури М.В. ознак дисциплінарного правопорушення з огляду на неналежне організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у 2022 році та січні-серпні 2023 року, встановлені факти надання вказаним інституціям недостовірної інформації, незабезпечення виконання рішень з'їзду суддів України, PCY, неналежне виконання своїх посадових обов'язків, порушення виконавчої дисципліни.

Так, у відповідному Рішенні PCY, зокрема, зазначалося, що рівень стимулюючих виплат працівникам та керівництву ДСА, її територіальних управлінь значно перевищував рівень стимулюючих виплат працівникам судів; виникали постійні труднощі з обліком суддів, які були відряджені до інших судів, залишилися на окупованій території або добровільно приєдналися до ЗСУ. Виплата суддівської винагороди щодо цих категорій суддів відбувалася з певними проблемами.

З боку територіальних управлінь ДСА, зокрема в Херсонській області, надавалася неповна інформація щодо ситуації в судах, безпеки суддів та учасників судових процесів, а також щодо доцільності відновлення роботи судів на деокупованих територіях. Так, у січні 2023 року було ухвалено рішення про відновлення роботи Білозерського районного суду Херсонської області³¹³. Однак через безпекову ситуацію ВРП регулярно відтермінує фактичне відновлення його роботи³¹⁴.

8 вересня 2023 року ДСА виступила з коментарями та спростуваннями окремої інформації, викладеної в Рішенні PCY³¹⁵. Наразі ДСА намагається оскаржити відповідне Рішення PCY у ВС³¹⁶.

309 Прибічник Шарія, скандалістка та асистент корупціонера: хто хоче очолити Державну судову адміністрацію? Українська правда. 2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2024/05/14/7455725/>.

310 ВРП затвердила умови для зайняття посади Голови ДСА України. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-zatverdyla-umovy-dlya-zaynyattya-posady-golovy-dsa-ukrayiny>.

311 Леоніда Сапельнікова призначено на посаду заступника Голови ДСА України, відповідального за цифровізацію. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/leonida-sapelnikova-pryznachen-na-posadu-zastupnyka-golovy-dsa-ukrayiny-vidpovidalnogo-za>.

312 Рішення Ради суддів України від 30.08.2023 № 36. URL: <https://rsu.gov.ua/uploads/article/risenna-rsu-no-36-vid-30082023-p-af1d78172b.pdf>.

313 Про відновлення роботи та зміну територіальної підсудності судових справ судів Херсонської області: розпорядження Верховного Суду від 10.01.2023 № 2. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/rozporjadjennya/Rozpor_2_10_01_2023.pdf.

314 ВРП вчоргове відтермінувала відновлення роботи Білозерського районного суду Херсонської області. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-vchergove-vidterminovala-vidnovlennya-roboty-bilozerskogo-rayonnogo-sudu-hersonskoyi>.

315 Повідомлення ДСА України щодо рішення Ради суддів України від 30.08.2023 № 36. Державна судова адміністрація України. 2023. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1473936/>.

316 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116553374>.

У лютому 2024 року ВРП закрила дисциплінарне провадження щодо колишнього Голови ДСА (у зв'язку зі звільненням його із займаної посади) та його заступника (у зв'язку з відсутністю в його діях складу дисциплінарного проступку та підстав для притягнення його до дисциплінарної відповідальності)³¹⁷.

Водночас Державна аудиторська служба України продовжує проводити фінансовий аудит ДСА за період 2021–2022 років та перше півріччя 2023 року. Станом на лютий 2024 року вже виявлено численні порушення у діяльності ДСА, зокрема в частині неправомірної виплати заробітних плат суддям на суму понад 430 млн грн та непропорційного забезпечення судів розхідними матеріалами³¹⁸. На серпень 2024 року призначене засідання Рахункової палати України щодо аудиту ефективності на тему: «Організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади»³¹⁹.

Прогрес і проблеми

Викриття на корупції Голови ДСА негативно вплинуло на виконання ДСА своїх функцій, а також на довіру до всієї судової влади. Фактично орган більше року має стійкі проблеми управлінського характеру, наслідком чого є низький рівень фінансового та матеріального забезпечення судів та органів системи правосуддя.

Суттєво різний рівень заробітних плат в апаратах судів та в територіальних управліннях ДСА³²⁰ призвів до відтоку кадрів з апаратів судів, а зволікання з розв'язанням цієї проблеми погіршило ситуацію. Як наслідок, у багатьох судах працює недостатня кількість працівників канцелярії, секретарів судових засідань та помічників суддів³²¹, що відповідно впливає на навантаження, строки розгляду справ, якість судових рішень та загалом на забезпечення доступу громадян до правосуддя.

Невиплата заробітної плати частині суддів є порушенням гарантій суддівської незалежності³²².

Відсутність обліку суддів, що залишилися на окупованих територіях і відповідно можуть співпрацювати з окупаційною владою, призвела до розтрати бюджетних коштів і ускладнила виявлення так званих суддів-зрадників³²³.

Надання неповної інформації з боку територіальних управлінь ДСА щодо функціонування судів на територіях, які знаходяться неподалік лінії зіткнення, призводить до ухвалення хибних управлінських рішень щодо таких судів. Небажання голів територіальних управлінь ДСА змінювати підсудність судових справ у судах, що знаходяться неподалік лінії зіткнення,

317 Про закриття дисциплінарного провадження стосовно Голови Державної судової адміністрації України Сальнікова О.О. та заступника Голови Державної судової адміністрації України Пампури М.В.: рішення Вищої ради правосуддя від 29.02.2024 № 624/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/44364>.

318 Аудитори встановили, що держава виплатила 430 млн грн винагороди суддям, які не здійснювали правосуддя чи взагалі є колаборантами – Алла Басалаєва. Державна аудиторська служба України. 2024. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/5074>.

319 План роботи Рахункової палати на 2024 рік: рішення Рахункової палати від 23.11.2023 № 28-5. URL: <http://www.rp.gov.ua/Plan/2024/?id=1709>.

320 Інформація про середній розмір заробітної плати та стимулюючих виплат працівників апаратів судів та установ за 2023 рік. Державна судова адміністрація України. 2024. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1551736/>.

321 ВРП звернулася до КМУ із пропозиціями щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади на 2025–2027 роки. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-zvernulasya-do-kmu-iz-propozyciyamy-shchodo-priorytetnyh-zavdan-finansovogo-zabezpechennya>.

322 Про Звіт Голови Державної судової адміністрації України про діяльність Державної судової адміністрації України за 2022 рік: рішення Вищої ради правосуддя від 20.07.2023 № 740/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/40744>.

323 Про закриття дисциплінарного провадження стосовно Голови Державної судової адміністрації України Сальнікова О.О. та заступника Голови Державної судової адміністрації України Пампури М.В.: рішення Вищої ради правосуддя від 29.02.2024 № 624/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/44364>; Зрадники Феміди: хто з українських суддів перейшов на бік ворога. Українська правда. 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/07/27/7413100/>.

ставить під загрозу життя і здоров'я суддів і працівників апаратів судів, а також розгляд судових справ, оскільки ризики їх втрати у випадку пошкодження чи руйнування приміщення є суттєвими.

Рекомендації

Для розв'язання описаних проблем доцільним є проведення у 2024 – на початку 2025 року функціонального аудиту ДСА та всіх її територіальних управлінь. За результатами аудиту має бути розроблена оновлена модель системи забезпечення функціонування судової влади, в межах якої, серед іншого, у 2025 році має відбутися реорганізація ДСА та її територіальних управлінь (зокрема їх ліквідація) та передання функцій територіальних управлінь центральному апарату ДСА та апаратам апеляційних судів відповідних регіонів. Апарат територіальних управлінь ДСА підлягатиме суттєвому скороченню, і в переважній більшості випадків – звільненню. Такі зміни потребуватимуть внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»³²⁴ та інших похідних нормативних актів.

Також доцільно провести поглиблений моніторинг ситуації в регіонах, де відбуваються активні бойові дії, для визначення реального стану справ у судах, що знаходяться неподалік лінії зіткнення.

Відбір і призначення Голови ДСА, який наразі триває, доцільно завершити терміново, а у випадку непризначення на цю посаду жодного з кандидатів – оперативно оголосити повторний конкурс.

Під час опрацювання досьє кандидатів на зазначену посаду слід враховувати також інформацію, оприлюднену громадськими організаціями, та у випадку визнання переможцем конкурсу кандидата, щодо якого у таких організацій наявні певні застереження, суб'єкту призначення необхідно надати відповідні пояснення.

Суддівське самоврядування: з'їзд суддів України, Рада суддів України, збори суддів

У ст. 130¹ Конституції України³²⁵ визначено, що для захисту професійних інтересів суддів та розв'язання питань внутрішньої діяльності судів відповідно до Закону діє суддівське самоврядування.

Суддівське самоврядування в Україні здійснюється суддями у таких організаційних формах: збори суддів, спільні збори суддів місцевих загальних судів, РСУ, з'їзд суддів України. Законом розмежовано повноваження суб'єктів суддівського самоврядування.

Стан справ

Збори суддів

Після прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів»³²⁶ роль зборів суддів було посилено повноваженнями обирати голів судів і заступників голів судів, заслуховувати

324 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

325 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>.

326 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

звіти голови суду та керівника апарату, розв'язувати питання щодо спеціалізації та навантаження тощо. Рішення зборів суддів є обов'язковими для виконання суддями та апаратом суду. Рішення про обрання на адміністративні посади приймаються шляхом таємного голосування. Під час пандемії COVID-19 судді перейшли в онлайн-формат обговорення своїх проблем, однак законодавча база в цій частині не змінилася, навіть попри війну.

Останнім часом стало відомо про два випадки зловживання зборами суддів та/або головою суду своїми повноваженнями, що наразі є предметом судового розгляду. Вони пов'язані зі звільненням з посад керівників апаратів двох судів – Сумського окружного адміністративного суду (справа № 480/8900/20³²⁷) та Господарського суду Чернівецької області (справа № 600/6374/23-а³²⁸). При цьому у випадку звільнення керівниці апарату Господарського суду Чернівецької області саме рішення зборів суддів лягло в основу її звільнення.

Однак найбільш широковідомими випадками зловживань з боку зборів суддів (у змові з керівництвом суду) є схеми переобрання голів судів на строк понад шість років (два строки по три роки)³²⁹.

З'їзд суддів України

Спільні збори суддів місцевих судів проводяться з метою обрання делегатів на з'їзд суддів України, який є найвищим органом суддівського самоврядування та скликається РСУ один раз на два роки, а у разі потреби може бути скликаний позачергово. Участь у з'їзді суддів України беруть делегати за квотами, встановленими Законом³³⁰.

12 січня 2023 року проведено XIX позачерговий з'їзд суддів України, на якому, серед іншого, було обрано вісім членів ВРП, що дало змогу відновити роботу цього органу після майже року зупинки³³¹.

Вибори членів ВРП, членів РСУ та суддів КСУ відбуваються шляхом таємного голосування.

Громадські організації (Фундація DEJURE, Центр протидії корупції) не раз критикували з'їзд суддів за обрання до цих органів суддів із сумнівною репутацією, за закритість та кулуарні домовленості тощо, що і стало причиною запровадження попередньої перевірки кандидатів у члени ВРП та у судді КСУ. Деякі судді визнають зазначені проблеми і відкрито пишуть про них³³².

18 (19) вересня 2024 року заплановано проведення XX чергового з'їзду суддів України, що зумовлене необхідністю призначення судді КСУ за квотою з'їзду суддів України. Також попередньо на порядку денному з'їзду – затвердження змін до Кодексу суддівської етики, обрання двох членів ВРП і нового складу РСУ³³³ (останні два пункти планується реалізувати в березні 2025 року, оскільки кандидатів у члени ВРП має перевірити Етична рада).

327 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

328 Там само.

329 Інформація викладена у підрозділі «Місцеві та апеляційні суди».

330 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

331 XIX позачерговий з'їзд суддів України обрав усіх 8 членів ВРП. Рада суддів України. 2023. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/hh-pozacergovij-zizd-suddiv-ukraini-obrav-usih-8-cleniv-vrp>.

332 З'їзд суддів обрав нових членів ВРП. Що про них відомо? Радіо Свобода. 2021. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/hovi-chleny-vrp/31143642.html>; З'їзд суддів знову обрав заздалегідь погоджених членів Вищої ради правосуддя. Фундація DEJURE. 2021. URL: <https://dejure.foundation/zizd-suddiv-znovu-obrav-zazdalegid-pohodzhenykh-chleniv-vrp/>.

333 XX черговий з'їзд суддів України відбудеться 18 вересня 2024 року. Рада суддів України. 2024. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/hh-cergovij-zizd-suddiv-ukraini-vidbudetsa-18-veresna-2024-roku>.

Рада суддів України

PCY – вищий орган суддівського самоврядування, який діє як виконавчий орган з'їзду суддів України. Склад PCY обирається з'їздом суддів шляхом таємного голосування за квотним принципом з урахуванням спеціалізації та інстанційності. Склад PCY було обрано 10 березня 2021 року³³⁴. При цьому громадські організації (наприклад, Фондація DEJURE) надавали негативну оцінку обранню до складу PCY частини суддів, зокрема керівництва органу³³⁵. Закон не передбачає попередньої перевірки кандидатів у члени PCY.

Протягом роботи PCY частина рішень Ради також піддавалася критиці з боку громадськості, серед іншого, через затягування строків обрання членів Етичної ради (яка перевіряє кандидатів у члени ВРП) та обрання члена (та заступника члена) до Дорадчої групи експертів (яка перевіряє кандидатів у судді КСУ)³³⁶.

Одним із важливих повноважень PCY є врегулювання конфлікту інтересів. У цій частині повноваження PCY певним чином перетинаються з повноваженнями НАЗК. Це призводить до ухвалення протилежних рішень та публічної критики один одного³³⁷.

Останнім часом в науковій і громадській думці шириться два підходи щодо долі PCY – реформування цього органу і повна ліквідація PCY з передачею функцій ВРП. Суб'єктами законодавчої ініціативи внесено законопроекти № 8342³³⁸ та № 8343³³⁹, якими пропонується ліквідувати PCY та посади голів судів, окрім голови ВС. XIX позачерговий з'їзд суддів України 12 січня 2023 року прийняв рішення вважати неприпустимим послаблення конституційної ролі органів суддівського самоврядування як основної гарантії діяльності судової влади³⁴⁰.

Наразі PCY активно працює над оновленням Кодексу суддівської етики. Очікується, що він буде схвалений у вересні 2024 року³⁴¹.

Прогрес і проблеми

Загалом можна зазначити про позитивний результат від посилення ролі зборів суддів і зменшення ролі голів судів, хоча стверджувати про повну підзвітність голови суду та незалежність суддів від потенційного впливу голови суду поки зарано.

334 Обрано більшість членів Ради суддів України. Судова влада України. 2021. URL: <https://court.gov.ua/archive/1086008/>.

335 Рада суддів. Фондація DEJURE. URL: <https://sudovavlada.dejure.foundation/courts/organy-suddivskogo-vryaduvannya/rada-suddiv/>.

336 «Спробували, не вдалося». Рада суддів не обрала Етичну раду. Чи означає це блокування реформи. Суспільне Новини. 2021. URL: <https://susplne.media/163564-sprobuvali-ne-vdalosa-rada-suddiv-ne-obrala-eticnu-radu-ci-oznacaе-ce-blokuvanna-reformi/>.

337 Рада суддів не побачила конфлікт інтересів у судді, який голосував за обрання самого себе головою суду. Через таке роз'яснення PCY притягнути суддю до відповідальності неможливо. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/rada-suddiv-ne-pobachyla-konflikt-interesiv-u-suddi-yakyj-golosuvav-za-obrannya-samogo-sebe-golovoyu-sudu-cherez-take-roz-yasnennya-rsu-prytyagnuty-suddyu-do-vidpovidalnosti-nemozhlyvo/>.

338 Про внесення змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо ліквідації посад голів судів та їхніх заступників, а також ліквідації Ради суддів України: проект Закону України, реєстраційний № 8342 від 10.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41135>.

339 Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, пов'язаних з ліквідацією посад голів судів та їхніх заступників, а також ліквідацією Ради суддів України: проект Закону України, реєстраційний № 8343 від 10.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41138>.

340 Рішення XIX позачергового з'їзду суддів України щодо окремих питань незалежності суддів від 12.01.2023. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents/129>.

341 У Раді суддів України робоча група працювала над оновленням Кодексу суддівської етики. Рада суддів України. 2024. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/u-radi-suddiv-ukraini-roboca-grupa-pracuvala-nad-onovlennam-kodeksu-suddivskoi-etiki>.

Випадки, коли збори суддів в обхід Закону³⁴² проводять формальні вибори суддів на адміністративні посади та в короткий проміжок часу переобирають тих суддів, які вже займали ці посади протягом двох трирічних строків, потребують законодавчого врегулювання³⁴³.

Обрання суддів на адміністративні посади таємним голосуванням дає змогу чинити тиск на суддів з боку керівництва суду або третіх сторін.

Щодо роботи з'їзду суддів України слід зазначити, що у період встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів у зв'язку з поширенням COVID-19, а також після початку повномасштабної війни виникли серйозні перешкоди у проведенні з'їзду суддів України, спричинені відсутністю належних організаційних та безпекових умов.

Поширеними є випадки «кулуарності» у роботі з'їзду суддів України, зокрема з питань, які стосуються висування кандидатур на посаду членів РСУ та обрання членів ВРП, призначення суддів КСУ.

Наявна формула виборів делегатів з'їзду суддів та проведення з'їзду суддів в офлайн-форматі наразі не відповідає ані безпековим вимогам, ані вимогам щодо прозорості та незалежності судової влади.

Вибори членів РСУ без процедури попереднього висування та жодних перевірок робить фактично неможливим обрання членів РСУ в демократичний спосіб та без залучення технологій «списків», «пакетних домовленостей», впливу голів судів і третіх осіб та, по суті, корупції.

Обрання на керівні посади в РСУ суддів, щодо яких ГРД надала негативні висновки та висловила застереження щодо їхньої репутації, впливає на довіру до РСУ, її рішень тощо.

РСУ не проявила належної проактивної позиції щодо забезпечення евакуації суддів та працівників апаратів судів під час повномасштабного вторгнення, не прийняла рішень, як діяти суддям на випадок повномасштабного вторгнення (до того, як це сталося), не організувала допомогу суддям і працівникам апарату, які виїхали з окупації. Натомість деякі члени РСУ значний час перебували за кордоном. Криза лідерства та залученості РСУ до процесів, які відбуваються у судовій владі, ставить питання щодо її подальшого формату функціонування.

Рекомендації

Потребує широкої дискусії питання доцільності подальших таємних голосувань під час виборів голів судів, їхніх заступників, членів ВРП, РСУ, суддів КСУ та пошуку балансу між прозорістю, підзвітністю та незалежністю судової влади.

Також доцільним є врегулювання питання проведення зборів суддів, засідань РСУ та з'їзду суддів онлайн та голосування за допомогою захищених електронних сервісів.

Самостійним питанням, яке потребує законодавчого перегляду, є поняття «з'їзд суддів», що за умови онлайн-голосувань може передбачати участь усіх суддів України, а не делегатів за квотним принципом, як це врегульовано зараз.

342 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

343 Пропозиції викладені у підрозділі «Місцеві та апеляційні суди».

З огляду на те, що принцип формування РСУ не містить такі складові, як забезпечення гендерного балансу та рівне регіональне представництво, слід переглянути також формулу формування складу РСУ, передбачену законодавством. Не менш важливо і врегулювати питання із попереднім висунанням кандидатів в РСУ та їх попередньою перевіркою. Перевірку кандидатів у члени РСУ варто проводити як мінімум до моменту завершення кваліфікаційного оцінювання суддів та розгляду накопичених щодо них дисциплінарних скарг.

Національна школа суддів України

НШСУ – це державна установа зі спеціальним статусом у системі правосуддя, яка забезпечує підготовку кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність. Ця установа утворюється при ВККС. Спеціальний статус НШСУ також проявляється у тому, що на неї не поширюється законодавство про вищу освіту³⁴⁴.

Стан справ

Кадрове забезпечення Національної школи суддів України

НШСУ очолює ректор, якого призначає на посаду і звільняє з посади ВККС. З 2013 року і до цього часу посаду ректора обіймає Микола Оніщук³⁴⁵. У 2011 році проректором з науково-дослідної та науково-методичної роботи було призначено Наталію Шукліну³⁴⁶.

Керівництво та співробітники НШСУ не є державними службовцями, тож на них не розповсюджуються вимоги законодавства щодо щорічного декларування доходів та майна, а також щодо конкурсного відбору на посади. У зв'язку з цим кадрові питання НШСУ регулярно привертають увагу громадського сектору та медіа, адже **в НШСУ працюють і особи, які були фігурантами кримінальних проваджень** (наприклад, керівник секретаріату – колишній голова ДСА³⁴⁷), **колишні судді, які під час кваліфікаційного оцінювання не підтвердили здатність здійснювати правосуддя** (зокрема, начальник відділу підготовки викладачів-тренерів і водночас колишня суддя Вищого адміністративного суду України, ліквідованого реформою 2017 року³⁴⁸) тощо.

Крім того, сама проректорка Наталія Шукліна потрапила в поле зору медіа під час іспитів кандидатів на посаду судді у 2013 році. Тоді через неї **намагалися вплинути на призначення суддів**³⁴⁹.

Так само минулого року увагу ЗМІ привернула і спроба ректора НШСУ призначити проректором цього закладу колишнього голову ВРП Андрія Овсієнка, який **не має жодного**

344 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 104. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

345 ВККС призначила Миколу Оніщука ректором Національної школи суддів України. РБК-Україна. 2013. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/vks-naznachila-nikolaya-onishchuka-rektorom-natsionalnoy-shkoly-19112013154000>; Ректор. Національна школа суддів України. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/about/lead/rector/>.

346 Проректор з науково-дослідної та науково-методичної роботи. Національна школа суддів України. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/about/lead/rector-for-research/>.

347 НАБУ і САП просять відсторонити Холоднюка. Слово і діло. 2020. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/08/16/novyna/polityka/nabu-sap-prosyat-vidstoronity-xolodnyuka>.

348 Проведено співбесіди з кандидатами на посади суддів касаційних судів у складі ВС. Юридична Газета. 2019. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/provedeno-spivbesidi-z-kandidatami-na-posadi-suddiv-kasacijnih-sudiv-u-skladі-vs.html>.

349 Регіоналка Бахтеева вказує, хто має скласти іспит на суддю. Українська правда. 2013. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2013/06/7/6991677/>.

наукового ступеня. Однак жодних обґрунтувань щодо такого призначення з боку НШСУ до ВККС не надходило³⁵⁰.

Загалом через **неефективність роботи НШСУ у 2022 році розглядалася імовірність її переформатування в навчальний центр при ВККС.** Відповідна ініціатива була озвучена представником Офісу Президента³⁵¹. Проте така позиція була негативно оцінена з боку ректора НШСУ³⁵².

Відрядження суддів до Національної школи суддів України

Щорічно до НШСУ відряджаються судді, які в статусі тренерів допомагають її співробітникам розробити/оновити навчальні курси для суддів, кандидатів на посаду судді та працівників апаратів, а також у подальшому проводять семінари для вказаних категорій осіб.

Проте наразі процедура відбору суддів, які відряджаються до НШСУ, ніяким актом не врегульована. Як наслідок, відсутні чіткі критерії для відбору. Фактично відрядження судді повністю залежить від дискреції керівництва НШСУ та керівника суду, в якому працює такий суддя. Через це можуть виникати непорозуміння, чому одних суддів відряджають до НШСУ, а інших за таких самих умов – ні. Крім того, в публічному доступі відсутній перелік суддів, які відряджаються до НШСУ³⁵³. Тобто наразі вся інформація щодо цієї процедури є утаємниченою від громадськості.

За загальновідомим правилом, яке діє в судовій системі, судді, які здійснюють правосуддя, не можуть бути відрядженими до НШСУ, особливо в умовах високого навантаження. **Тому прикріплення до НШСУ зазвичай отримують ті судді, що не мають повноважень,** а саме: так звані судді-п'ятирічки, які очікують результатів кваліфікаційного оцінювання, або судді ліквідованих судів (до їх переведення в новий суд). Решта суддів залучається до викладання в НШСУ – провести семінар чи серію семінарів.

Однак відомі випадки, коли відрядження до НШСУ отримували і судді, що мають повноваження. Такі ситуації через свою нетиповість відповідно привертають увагу громадського сектору та ЗМІ. Наприклад, з листопада 2023-го до квітня 2024 року до НШСУ була відрядженою колишня ВРП Оксана Блажівська (суддя Господарського суду міста Києва)³⁵⁴. Моніторинг ЄДРСР підтверджує, що правосуддя у суді в зазначений період вона не здійснювала³⁵⁵.

Для підтвердження цього факту (а також інших подібних кейсів) до НШСУ був направлений відповідний запит, у відповіді на який (всупереч вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації») НШСУ було фактично відмовлено³⁵⁶ з посиланням на рекомендації

350 Ексмолова Вищої ради правосуддя хоче зайняти посаду проректора Національної школи суддів. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/286593-eks-predsdatel-vysshego-soveta-pravosudiya-khochet-zanyat-dolzhnost-prorektora-natsionalnoy-shkoly-sudey>.

351 Як Україна буде перезавантажувати судову систему під європейські стандарти. Інтерв'ю з заступником керівника ОП Андрієм Смирновим. Forbes.ua. 2022. URL: <https://forbes.ua/inside/rule-of-law-klyuchoviy-punkt-dlya-otrimannya-bud-yakoi-dopomogi-yak-kraina-bude-perezavantazhuvati-sudovu-reformu-intervyu-z-zastupnikom-kerivnika-op-andriem-smirnovim-04072022-6960>.

352 Чому ліквідація Національної школи суддів – погана ідея, особливо в умовах війни. Інтерфакс-Україна. 2022. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/845225.html>.

353 Станом на 2024 рік на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розміщено лише списки кандидатів на посаду судді, яких у межах добору направлено до Національної школи суддів України для проходження спеціальної підготовки, датовані 2017 роком. URL: <https://old.vksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/spicialna-pidgotowka/spisok-kandidativ-na-posadu-suddi-iakich-napravlieno-do-nacionalnoi-shkoli-suddiiv-ukraini/>.

354 Інформація оприлюднена в соціальних мережах. Для підтвердження цього факту до НШСУ повторно направлено запит щодо доступу до публічної інформації.

355 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

356 Лист Національної школи суддів України від 12.04.2024 № 20-03/944.

PCY від 25 березня 2022 року³⁵⁷. Однак зазначені рекомендації були визнані PCY такими, що втратили чинність ще в лютому 2023 року³⁵⁸.

На дії керівництва НШСУ в порядку, передбаченому законом, була подана відповідна скарга до Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана). За результатами спілкування Офісу Омбудсмана з керівництвом НШСУ відповіді на запити були надані та інформація щодо відрядження до НШСУ суддів із повноваженнями (зокрема і судді О. Блажівської) підтверджена. Згодом така сама інформація була надана НШСУ на запит PCY та оприлюднена нею³⁵⁹.

Якість навчання в Національній школі суддів України

За інформацією НШСУ, в 2023 році навчання в її стінах пройшли 10 267 суддів (частина з них – по декілька разів), 24 789 працівників апаратів судів (частина з них – по декілька разів) та 5286 працівників Служби судової охорони (частина з них – по декілька разів), тобто усього навчальними заходами було охоплено 40 342 слухачів, що майже на 5% більше, ніж у 2022 році³⁶⁰.

У першому півріччі 2024 року навчання в НШСУ пройшли 5830 суддів (частина з них – декілька разів); 16 264 працівники апаратів судів і помічники суддів (частина з них – декілька разів) і 3065 співробітників Служби судової охорони (частина з них – декілька разів)³⁶¹.

Переважну більшість тренінгів (семінірів, практикумів) розробляють і проводять безпосередньо судді. Працівники НШСУ зазвичай виступають у ролі модераторів. Підтвердженням цього факту є дані, отримані за результатами моніторингу сайту НШСУ³⁶². При цьому значна кількість навчальних курсів (тренінгів) спрямована на розуміння та застосування законодавства або судової практики. Також періодично проводяться семінари з декларування³⁶³.

Протягом останнього часу навчання в НШСУ відбувається переважно в онлайн-форматі, зокрема з безпекових міркувань³⁶⁴. Водночас декілька років тому ситуація була іншою – більшість тренінгів відбувалися на базі відділень НШСУ у місті Києві та у регіонах. **Тож наразі робота відділень НШСУ в регіонах втратила свою актуальність, натомість щороку вимагає значного бюджетного фінансування (83 668,3 тис. грн передбачено Державним бюджетом України на НШСУ в 2024 році)**³⁶⁵.

Водночас у попередні роки судді, які відряджались до НШСУ, отримували виплати в межах відрядження, а судді, які розробляли навчальні курси (тренінги) чи викладали в НШСУ як тренери/викладачі, отримували оплату за свою роботу. Це чітко проглядається в деклараціях

357 Рішення Ради суддів України від 25.03.2022 № 11. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=130&page=4&per-page=8>.

358 Рішення Ради суддів України від 03.02.2023 № 8. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=146&page=7&per-page=8>.

359 Лист Національної школи суддів України від 17.05.2024 № 20-03/1167. URL: <https://rsu.gov.ua/uploads/news/vidradzennasuddinssu-d57455e7a9.pdf>.

360 Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2023 році (витяг). Київ, 2024. С. 5. URL: <https://www.nsj.gov.ua/files/1706882077Витяг%20ІА3%20НШСУ%202023.pdf>.

361 Інформація про роботу Національної школи суддів України за перше півріччя 2024 року (витяг). URL: <https://www.nsj.gov.ua/files/1720092763ІНФОРМАЦІЯ%20ПРО%20РОБОТУ%20НАЦІОНАЛЬНОЇ%20ШКОЛИ%20СУДДІВ%20УКРАЇНИ%20ЗА%20ІВРІЧЧЯ%202024%20РОКУ.pdf>.

362 Підготовка суддів. Національна школа суддів України. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/training/>.

363 Наприклад: Практичні рекомендації з декларування доходів. Національна школа суддів України. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/news/praktichni-rekomendatsii-z-deklaruvannya-dohodiv/>.

364 Дистанційне навчання Національної школи суддів України. Національна школа суддів України. URL: <http://dn.nsj.gov.ua>.

365 Держбюджет на 2024 рік: забезпечення здійснення правосуддя – Комітет з питань правової політики. Верховна Рада України. 2023. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/243601.html.

осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування³⁶⁶. Проте наразі жодних виплат судді не отримують (це так само встановлюється на підставі моніторингу декларацій)³⁶⁷.

До комплексних навчань ВС, ВАКС, апеляційних судів або ж профільних навчань щодо, наприклад, процедур банкрутства, інтелектуальної власності тощо **долучаються проекти міжнародної технічної допомоги**³⁶⁸. Саме завдяки експертам, що залучаються у межах роботи таких проектів, навчання в НШСУ виходить на якісно новий рівень і передбачає тренінги щодо лідерства, комунікацій, стратегії, підвищення якості надання судових послуг, роботи з вразливими потерпілими та свідками тощо³⁶⁹. Проекти міжнародної технічної допомоги запрошують для таких тренінгів експертів Ради Європи, суддів ЄСПЛ, суддів Суду справедливості ЄС тощо³⁷⁰. Однак залучення міжнародних експертів, суддів з інших країн тощо відбувається точково та нерегулярно і цілком залежить від спроможності проектів міжнародної технічної допомоги. Водночас забезпечити такий рівень самостійно НШСУ неспроможна.

Проте результати опитування представників громадського сектору, проведеного для цілей підготовки цього звіту, свідчать, що загалом «якість навчання в НШСУ залишається низькою», а методи навчання – «застарілими». Аналіз навчальних планів та прикладів навчальних тренінгів і семінарів, розміщених на сайті НШСУ³⁷¹, переважно підтверджує ці тези.

Свідченням низької якості навчання є також приклади звільнення суддів за результатами кваліфікаційного оцінювання, зокрема за критерієм компетентності. Водночас ці судді успішно проходили навчання у НШСУ, що підтверджується відповідними сертифікатами, які є частиною їхніх суддівських досьє³⁷². До того ж під час кваліфікаційного оцінювання у членів ВККС виникають запитання щодо високого відсотка скасування рішень, ухвалених певними суддями³⁷³. А ГРД встановлює у своїх висновках порушення строків розгляду певних категорій адміністративних та кримінальних справ, що призводить до уникнення порушниками адміністративної або кримінальної відповідальності³⁷⁴.

Подібні ситуації спостерігаються і в межах дисциплінарних процедур ВРП: у медіа та соціальних мережах учасники судових процесів скаржаться на порушення суддею правил ведення судового процесу, неетичну поведінку суддів у суді та поза приміщенням суду, зокрема

366 На основі інформації з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. URL: <https://public.nazk.gov.ua/documents/a5f56aa8-2e38-481c-8c06-74521396f9d3>.

367 На основі інформації з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. URL: <https://public.nazk.gov.ua/documents/4e86b6cb-d647-4d02-a7f1-d2e19de7525b>.

368 Регламент Національної школи суддів України, затверджений наказом Національної школи суддів України від 24.06.2016 № 34. URL: <https://nsj.gov.ua/reglament-2021/>.

369 Наприклад: Координаційна зустріч із представниками проектів МТД щодо організації підготовки суддів ВАКС. Судова влада України. 2024. URL: <https://court.gov.ua/archive/1541966/>.

370 Судді Верховного Суду пройшли навчання стосовно воєнних злочинів проти власності. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme-pres-centr/news/1580868/>.

371 Підготовка суддів. Національна школа суддів України. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/training/>; Підготовка суддів Вищого антикорупційного суду. Національна школа суддів України. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/training/pidgotovka-maybutnih-suddiv-vishogo-antikoruptionsynogo-sudu/>; Підготовка суддів Верховного Суду. Національна школа суддів України. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/training/pidgotovka-verhovnogo-sudu/>.

372 Трудова незалежність. Pravo. URL: <https://pravo.ua/articles/trudova-nezalezhnist/>.

373 Висновок про невідповідність судді критеріям доброчесності та професійної етики. Громадська рада доброчесності. 06.12.2023. URL: https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/2023.12.14_Nahorniuk_vysnovok-bliurenyy-.pdf; Двоє суддів підтвердили відповідність займаній посаді, один – не підтвердив. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/news/dvoye-suddiv-pidtvverdily-vidpovidnist-zaymaniy-posadi-odyn-ne-pidtvverdyy-0?fbclid>.

374 Висновок про невідповідність судді критеріям доброчесності та професійної етики. Громадська рада доброчесності. 06.12.2023. URL: https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/2023.12.14_Nahorniuk_vysnovok-bliurenyy-.pdf.

неетичну поведінку в соціальних мережах³⁷⁵. Найбільш резонансні випадки стають предметом розгляду у ВРП³⁷⁶.

У січні-травні 2024 року ВККС провела співбесіди з кандидатами до місцевих судів, які в 2018–2019 роках відповідно до вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів» успішно завершили навчання в НШСУ³⁷⁷. Проте ВККС відмовила частині кандидатів у наданні рекомендацій для призначення суддею³⁷⁸. В частині випадків це стало наслідком низького рівня знань у сфері права³⁷⁹.

Громадські організації, що на регулярній основі здійснюють моніторинг роботи органів судової влади, описують подібні приклади на своїх ресурсах³⁸⁰. Ці приклади також є непрямыми свідченнями того, що рівень освіти суддів, кандидатів на посаду судді та відповідно якості навчання, який забезпечує НШСУ, є низьким.

Розробка та проведення іспитів

Одразу декілька кваліфікаційних процедур передбачають залучення НШСУ для навчання та/або визначення рівня кваліфікації суддів і кандидатів у судді³⁸¹. Як звітує НШСУ, в 2023 році Школою перевірено актуальність та приведено у відповідність до чинного законодавства п'ять програм іспитів для кваліфікаційного оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді апеляційних судів, а також підготовлено проекти двох програм іспитів із таксономічною характеристикою анонімного письмового тестування для кваліфікаційного оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді ВАКС та Апеляційної палати ВАКС. Також проводилася робота щодо передачі ВККС тестів для проведення екзаменувань (кваліфікаційного оцінювання) на вакантні посади суддів апеляційного рівня³⁸². До розробки цих програм залучалися діючі судді всіх інстанцій та юрисдикцій³⁸³.

У звіті НШСУ за перше півріччя 2024 року³⁸⁴ йдеться про те, що НШСУ за запитом ВРП і ВККС здійснювала підготовку тестових і практичних завдань для кваліфікаційного оцінювання суддів різних інстанцій та спеціалізацій і підготовку висновків на проекти законів, що стосуються правосуддя. Зокрема, перевірено актуальність і приведено у відповідність до чинного законодавства вісім програм іспитів для кваліфікаційного оцінювання суддів

375 Повідомлення у соціальній мережі Facebook. 2018. URL: <https://www.facebook.com/share/p/WDHavhVCPy961TxZ/>.

376 ВП ВС скасувала дисциплінарне стягнення щодо судді Гольник. Судово-юридична газета. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/133225-yp-vs-skasovala-distsiplinarne-styagnennya-schodo-suddi-golnik>.

377 ВККС розпочала співбесіди з переможцями конкурсу на посади суддів місцевих судів. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/sud-info/291320-vkks-nachala-sobesedovaniya-s-pobediteljami-konkursu-na-dolzhnosti-sudey-mestnykh-sudov>.

378 ВККС продовжує відмовляти кандидатам на посади суддів у наданні рекомендацій: що відбувається. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/296071-vkks-prodolzhaet-otkazyvat-kandidatam-na-dolzhnosti-sudey-v-predostavlenii-rekomendatsiy-chto-proiskhodit>.

379 Вже десять кандидатів на посади суддів місцевих судів отримали відмови від ВККС: чому так сталося. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/294595-uzhe-desyat-kandidatov-na-dolzhnosti-sudey-mestnykh-sudov-poluchili-otkaz-ot-vkks-pochemu-tak-proizoshlo>.

380 Звернення громадської організації «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан» щодо суддів В. Сиви. Проведення співбесід із переможцями конкурсу у складі колегії № 4. URL: https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=TJ7KX8B0zdQ&ab_channel=ВищакваліфікаційнакомісіясуддівУкраїни.

381 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

382 Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Національної школи суддів України у 2023 році (витяг). Київ, 2024. С. 5–6. URL: <https://www.nsj.gov.ua/files/1706882077Витяг%20ІА3%20НШСУ%202023.pdf>.

383 Концепція національних стандартів суддівської освіти в Україні. Національна школа суддів України. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/about/symbols/>.

384 Інформація про роботу Національної школи суддів України за перше півріччя 2024 року (витяг). URL: <https://www.nsj.gov.ua/files/1720092763ІНФОРМАЦІЯ%20ПРО%20РОБОТУ%20НАЦІОНАЛЬНОЇ%20ШКОЛИ%20СУДДІВ%20УКРАЇНИ%203А%20ІА%20ПІВРІЧЧЯ%202024%20РОКУ.pdf>.

семи місцевих і апеляційних судів. Проводилася робота щодо підготовки і передачі ВККС тестових і практичних завдань, а саме: для забезпечення проведення іспиту в процедурі кваліфікаційного оцінювання суддів місцевих і апеляційних судів усіх спеціалізацій відрецензовано з додатковим розробленням 5991 тестове завдання і підготовлено 40 практичних завдань (модельних судових справ), для забезпечення проведення кваліфікаційного іспиту в процедурі конкурсу на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів відрецензовано і літературно відредаговано 13 000 тестових завдань і розроблено 200 практичних завдань (модельних судових рішень).

Однак із публічного простору відомо про численні проблеми з тестами, розробленими НШСУ, через велику кількість помилок та загалом низьку якість. ВККС виключила значну частину тестів (понад 150) із переліків тестових запитань для проведення іспитів у межах кваліфікаційного оцінювання суддів місцевих та апеляційних судів³⁸⁵.

Прогрес і проблеми

НШСУ, на відміну від усіх інших органів та установ системи правосуддя, **протягом останніх 10 років не зазнала жодного реформування**. Адміністративні посади зберегли особи, призначені ще до Революції гідності, при цьому жодної атестації чи будь-яких інших подібних перевірок в НШСУ не відбулося.

Високий рівень дискреції керівництва НШСУ дає змогу ухвалювати управлінські чи кадрові рішення без підзвітності чи контролю³⁸⁶. **Немає жодного механізму відбору працівників НШСУ та суддів**, які відряджаються до неї для розробки навчальних курсів та проведення тренінгів. Наразі **в НШСУ працює низка осіб, що мають низький кваліфікаційний рівень та сумнівну репутацію**, а це зі свого боку негативно впливає на довіру до всього органу та судової влади. Фактично особи, яких через механізми очищення звільняють з інших органів системи правосуддя, знаходять собі роботу в НШСУ завдяки зв'язкам з її керівництвом (адже жодне призначення без погодження керівництвом неможливе).

Наразі держава позбавлена контролю щодо керівництва та працівників НШСУ в питаннях декларування доходів і майна, порушень доброчесності, родинних зв'язків і потенційного конфлікту інтересів керівництва та працівників НШСУ. При цьому з огляду на те, що НШСУ бере безпосередню участь у розробці іспитів, які складають судді та кандидати в судді, **корупційні ризики в таких процедурах мають підвищений характер**.

До того ж численні кваліфікаційні та дисциплінарні процедури, що відбуваються в судовій системі, засвідчують **низький кваліфікаційний рівень частини кандидатів та суддів, які до цього успішно пройшли навчання в НШСУ**.

Розгалужена організаційна структура не відповідає вимогам часу та безпековим викликам, пов'язаним із війною. Також має місце дублювання функцій між центральним апаратом та регіональними відділеннями, коли ті самі семінари викладаються тими самими

385 Виключено окремі запитання з переліків тестових запитань для проведення іспитів у межах кваліфікаційного оцінювання суддів місцевих та апеляційних судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/news/vyklyucheno-okremi-zapytannya-z-perelikiv-testovyh-zapytan-dlya-provedennya-ispitiv-u-mezhah>.

386 Зеновий Холоднюк получил должность в Национальной школе судей Украины. Судово-юридична газета. 2021. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/198062-zenoviy-kholodnyuk-poluchil-dolzhnost-v-natsionalnoy-shkole-sudey-ukrainy>.

суддями, але в різних відділеннях НШСУ³⁸⁷ і переважно в онлайн-форматі. При цьому держава в період війни витрачає на таку структуру чималі кошти.

Під час конкурсних процедур НШСУ мала би відігравати значну роль у підготовці тестів і практичних завдань, однак демонструє низький загальний рівень виконання цієї роботи.

Рекомендації

Розв'язання описаних проблем можливе шляхом використання низки інструментів.

Зокрема, у 2024 – першій половині 2025 року доцільно провести повний функціональний, кадровий та фінансований аудит НШСУ. До цього процесу мають бути долучені й міжнародні експерти.

Також у 2025 році за результатами проведених аудитів доцільно перетворити НШСУ на сучасний тренінговий центр у структурі ВККС (самостійний підрозділ). Для цього необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Значну роль у розбудові цього тренінгового центру мають відігравати судді ВС (а після заповнення вакансій в апеляційних судах – і судді апеляційних судів). Це сприятиме забезпеченню єдності судової практики, суттєво скоротить витрати державного бюджету та допоможе уніфікувати програми навчання, підвищуючи при цьому їхній загальний рівень.

Крім того, з огляду на рух судової влади у бік повної цифровізації та з урахуванням наявного дублювання тренінгів різними відділеннями НШСУ, усі види навчань доцільно проводити переважно онлайн. Відповідно усі регіональні відділення НШСУ в 2025 році мають підлягати ліквідації. Їхні приміщення краще використати для розміщення в них судів чи інших установ системи правосуддя.

Через зміни до законодавства у III-IV кварталах 2024 року варто розповсюдити на керівництво та працівників НШСУ норми щодо обов'язковості декларування (ті самі види декларацій, які подають діючі судді), конкурсів на всі посади в НШСУ тощо. При цьому закон має передбачати подання декларацій і за 2023 рік.

Насамкінець у короткостроковій перспективі доцільним є проведення атестації всього керівного складу НШСУ, зокрема й регіонального рівня.

Також на базі ВККС доцільно створити сучасний тестологічний підрозділ, виключивши з повноважень НШСУ розробку тестів та практичних завдань для конкурсів і процедур оцінювання суддів. Для цього потрібно внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відібрати на основі конкурсних процедур відповідний персонал та за допомогою проєктів МТД провести його навчання відповідно до найкращих світових практик. Діючі судді не мають залучатися до розробки тестових і практичних завдань, однак можуть брати участь у їх попередній апробації.

Конституційний Суд України

КСУ є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених

387 25–29 березня 2024 року, програма підготовки для підтримання кваліфікації суддів окружних адміністративних судів. Національна школа суддів України. 2024. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/training/programi-pidgotovki-kiiv/25-29-bereznia-2024-r-programa-pidgotovki-dlya-pidtrimannya-kvalifikatsii-suddiv-okrujnih-administrativnih-sudiv/>; 25–29 березня 2024 року, програма підготовки для підтримання кваліфікації суддів окружних адміністративних судів. Національна школа суддів України. 2024. URL: <https://nsj.gov.ua/ua/training/programi-lviv/125-29-bereznia-2024-r-programa-pidgotovki-dlya-pidtrimannya-kvalifikatsii-suddiv-okrujnih-administrativnih-sudiv/>.

Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України³⁸⁸.

Змінами до Конституції (щодо правосуддя) 2016 року³⁸⁹ КСУ був виведений з розділу «Правосуддя» (до цього діяла конституційна норма, що «судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції»). Отже, наразі КСУ не є судом в класичному розумінні.

Стан справ

Кадрове забезпечення та конституційна криза

Відповідно до Конституції України в КСУ має працювати 18 суддів, які призначаються за квотним принципом (шість – Президентом України, шість – Верховною Радою, шість – з'їздом суддів України)³⁹⁰.

До реформи 2016 року призначення суддів здійснювалося взагалі без будь-якого конкурсу та залежало від лояльності до політичної або судової влади. Зміни до Конституції України 2016 року передбачили проведення конкурсу на посади суддів КСУ. Першими суддями, які були відібрані за участі конкурсної комісії, були Сергій Головатий та Василь Лемак, призначені у лютому 2018 року³⁹¹.

Однак громадськість у своїх висновках наголошувала, що «конкурсна процедура була знівельована у законі»³⁹². Хоча Венеційська комісія зазначила у своєму висновку про «позитивний досвід» процедури добору суддів за участі конкурсної комісії (з міжнародним експертом)³⁹³.

Восени 2020 року КСУ ухвалив рішення № 13-р/2020³⁹⁴, яким визнав неконституційними окремі положення Закону України «Про запобігання корупції» та фактично скасував декларування публічних службовців. Рішення було ухвалено з чотирма окремими думками. У зв'язку з цим НАЗК змушене було закрити доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування³⁹⁵.

Ця ситуація отримала назву «конституційна криза», яка торкнулася і питання призначення суддів КСУ на посаду.

388 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ч. 1 ст. 147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

389 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#n6>.

390 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

391 Порошенко призначив суддями Конституційного Суду Головатого і Лемака. New Voice. 2018. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/poroshenko-priznachiv-suddjami-konstitutsijnoho-sudu-holovatoho-i-lemaka-2454456.html>.

392 Хто стає суддями Конституційного Суду і чому вони не захищають Конституцію? Фондація DEJURE. 2020. URL: <https://dejure.foundation/khto-staye-suddjami-ksu/#rec264647506>.

393 Ukraine – Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court of Ukraine issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure. P. 15. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)019-e).

394 Рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/13-r2020>.

395 НАЗК закриває доступ до Реєстру декларацій на виконання рішення КСУ. Національне агентство з питань запобігання корупції України. 2020. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-zakryvaye-dostup-do-reyestru-deklaratsij-na-vykonnannya-rishennya-ksu/>.

Тоді Венеційська комісія та Генеральний директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи опублікували терміновий спільний висновок³⁹⁶, в якому наголосили, що рішення № 13-р/2020 КСУ «не має чіткої аргументації, не має міцного підґрунтя в міжнародному праві і, можливо, було заплямоване серйозним процедурним недоліком – невирішеним питанням конфлікту інтересів деяких суддів». «Це викликає жаль не лише через негайний негативний вплив цього рішення на боротьбу з корупцією в Україні, а й тому, що такі рішення підривають суспільну довіру до конституційного правосуддя взагалі», – зазначили у Венеційській комісії.

Також Венеційська комісія зазначила, що Україна має провести ґрунтовну конституційну реформу, зокрема змінивши правила відбору до КСУ. Орган з відбору кандидатів на посаду судді КСУ повинен бути створений з міжнародним компонентом, який може включати міжнародних експертів з прав людини й участь громадянського суспільства, щоб гарантувати моральні та професійні якості кандидатів. Було також рекомендовано заповнити наявні на той час вакансії в КСУ Парламентом і з'їздом суддів тільки після зміни системи призначень суддів.

У грудні 2020 року «Схеми» опублікували розслідування про можливу причетність тодішнього Голови КСУ до отримання хабарів та суддівського шахрайства³⁹⁷, на підставі чого, серед іншого, правоохоронці розпочали досудове розслідування. До решти тодішніх суддів КСУ журналістами та громадськістю так само ставилися питання і висвітлювалися факти їхньої недоброчесної поведінки³⁹⁸.

У березні 2021 року Президент України Володимир Зеленський звільнив одного із суддів і Голову КСУ, скасувавши укази Віктора Януковича про їхнє призначення від 2013 року³⁹⁹ (в 2023 році ВС скасував ці укази Президента⁴⁰⁰).

Наслідком широкої конституційної кризи стало ухвалення відповідних змін⁴⁰¹ до Закону України «Про Конституційний Суд України»⁴⁰², відповідно до яких у 2023 році розпочався відкритий конкурс на посади суддів КСУ⁴⁰³.

396 Ukraine – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legislative situation regarding anti-corruption mechanisms following Decision No. 13-r/2020 of the Constitutional Court of Ukraine, issued pursuant to article 14a of the Venice Commission's rules of procedure. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)018-e).

397 «Схеми» опублікували розмову голови Конституційного Суду про причетність до суддівського шахрайства та отримання хабарів. Радіо Свобода. 2020. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-plivky-tupytskoho/31011912.html>.

398 Хроніки свавілля у Конституційному Суді: влаштування родичів, дива авторозподілу та ігнорування процедур (розслідування). Радіо Свобода. 2021. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/skhemy-svavilya-v-ksu/31145654.html>; Хто стає суддями Конституційного Суду і чому вони не захищають Конституцію? Фундація DEJURE. 2020. URL: <https://dejure.foundation/khystaye-suddiamy-ksu/#rec264647506>.

399 Зеленський звільнив голову КС Тупицького. Скасував указ Януковича. BBC News Україна. 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-56548418>.

400 Верховний Суд визнав незаконними укази Зеленського про усунення суддів КС Касмініна та Тупицького. Дзеркало тижня. 2023. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/verkhovnij-sud-viznav-nezakonnimi-ukazi-zelenskoho-pro-usunennja-suddiv-ks-kasminina-ta-tupitskoho.html>.

401 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах: Закон України від 13.12.2022 № 2846-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20#Text>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України Верховна Рада України постановляє: Закон України від 27.07.2023 № 3277-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3277-20#Text>.

402 Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

403 Опубліковано оголошення про початок конкурсу на посаду судді Конституційного Суду України. Рада суддів України. 2023. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/opublikovano-ogolosenna-pro-pocatok-konkursu-na-posadu-suddi-konstitucijnogo-sudu-ukraini>.

Останні зміни⁴⁰⁴ для проведення публічного й незалежного конкурсу до КСУ Верховна Рада ухвалила, щоб виконати одну з семи вимог до України як кандидата на вступ до ЄС⁴⁰⁵. До цього щодо зазначених змін в Закон⁴⁰⁶ висловлювалася також Венеційська комісія⁴⁰⁷.

При цьому двоє суддів КСУ за парламентською квотою⁴⁰⁸ були призначені під час зазначеної конституційної кризи в обхід рекомендацій Венеційської комісії щодо дотримання відповідних процедур перевірки⁴⁰⁹ і до ухвалення зазначених змін. Наприклад, при призначенні однієї з цих суддів був порушений принцип політичної нейтральності, встановлений Конституцією України⁴¹⁰. Так само в обхід рекомендацій Венеційської комісії були призначені судді КСУ за президентською квотою⁴¹¹.

У звітному періоді розпочався новий етап протистояння КСУ та НАЗК. Антикорупційна інституція склала протоколи про адміністративне правопорушення щодо колишнього в.о. Голови та керівника секретаріату КСУ⁴¹². Пізніше НАЗК встановило, що в.о. Голови КСУ ухвалив рішення в умовах реального конфлікту інтересів, про який не повідомив у встановленому порядку⁴¹³. У травні 2024 року Київський апеляційний суд визнав незаконним припис НАЗК щодо виконувача обов'язків Голови КСУ Сергія Головатого⁴¹⁴.

Наразі в КСУ працюють 13 суддів⁴¹⁵. Вакантними є п'ять посад: дві посади – за квотою з'їзду суддів, одна посада – за квотою Президента і дві – за квотою Парламенту.

404 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України Верховна Рада України постановляє: Закон України від 27.07.2023 № 3277-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3277-20#Text>.

405 Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. Європейська правда. 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/>.

406 Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

407 Ukraine – Opinion on the draft law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis», adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary session (16–17.12.2022). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)054-e).

408 Новий суддя КС Кичун: Рада призначила друга людини Зеленського. BBC News Україна. 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-56110139>; Рада призначила Совгірю суддею Конституційного Суду. Суспільне Новини. 2022. URL: <https://suspiilne.media/265022-rada-priznacula-sovgiru-suddeu-konstitucijnogo-sudu/>.

409 Ukraine – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legislative situation regarding anti-corruption mechanisms following Decision No. 13-r/2020 of the Constitutional Court of Ukraine, issued pursuant to article 14a of the Venice Commission's rules of procedure (09.12.2022). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)018-e).

410 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

411 Зеленський призначив суддями КС Гришук і Петришина – укази. Українська правда. 2021. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/11/26/7315363/>.

412 НАЗК склало протоколи про адміністративне правопорушення щодо в.о. Голови Конституційного Суду України Сергія Головатого та керівника Секретаріату цього суду Віктора Бесчастного. Національне агентство з питань запобігання корупції України. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-sklalo-protokoly-pro-administratyvne-pravoporushennya-shhodo-v-o-golovy-konstytutsijnogo-sudu-ukrayiny-sergiya-golovatogo-ta-kerivnyka-sekretariatu-tsogo-sudu-viktora-beschastnogo/>.

413 НАЗК склало протокол про адміністративне порушення стосовно в.о. Голови Конституційного Суду України Сергія Головатого. Національне агентство з питань запобігання корупції України. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-sklalo-protokol-pro-administratyvne-porushennya-stosovno-v-o-golovy-konstytutsijnogo-sudu-ukrayiny-sergiya-golovatogo/>.

414 Київський апеляційний суд визнав незаконним припис НАЗК стосовно виконувача обов'язків Голови Конституційного Суду України Сергія Головатого. Конституційний Суд України. 2024. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/kyyivskyy-apelyacynyy-sud-vyznav-nezakonnym-prypys-nazk-stosovno-vykonuvacha-obovyazkiv>.

415 Судді. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/judge/1844>.

Сергій Різник, відібраний ДГЕ та призначений за квотою Парламенту, набув повноважень судді КСУ 28 травня 2024 року, склавши на спеціальному пленарному засіданні Суду присягу судді КСУ⁴¹⁶.

Водночас 29 травня 2024 року виповнилося 70 років судді КСУ Сергію Головатому, що є граничним віком перебування на посаді судді цього Суду відповідно до Конституції України⁴¹⁷. У зв'язку з цим суддя пішов у відставку.

Отже, без призначення нових суддів з кінця травня 2024 року КСУ працює фактично на межі кворуму⁴¹⁸. Відсутність (або відвід) двох суддів зупиняє роботу КСУ. Ризик ймовірності настання такої ситуації також підтверджується тим, що 27 січня 2025 року завершується строк повноважень одразу трьох суддів: двох – за квотою Президента й одного – за квотою з'їзду суддів України.

Конкурс на посаду судді Конституційного Суду України

Дорадча група експертів

Після внесення змін у Закон⁴¹⁹ призначати кандидатів на посади суддів КСУ Президент, Парламент і з'їзд суддів можуть лише після перевірки кандидатів Дорадчою групою експертів (ДГЕ) – органом, який сприяє суб'єктам призначення в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності кандидатів на посаду судді КСУ. Наразі відповідно до перехідних положень Закону⁴²⁰ ДГЕ працює в складі шести осіб: по одному члену делегують суб'єкти призначення, троє є представниками міжнародних партнерів.

12 листопада 2023 року ДГЕ розпочала роботу⁴²¹. Одноставним рішенням головою ДГЕ обрали суддю окружного суду Любляни у відставці, ексміністра юстиції Словенії Алеша Залара, а секретарем – доктора юридичних наук, колишнього Голову Верховного Суду України Ярослава Романюка. На цьому самому засіданні було затверджено Положення про ДГЕ.

Згодом під час другого засідання ДГЕ одноставно ухвалила Методологію оцінювання моральних якостей і рівня компетентності у сфері права⁴²² кандидатів на посаду судді КСУ. ДГЕ оцінює кожного кандидата за критеріями високих моральних якостей і визнаного рівня компетентності у сфері права. Спочатку оцінюються «високі моральні якості» кандидатів. За підсумками кожен кандидат отримує оцінку «відповідає» або «не відповідає». Всі кандидати, які отримують оцінку «не відповідає», залишають конкурс. Ті, хто отримують оцінку «відповідає», оцінюються за критерієм «компетентності у сфері права». Якщо ж після оцінки на одному з цих етапів залишається менше двох кандидатів на одне вакантне місце, то оголошується новий відбір на таку посаду.

416 Новопризначений суддя КСУ Сергій Різник склав присягу. Укрінформ. 2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3868752-novopriznacenij-sudda-ksu-sergij-riznik-sklav-prisagu.html>.

417 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 1491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

418 Відповідно до ст. 10 Закону України «Про Конституційний Суд України» Суд є повноважним здійснювати конституційне провадження, якщо у його складі є щонайменше 12 суддів Конституційного Суду.

419 Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

420 Там само, п. 5 розд. IV.

421 Конкурсний відбір суддів КСУ: дорадча група експертів розпочала свою роботу. Центр політико-правових реформ. 2023. URL: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevij-analiz-08-14-kystopada-2023-roku/>.

422 Методологія оцінювання моральних якостей і рівня компетентності у сфері права від 04.12.2023. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/metodologiya_dge.pdf.

21 травня 2024 року ДГЕ розглянула та задовольнила заяву членкині Наталії Кузнецової про дострокове припинення її повноважень та одночасно проголосувала за призначення на вакантну посаду Василя Шакуна. Оскільки В. Шаkun до призначення був заступником Н. Кузнецової, то його повноваження на посаді члена ДГЕ обмежуються законним строком повноважень попереднього члена⁴²³.

30 травня 2024 року ДГЕ розглянула й ухвалила зміни до Положення про ДГЕ та до Методології оцінювання моральних якостей і рівня компетентності у сфері права, переважно технічного характеру, для підвищення ефективності своєї роботи⁴²⁴.

Завершені конкурсні добори на посаду судді КСУ

У кінці листопада 2023 року ДГЕ отримала від РСУ документи 16 кандидатів на посади судді КСУ⁴²⁵, а вже на початку грудня 2023 року Верховна Рада передала на розгляд документи ще 25 кандидатів⁴²⁶.

Отже, на п'ять вакантних посад судді КСУ претендували 37 осіб, серед яких 17 докторів наук та 14 кандидатів наук. За основним профілем діяльності серед кандидатів абсолютну більшість становили судді – 16 осіб, а також викладачі – дев'ять осіб⁴²⁷.

На початку березня 2024 року ДГЕ провела співбесіди з 29 кандидатами⁴²⁸ на посаду судді КСУ в межах оцінювання їхньої відповідності критеріям високих моральних якостей (інші або не були допущені, або добровільно завершили участь у конкурсі). У підсумку оцінку «відповідає» критерію високих моральних якостей отримали шість кандидатів на посаду судді КСУ за квотою Парламенту і три кандидати – за квотою з'їзду суддів. Одна кандидатка претендувала на посаду судді КСУ за обома квотами. Водночас через брак кандидатів (дві особи на одне місце) припинився конкурс на одну посаду судді КСУ за квотою з'їзду суддів України.

5 квітня 2024 року допущені кандидати на посаду судді КСУ склали письмовий іспит в межах оцінювання рівня компетентності у сфері права⁴²⁹. Запитання для письмового оцінювання розробляла зовнішня група міжнародних експертів, які є відомими фахівцями у сфері конституціоналізму. Для забезпечення максимальної прозорості конкурсного відбору відбувалася онлайн-трансляція письмового оцінювання на офіційних ресурсах КСУ та на сторінках ДГЕ. Згодом ДГЕ опублікувала зміст письмового запитання в межах оцінювання рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді КСУ⁴³⁰.

423 Публікація Дорадчої групи експертів у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/LPKtpNSyFMgrB5DF/>.

424 Публікація Дорадчої групи експертів у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/KgDjJmHtn926ipL8/>.

425 Рішення Ради суддів України від 02.11.2023 № 44. URL: <https://rsu.gov.ua/uploads/article/risennarsuno44vid02112023sodovid-5ed9f58846.pdf>; Рішення Ради суддів України від 20.11.2023 № 51. URL: <https://rsu.gov.ua/uploads/article/risenna-rsu-no-51-vid-20112023-s-c1a302042c.pdf>.

426 5 вакантних посад – 37 кандидатів. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/5-vakantnyh-posad-37-kandydativ>.

427 Кандидати на посаду судді КСУ, допущені до конкурсного відбору Радою суддів України (з'їздом суддів України). Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/kandydaty-na-posadu-suddi-ksu-dopushcheni-do-konkursnogo-vidboru-radoyu-suddiv-ukrayiny>; Кандидати на посаду судді КСУ, допущені до конкурсного відбору Верховною Радою України. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/kandydaty-na-posadu-suddi-ksu-dopushcheni-do-konkursnogo-vidboru-verhovnoyu-radoyu-ukrayiny>.

428 Рада суддів України інформує. З 15 осіб, які виявили намір стати суддями КСУ від з'їзду суддів України, участь у співбесідах взяли 8 кандидатів. Судова влада України. 2024. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1572051/>.

429 Дорадча група експертів провела письмове оцінювання кандидатів на посаду судді КСУ. Конституційний Суд України. 2024. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/doradcha-grupa-ekspertiv-provela-pysmove-ocinyuvannya-kandydativ-na-posadu-suddi-ksu>.

430 Публікація на сторінці Дорадчої групи експертів у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/qD1xuSUzPL8dGKwJ/>.

2 травня 2024 року ДГЕ провела засідання, на якому ухвалила рішення щодо оцінювання рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді КСУ. Оцінку «відповідає» отримали три кандидати за квотою Парламенту і два кандидати за квотою з'їзду суддів⁴³¹. У підсумку 23 травня 2024 року Парламент призначив Сергія Різника суддею КСУ⁴³². Проведення з'їзду суддів України заплановане на 18 (19) вересня 2024 року⁴³³.

Під час проведення цих конкурсних доборів такі громадські організації, як Центр протидії корупції та «Автомайдан», оцінили роботу ДГЕ як «прозору та об'єктивну»⁴³⁴. Також громадські експерти зазначили, що «вперше за всю історію призначення суддів КСУ в Україні цей відбір відбувається справді відкрито»⁴³⁵.

Президент 29 лютого 2024 року підписав Указ № 139/2024⁴³⁶, яким затвердив Положення про проведення конкурсного відбору кандидатур на посаду судді КСУ за своєю квотою, утворив Конкурсну комісію для проведення конкурсного відбору та затвердив її персональний склад.

У травні 2024 року документи всіх 10 кандидатів, які виявили бажання взяти участь у відборі, були направлені Конкурсною комісією на розгляд ДГЕ⁴³⁷. У червні-липні 2024 року ДГЕ опрацювала зазначені документи та провела сім співбесід із кандидатами. Етап перевірки високих моральних якостей успішно подолав лише один кандидат, тому конкурс за квотою Президента завершився достроково. Рішення про це ДГЕ ухвалила 31 липня 2024 року⁴³⁸.

Повторні конкурсні добори на посаду судді КСУ

11 квітня 2024 року РСУ оголосила про проведення нового конкурсу одразу на дві посади судді КСУ за квотою з'їзду суддів України⁴³⁹: вакантну та потенційно вакантну (26 січня 2025 року закінчується строк повноважень судді КСУ В. Кривенка⁴⁴⁰). Протягом травня-червня 2024 року РСУ допустила 13 кандидатів до участі в повторному конкурсі. Наразі їхні документи опрацюються ДГЕ⁴⁴¹.

Крім того, 22 травня 2024 року Парламент теж оголосив про повторний конкурс на дві вакантні посади суддів КСУ за своєю квотою⁴⁴². За підсумками розгляду поданих доку-

431 Публікація Дорадчої групи експертів у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/Xh7kLZhTQofLLKgF/>.

432 Рада призначила Сергія Різника суддею КСУ. Укрінформ. 2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3866943-rada-priznacila-sergia-reznika-suddeu-ksu.html>.

433 Детальніше див. підрозділ «З'їзд суддів України».

434 Дорадча група експертів обрала кандидатів до КСУ, які перейдуть на наступний етап. 17 кандидатів, серед яких і той, що не знав дату ухвалення Конституції, не пройшли конкурс. Центр протидії корупції. 2024. URL: <https://antac.org.ua/news/doradcha-grupa-ekspertiv-obrala-kandydativ-do-ksu-iaki-pereydu-na-nastupnyy-etap-kandydat-iakyy-ne-znav-datu-ukhvalennia-konstytutsii-ta-shche-16-kandydativ-ne-proyshly-konkurs/>.

435 Конкурс забуКСУвав? Як відбирають суддів Конституційного Суду на першому відкритому конкурсі. Українська правда. 2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2024/03/13/7446304/>.

436 Питання конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України стосовно осіб, яких призначає Президент України: Указ Президента України від 29.02.2024 № 139. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1392024-49989>.

437 Публікація Дорадчої групи експертів у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/jmxYtFPeeVXJvrtp/>.

438 Публікація Дорадчої групи експертів у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/3WT18xUAe5w2jUaq/>.

439 Оголошення про початок конкурсу на посаду судді Конституційного Суду України. Рада суддів України. 2024. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/ogolosenna-pro-pocatok-konkursu-na-posadu-suddi-konstitucijnogo-sudu-ukraini>.

440 Кривенко Віктор Васильович. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/suddya/kryvenko-viktor-vasyllovych>.

441 Конкурс за квотою з'їзду суддів України: портрет кандидатів на посади суддів КСУ. Конституційний Суд України. 2024. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/konkurs-za-kvotoyu-zvizdu-suddiv-ukrayiny-portret-kandydativ-na-posady-suddiv-ksu>.

442 Оголошення про початок конкурсного відбору кандидатур на дві вакантні посади судді Конституційного Суду України. Верховна Рада України. 2024. URL: https://www.rada.gov.ua/news/fixed_news/249691.html.

ментів Комітет Верховної Ради з питань правової політики 31 липня 2024 року допустив 14 кандидатів до участі у повторному конкурсі⁴⁴³. Документи кандидатів також наразі опрацьовуються ДГЕ.

Слід зауважити, що серед кандидатів за квотою Парламенту, як і серед кандидатів за квотою з'їзду суддів України, є ті, кому ДГЕ вже відмовляла в участі у попередніх конкурсах на посаду судді КСУ через невідповідність критерію високих моральних якостей.

Після проходження всіх етапів ДГЕ має провести голосування і передати перелік кандидатів до Верховної Ради та з'їзду суддів України для голосування щодо призначення цих осіб на посади суддів КСУ.

Інституційна спроможність КСУ

Експерти Центру політико-правових реформ раніше зазначали⁴⁴⁴, що КСУ нерідко стає заручником політичних процесів в Україні, що призводить до ухвалення ним політично мотивованих (заангажованих) рішень, які завдають шкоди конституційному правопорядку та викликають значний суспільний резонанс⁴⁴⁵.

Після внесення змін⁴⁴⁶ до Конституції України запрацював інститут конституційної скарги. Так, конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано⁴⁴⁷. КСУ вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Основному закону держави.

На практиці це призводить до певного дисбалансу в повноваженнях КСУ та ВС. Під час розгляду конституційної скарги КСУ не лише робить висновки про конституційність норми закону, але й надає її тлумачення. У випадку, коли таке тлумачення не збігається з тим, яке вже надав ВС, виникає колізія. Часто сторони справи використовують інститут конституційної скарги як інструмент «другої касації» на постанову ВС. Прикладом цього є тлумачення ВС та КСУ ст. 88 Закону України «Про нотаріат»⁴⁴⁸.

Є і зворотна ситуація, коли ВС має право не застосувати норму права як неконституційну.

443 На дві посади суддів Конституційного Суду претендують 14 кандидатів. Дзеркало тижня. 2024. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/na-dvi-posadi-suddiv-konstitutsijnoho-sudu-pretendujut-14-kandidativ.html>.

444 Ключові проблеми діяльності Конституційного Суду України. Центр політико-правових реформ. 2021. URL: <https://pravo.org.ua/klyuchovi-problemy-diyalnosti-konstitutsijnogo-sudu-ukrayiny/>.

445 Наприклад: рішення у справі щодо строків перебування на посту Президента України (від 25.12.2003 № 22-рп/2003), щодо можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій (від 06.04.2010 № 11-рп/2010), про додержання процедури внесення змін до Конституції України (від 30.09.2010 № 20-рп/2010), щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України» ст. 155 Конституції України (від 15.03.2016 № 1-рп/2016), щодо незаконного збагачення (від 26.02.2019 №1-р/2019), щодо конституційності Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» (від 20.06.2019 № 6-р/2019), щодо неконституційності окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та ст. 366-1 Кримінального кодексу України (від 27.10.2020 № 13-р/2020), висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України (від 30.07.2015 № 2-в/2015).

446 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#n6>.

447 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 151.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

448 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.07.2019 у справі № 916/3006/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83589983>; Рішення Конституційного Суду України від 01.07.2020 у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 1 ст. 88 Закону України «Про нотаріат». URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_p1_2020.pdf.

В такому випадку він звертається до КСУ з відповідним конституційним поданням⁴⁴⁹. І тоді виникає запитання, чи застосовувати цю норму судам, державним органам, іншим фізичним та юридичним особам. Адже після того, як ВС звернувся до КСУ, виникає період, коли ВС вже по суті висловився про неконституційність норми⁴⁵⁰, а КСУ – ще ні.

Частина рішень КСУ мають суперечності між резолютивною та мотивувальною частинами рішення⁴⁵¹, і позиція Суду, відповідно до якої він обґрунтовує своє рішення, стає незрозумілою.

Більшість конституційних подань та конституційних скарг до КСУ розглядаються тривалий строк, та навіть питання відкриття провадження на підставі подання чи конституційної скарги регулярно ставиться на розгляд КСУ. Переважна більшість ухвал КСУ за 2023 рік присвячена саме подовженню строків⁴⁵².

Наприклад, конституційне подання ВС⁴⁵³ щодо конституційності окремих положень Закону України № 1635-IX⁴⁵⁴ розглядається КСУ з жовтня 2021 року. На практиці положення вказаного Закону наразі реалізуються. Поточний склад ВРП був відібраний відповідно до норм цього Закону, зокрема і тих, що можуть бути визнані неконституційними. Такий тривалий розгляд цього питання порушує принцип правової визначеності та не сприяє реалізації засад суддівської незалежності.

Впливає на роботу КСУ і те, що з 1996 року не змінювався підхід до організації роботи Суду. Тобто по суті КСУ наразі працює за схемою, коли суддя-доповідач самостійно збирає голоси на «своє» рішення, що впливає на незалежність і неупередженість як самого судді, так і його рішень. Отже, має місце постійна внутрішня політизація Суду. Це має також серйозний зворотний ефект: неможливість швидко зібрати голоси під «своє» рішення призводить до відкладення його розгляду. Тобто на практиці це призводить до того, що цікаві для судді рішення ним же і лобіюються, а нецікаві залишаються на розгляді Суду на роки. Тому рівень внутрішньої політизації Суду не зменшується.

Негативний вплив на роботу КСУ (особливо в умовах суттєвого дефіциту кадрів) спричиняють численні відводи та самовідводи деяких суддів КСУ, що мають «політичний бекграунд». Так, суддя КСУ Ольга Соврига (яка до призначення суддею була депутаткою та представницею Парламенту в КСУ) наразі змушена відводитися від розгляду певної частини конституційних подань і скарг, тому що або брала участь в ухваленні таких законів,

449 Постанова Пленуму Верховного Суду України від 03.12.2021 № 12. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/503518_686683.

450 Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 19.01.2022 у справі № 910/22858/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102854560>.

451 Рішення Конституційного Суду України від 01.07.2020 у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 1 ст. 88 Закону України «Про нотаріат». URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_p1_2020.pdf.

452 Велика палата. Конституційний Суд України. 2023. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/5786>.

453 Конституційне подання щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу тринадцятого пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21.12.2016 № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», абзаців першого, шостого, одинадцятого пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 14.07.2021 № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя і діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя». Верховний Суд. 08.10.2021. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/4_395_2021.pdf.

454 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 14.07.2021 № 1635-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text>.

або під час розгляду певних конституційних подань чи скарг, які все ще перебувають на розгляді Суду, представляла інтереси Парламенту⁴⁵⁵.

Врегулювати частину із окреслених вище проблем мав би Закон України «Про конституційну процедуру», проєкт якого знаходиться на розгляді Парламенту з грудня 2020 року (реєстраційний № 4533)⁴⁵⁶. Однак станом на 31 липня 2024 року він так і залишається неприйнятим.

Прогрес і проблеми

Наразі залишається низка системних проблем у роботі КСУ, які не були розв'язані протягом багатьох років⁴⁵⁷.

Так, наявність політично мотивованих рішень КСУ, що призводить, зокрема, до тривалого розгляду цим судом таких проваджень, а відтак – продовження застосування неконституційних норм та порушення прав і свобод громадян⁴⁵⁸.

Присутність у складі КСУ суддів, призначених до проведення реформи 2016 року, до яких є суспільні претензії щодо доброчесності та професійності, а також призначення в останні роки осіб, що не відповідають критеріям політичної нейтральності, впливає на довіру до КСУ з боку громадян та на авторитет і виконання рішень такого суду⁴⁵⁹.

Колізійність норм щодо повноважень КСУ та ВС, неефективність захисту конституційних прав через інститут конституційної скарги свідчить про наявність проблеми в частині реального захисту прав скажників.

Затягування розгляду конституційних проваджень не дає змоги КСУ вчасно реагувати на інституційні конфлікти, що негативно позначається на ефективності всього механізму стримувань і противаг, а також на захисті конституційних прав і свобод громадян.

Неналежне мотивування рішень КСУ зумовлює негативне сприйняття таких актів як неправосудних або політично мотивованих з боку суспільства, що не сприяє виникненню довіри до самої інституції.

Застарілі підходи до організації роботи КСУ призводять до внутрішньої політизації Суду.

В поточному періоді, після початку конкурсу на посади суддів КСУ, проблема якісного кадрового наповнення КСУ почала частково розв'язуватися, що є значним прогресом у цьому питанні. Цей процес показав глобальну кризу кадрів серед правників. Низька якість кандидатів, що подали документи на конкурс, не дала можливості під час першого кола конкурсів за всіма квотами заповнити наявні вакансії. Тому призначення лише одного судді з шести вакантних місць ставить під сумнів можливість розв'язати кадрову кризу в КСУ до кінця поточного року. Наприклад, тривалі процедури скликання та проведення з'їзду суддів України відтермінують ще на чотири-п'ять місяців можливість призначення нових суддів КСУ.

455 Наприклад: ухвала Великої палати Конституційного Суду України від 20.04.2023 № 47-у/2023 про відвід судді Конституційного Суду України Совгирі Ольги Володимирівни у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v047u710-23#Text>.

456 Про конституційну процедуру: проєкт Закону України, реєстраційний № 4533 від 21.12.2020. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/5067>.

457 Ключові проблеми діяльності Конституційного Суду України. Центр політико-правових реформ. 2021. URL: <https://pravo.org.ua/klyuchovi-problemy-diyalnosti-konstytutsijnogo-sudu-ukrayiny/>.

458 Там само.

459 Там само.

Натомість швидке призначення судді КСУ за квотою Парламенту позитивно вплинуло на функціонування КСУ в 2024 році, забезпечивши хоч і мінімальне, але перевищення кворуму. Однак тривале непризначення нових суддів ставить під загрозу кворум КСУ у 2025 році, що може взагалі зупинити роботу цього Суду.

Рекомендації

Призначення суддів КСУ за квотою з'їзду суддів України має відбуватися у два етапи: на одну вакансію – у вересні 2024 року (при цьому з'їзд суддів має проявити високий рівень відповідальності та обрати одну з двох кандидаток) та на дві вакансії, тобто після проведення повторного конкурсу. Також Президенту найближчим часом варто оголосити конкурс одразу на три посади суддів КСУ: на одну вакантну, щодо якої конкурс завершився достроково, та на дві потенційно вакантні (27 січня 2025 року закінчується строк повноважень суддів КСУ Віктора Колісника та Володимира Мойсика⁴⁶⁰).

Загалом всі наявні вакансії доцільно заповнити у 2024 році.

Суддям, що були призначені на підставі інших процедур, особливо тим, які обійняли ці посади після конституційної кризи 2020 року, варто запропонувати добровільно пройти передбачені Законом⁴⁶¹ перевірки. Це допоможе подолати сумніви щодо їхніх компетентності та моральних якостей з боку суспільства та міжнародних партнерів. Оскільки такі судді перебуватимуть на посадах суддів України ще протягом тривалого часу (шість-сім років), добровільне проходження ними передбачених законодавством перевірок сприятиме відновленню довіри до КСУ та його стабільній роботі.

Важливим є перегляд організації процесів всередині КСУ з метою зменшення його політизації. Потребує вивчення питання можливості побудови внутрішніх процесів КСУ за прикладом функціонування ЄСПЛ. Вивчення цього питання потрібно забезпечити в межах процесу доопрацювання законопроекту «Про конституційну процедуру» (реєстраційний № 4533) задля того, щоб на законодавчому рівні реалізувати комплексний підхід до одночасного розв'язання всього переліку нагальних проблем КСУ.

Доцільним також є ухвалення Етичного кодексу суддів КСУ (за прикладом Кодексу суддівської етики), в якому, серед іншого, передбачити, що стандарти академічної доброчесності розповсюджуються також на рішення КСУ та окремі думки його суддів.

Потребує широкої дискусії питання дисциплінарної відповідальності суддів КСУ, зокрема за порушення розумних строків розгляду справ.

Водночас потребують широкої правничої дискусії питання щодо законодавчого врегулювання колізії між повноваженнями КСУ та ВС, а також вдосконалення інституту конституції скарги, мотивування рішень суду та вимог щодо дотримання строків конституційних проваджень.

Стан незалежності судової влади

Важливою умовою належного судового захисту прав людини та основоположних свобод є принцип незалежності суддів. У правовій системі України основне нормативне закріплення

460 Судді. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/judge/1844>.

461 Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

принципу незалежності суддів міститься у Конституції України⁴⁶², Законі України «Про судоустрій і статус суддів»⁴⁶³ і конкретизується у кодифікованих процесуальних актах. Принцип суддівської незалежності гарантується міжнародними правовими актами та численною практикою ЄСПЛ.

Втручання у професійну діяльність суддів

Стан справ

Зміст принципу **незалежності судді містить такі елементи, як незалежність від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання** та законодавчо закріплений **обов'язок судді звернутися з повідомленням про втручання в діяльність судді до ВРП та до Генерального прокурора**. Ігнорування зазначеного обов'язку має наслідком притягнення судді, який допустив таке порушення, до дисциплінарної відповідальності⁴⁶⁴.

Протягом 2023 року до ВРП надійшло 185 повідомлень про втручання у професійну діяльність суддів щодо здійснення правосуддя, про дії, що порушують гарантії незалежності суддів або підривають авторитет правосуддя⁴⁶⁵. **133 повідомлення про втручання у професійну діяльність суддів щодо здійснення правосуддя та дії, що порушують гарантії незалежності суддів або підривають авторитет правосуддя, надійшло до ВРП протягом січня-червня 2024**⁴⁶⁶.

Загалом з урахуванням повідомлень, які надійшли в попередні періоди, протягом 2023 року ВРП розглянула **208** повідомлень суддів, а протягом першого півріччя 2024-го – **125** повідомлень⁴⁶⁷.

За результатами розгляду **149** повідомлень про втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя було ухвалено **144** рішення про вжиття заходів реагування:

- › звернення до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів;
- › внесення до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність тощо⁴⁶⁸.

Водночас на підставі розгляду **184** повідомлень ВРП ухвалила **79** рішень про затвердження **161** висновку⁴⁶⁹ членів ВРП про відсутність підстав для вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

462 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст.ст. 126, 129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

463 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

464 З початку 2024 року ВРП розглянула 125 повідомлень про втручання у професійну діяльність суддів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/z-pochatku-2024-roku-vrp-rozglyanula-125-povidomlen-pro-vtruchannya-u-profesiynu-diyalnist>.

465 208 повідомлень про втручання у професійну діяльність суддів розглянула ВРП протягом 2023 року. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/news/208-povidomlen-pro-vtruchannya-u-profesiynu-diyalnist-suddiv-rozglyanula-vrp-protiyagom-2023>.

466 Реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/intervention>.

467 208 повідомлень про втручання у професійну діяльність суддів розглянула ВРП протягом 2023 року. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/news/208-povidomlen-pro-vtruchannya-u-profesiynu-diyalnist-suddiv-rozglyanula-vrp-protiyagom-2023>; З початку 2024 року ВРП розглянула 125 повідомлень про втручання у професійну діяльність суддів. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/z-pochatku-2024-roku-vrp-rozglyanula-125-povidomlen-pro-vtruchannya-u-profesiynu-diyalnist>.

468 Там само.

469 Там само.

Також за цей період ВРП ухвалила **9** рішень⁴⁷⁰ з власної ініціативи в межах своїх повноважень про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

При цьому важливо зазначити, що в рішеннях ВРП не завжди зрозумілими є причини того, чому в одному випадку встановлено втручання у професійну діяльність судді, а в іншому подібному випадку – ні⁴⁷¹.

Прикладом розгляду ВРП справ, що стосуються вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, є рішення ВРП № 174/0/15-24⁴⁷². Цей кейс ілюструє випадок **втручання у суддівську незалежність** під час обшуку, що мав місце в Дніпровському районному суді міста Києва 9 січня 2024 року. Так, Державне бюро розслідувань (ДБР) «без судового рішення» провело слідчі дії – обшук, який був пов'язаний із розглядом конкретної судової справи. Зокрема, працівники ДБР здійснювали особистий обшук працівників суду, перевіряли їхні особисті речі, зміст мобільних телефонів та інших пристроїв. При цьому особистий обшук осіб жіночої статі здійснювався особами протилежної статі. Також обшук було проведено і в службовому кабінеті судді Дніпровського райсуду Києва, на підставі чого було вилучено речові докази. Основна мета проведення такого невідкладного обшуку полягала у тому, щоб слідчі могли отримати доступ до службового комп'ютера, який належав Дніпровському районному суду міста Києва та був закріплений за помічником судді.

Як наслідок, процедура проведення цього обшуку супроводжувалася публічними коментарями та публікаціями в медіа⁴⁷³ й соціальних мережах як з боку ДБР⁴⁷⁴, так і суду⁴⁷⁵. Також таке втручання у незалежність судді викликало появу публічних заяв ВС⁴⁷⁶, РСУ⁴⁷⁷ та повідомлення ВРП про втручання у професійну діяльність суддів щодо здійснення правосуддя, що порушує гарантії незалежності суддів та підриває авторитет правосуддя⁴⁷⁸.

За наслідками розгляду **звернення зборів суддів Дніпровського районного суду міста Києва та повідомлення судді Дніпровського районного суду міста Києва Іваніної Ю.В.**

470 Там само.

471 Реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність. Вища рада правосуддя. URL: https://hcj.gov.ua/intervention?field_number_value=&title=%D0%A%D1%96%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE&field_court_name_value=&date_filter_%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&field_number_value_1=&field_complainant_value=&field_narrator_value=

472 Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за зверненням зборів суддів Дніпровського районного суду міста Києва та повідомленням судді Дніпровського районного суду міста Києва Іваніної Ю.В.: рішення Вищої ради правосуддя від 23.01.2024 № 174/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43454>.

473 Наприклад: Дії ДБР у Дніпровському районному суді міста Києва: яка ситуація та що заявили у Верховному Суді. Юридична Газета. 2024. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/diyi-dbr-u-dniprovskomu-rayonnomu-sudi-mista-kyeva-yaka-situaciya-ta-shcho-zayavili-u-verhovnomu-sud.html>; «Неправовими діями ні право, ні справедливість не встановлюється» – РСУ відреагувала на обшук в Дніпровському райсуді Києва. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/290620-nepravovymi-deystviyami-ni-pravo-ni-spravedlivost-ne-ustanavlivaetsya-sovet-sudey-otreagiroval-na-obysk-v-dneprovskom-raysude-kyeva>.

474 ДБР провело обшуки в одному з київських районних судів у межах справи привласнення майна власниками та менеджментом «Банк «Фінанси та Кредит». Державне бюро розслідувань. 2024. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-provelo-obshuki-v-odnomu-z-kiivskih-rajonnih-sudiv-u-mezhah-spravi-privlasnennya-majna-vlasnikami-ta-menedzhmentom-bank-finansi-ta-kredit>.

475 Наприклад: Інформація щодо подій, що відбувалися в приміщенні Дніпровського районного суду м. Києва 9 січня 2024 року. Дніпровський районний суд міста Києва. Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/SC2qeSKRc7yq31B/>; Заява Верховного Суду щодо слідчих дій, проведених ДБР у Дніпровському районному суді міста Києва. Верховний Суд. Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/n2W7xxJiyQhssyCk/>.

476 Заява Верховного Суду щодо слідчих дій, проведених ДБР у Дніпровському районному суді міста Києва. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1539541/>.

477 Заява щодо «невідкладних слідчих дій», проведених ДБР у Дніпровському районному суді міста Києва. Рада суддів України. 2024. URL: <https://su.gov.ua/ua/news/zaava-sodo-nevidkladnih-slidcih-dij-provedenih-dbr-u-dniprovskomu-rayonnomu-sudi-mista-kyeva>.

478 ВРП розгляне звернення зборів суддів Дніпровського районного суду міста Києва про втручання в діяльність суду. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-rozglyane-zvernennya-zboriv-suddiv-dniprovskogo-rayonnogo-sudu-mista-kyeva-pro-vtruchannya>.

23 січня 2024 року ВРП **вжила відповідних заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя**⁴⁷⁹.

ВРП в окремих випадках визнавала інформацію, розповсюджену у медіа, такою, що є втручанням у діяльність суддів і порушенням принципу незалежності судді. Такий випадок відбувся у вересні 2023 року, коли в одному з телеграм-каналів було оприлюднено пост щодо рішення судді ВАКС Олега Ткаченка в конкретній справі⁴⁸⁰. Суддя ВАКС звернувся до ВРП з повідомленням про втручання. Як наслідок, ВРП вжила відповідних заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя⁴⁸¹ та звернулася «до Офісу Генерального прокурора щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочину у кримінальному провадженні, внесеному 28 вересня 2023 року до Єдиного реєстру досудових розслідувань за №____ за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 376 Кримінального кодексу України, за фактами, повідомленими суддею Вищого антикорупційного суду Ткаченком О.В.»⁴⁸². Ця справа отримала широкий публічний розголос.

В іншому рішенні ВРП вказувала, що неодноразово отримувала повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність зі здійснення правосуддя з боку певної громадської організації, яка у своїх публікаціях на власний розсуд оцінювала публічну інформацію щодо суддів, їхні судові рішення, вживала образливі висловлювання, нецензурну лексику щодо суддів тощо. За результатами розгляду повідомлень суддів ВРП прийняла рішення про наявність підстав для вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя, зокрема шляхом звернення до Міністерства юстиції України з пропозицією розглянути питання про проведення перевірки діяльності такої громадської організації⁴⁸³.

Критика у медіа та соціальних мережах судових рішень у конкретних справах без аналізу обставин справи та тексту судового рішення (або навіть до його оприлюднення), поєднана з образами, наклепами чи погрозами в бік суддів, не сприяє посиленню транспарентності та відкритості судової влади. Навпаки така активність має негативний вплив на незалежність суддів.

Крім того, недосконаліми залишаються й інші механізми. Серед іншого, це стосується проведення слідчих дій, зокрема обшуків, у судах, адже подекуди практика їх здійснення несе істотні загрози для незалежності суддів, особливо у випадках відсутності для цього відповідної ухвали слідчого судді.

Прогрес і проблеми

Аналіз реалізації такої гарантії незалежності судді, як звернення судді до ВРП з повідомленням про втручання в його професійну діяльність, дає підстави зробити висновок про існування певних проблем, що супроводжують процес розгляду таких повідомлень у ВРП. Зокрема:

- › ВРП не вживає достатніх заходів для ефективного інформування про свої позиції щодо того, що вважається втручанням у здійснення правосуддя, а що – ні.

479 Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за зверненням зборів суддів Дніпровського районного суду міста Києва та повідомленням судді Дніпровського районного суду міста Києва Іваніної Ю.В.: рішення Вищої ради правосуддя від 23.01.2024 № 174/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43454>.

480 Шабунін. 2023. URL: <https://t.me/VitaliyShabunin/1324>.

481 Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Вищого антикорупційного суду Ткаченка О.В.: рішення Вищої ради правосуддя від 19.10.2023 № 991/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/41038>.

482 Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Вищого антикорупційного суду Ткаченка О.В. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/41038>.

483 Про вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/40190>.

- › Значна частина ресурсів ВРП витрачається на розгляд однотипних звернень, які не становлять втручання у здійснення правосуддя відповідно до практики ВРП.
- › Практиці ВРП притаманна непослідовність щодо розгляду окремих видів повідомлень про втручання.
- › Чинне законодавство не містить достатніх санкцій за невжиття належних заходів у відповідь на вимоги ВРП.
- › ВРП неповною мірою використовує потенціал наявних засобів реагування на ігнорування уповноваженим органом висновку ВРП про втручання у здійснення правосуддя. Хоча закон передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за нереагування або невчасне реагування на відповідне подання, ВРП не вживає заходів для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.
- › Попри те, що ВРП розглядає питання втручання в незалежність суддів та ухвалює відповідні рішення, подальше відкриття кримінальних проваджень на сьогодні не може вважатися ефективним. Це пов'язано з тим, що ці провадження не закінчуються притягненням до відповідальності винних осіб. Відповідно така практика вказує на необхідність переосмислення механізмів реагування на втручання у незалежність суддів та розробки більш дієвих інструментів реагування на порушення суддівської незалежності.

Рекомендації

Для того щоб вдосконалити наявні механізми захисту суддівської незалежності, варто було б переглянути певні аспекти функціонування окремих інституцій та змінити підходи до реалізації деяких заходів на практиці.

З огляду на це в частині діяльності ВРП доцільно:

- › Узагальнити практику ВРП щодо розгляду повідомлень про втручання у здійснення правосуддя. Сформулювати чітку позицію щодо типових повідомлень про втручання у здійснення правосуддя.
- › Вжити активних заходів для зменшення надходжень повідомлень, які не містять інформації про втручання у здійснення правосуддя відповідно до практики ВРП (інформаційні листи до судів, інформування на офіційному сайті та у соціальних мережах, повідомлення в медіа тощо).
- › Пояснювати причини відходу від раніше висловленої позиції за наслідками розгляду повідомлення про втручання у здійснення правосуддя.
- › Не зволікати з розглядом повідомлень про втручання у здійснення правосуддя, зокрема максимально оперативно розглядати повідомлення про втручання.
- › Складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення у випадку нереагування або невчасного реагування на подання ВРП.
- › Розглянути можливість розширення відповідальності за невжиття відповідальними органами належних заходів реагування на втручання у здійснення правосуддя.

Слідчі дії у судах, зокрема обшуки, мають проводитися за наявності належних фактичних та юридичних підстав і за умов суворого дотримання визначеної процесуальним законодавством процедури.

У взаємовідносинах із громадянським суспільством актуальним є пошук моделі взаємодії судової влади та інститутів громадянського суспільства, здатних забезпечити партнерські відносини між державою та її громадянами.

Належне матеріальне та соціальне забезпечення судді як гарантія його незалежності

Стан справ

Гарантією незалежності суддів виступає, серед іншого, і їхнє **належне матеріальне та соціальне забезпечення. Прийняття нових законів та внесення змін до чинних не можуть звужувати зміст та обсяг визначених Конституцією України та Законом гарантій незалежності судді**⁴⁸⁴.

Базовий посадовий оклад судді відповідного суду становить певну кількість прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року⁴⁸⁵. Водночас порядок визначення прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який встановлюється для визначення базового посадового окладу судді, відрізняється від прожиткового мінімуму, який встановлюється для інших працездатних осіб. Так, починаючи з 2021 року⁴⁸⁶ розмір прожиткового мінімуму для визначення базового посадового окладу судді залишається незмінним – 2102 грн⁴⁸⁷. Водночас «звичайний» прожитковий мінімум для працездатних осіб щороку зростає і станом на 1 січня 2024 року становить 3028 грн⁴⁸⁸.

Застосування такого «окремого виду» прожиткового мінімуму порушує гарантії незалежності судді та суперечить положенням Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁴⁸⁹. Оцінка наявності такої ситуації з визначенням різних розмірів прожиткових мінімумів для різних потреб неодноразово надавалася ВС. Наприклад, у справах № 360/503/21, № 400/2031/21, № 120/19262/21-а ВС зазначив, що Законом України «Про прожитковий мінімум»⁴⁹⁰ не визначено такого виду прожиткового мінімуму, як «прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді». Тому судді не належать до соціальної демографічної групи населення, для якої прожитковий мінімум повинен встановлюватися окремо⁴⁹¹.

28 червня 2024 року Уряд схвалив Бюджетну декларацію на 2025–2027 роки⁴⁹², якою передбачається, що розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який, зокрема, застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, залишається

484 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 7 ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

485 Там само, ч. 3 ст. 135.

486 Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX, ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>.

487 Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX, ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>.

488 Там само.

489 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 3 ст. 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

490 Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 № 966-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text>.

491 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.11.2021 у справі № 360/503/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101502517>; Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.11.2021 у справі № 400/2031/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101009728>; Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.08.2023 у справі № 120/19262/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112836964>.

492 Про схвалення Бюджетної декларації на 2025–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 № 751. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2024-n#Text>.

на рівні 2024 року. Тобто по суті Уряд не планує змінювати підходи до розрахунку суддівської винагороди попри те, що це впливає на гарантії незалежності суддів.

Також у Парламенті зареєстровано проєкт Постанови про Бюджетну декларацію на 2025–2027 роки⁴⁹³, яким пропонується опрацювати питання щодо правового регулювання у всьому галузевому законодавстві застосування прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць для визначення базового розміру посадового окладу судді, посадових окладів працівників інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами, а також працівників податкових і митних органів та прокурора окружної прокуратури.

Також невирішеним залишається питання компенсації недоотриманої суддівської винагороди за період дії обмежень, які були встановлені у 2020 році Законом України № 553-IX⁴⁹⁴. Виникнення такої ситуації пов'язано з тим, що 28 серпня 2020 року КСУ прийняв рішення⁴⁹⁵, яким визнав окремі положення цього Закону неконституційними. Зокрема, КСУ вважає, що обмеження суддівської винагороди є посяганням на гарантії незалежності суддів. Обмеження відповідних виплат є допустимим за умов воєнного або надзвичайного стану. Однак такі обмеження мають запроваджуватися пропорційно, із встановленням чітких строків та відповідно до Конституції і законів України. КСУ зазначає, що таке обмеження може застосовуватися і до суддів, проте після закінчення терміну його дії втрачені у зв'язку із цим обмеженням кошти необхідно компенсувати відповідними виплатами, оскільки суддівська винагорода є складовим елементом статусу судді, визначеного Конституцією України⁴⁹⁶.

Прогрес і проблеми

Протягом декількох років має місце порушення конституційних гарантій незалежності суддів у частині матеріального забезпечення. Оскільки проблема констатована у рішеннях ВС та КСУ, її розв'язання має бути забезпечене державою. Це і буде прогресом у врегулюванні цього питання.

Рекомендації

Практика держави щодо визначення окремого розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, підлягає коригуванню з огляду на ст. 130 Конституції України та ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Для цього мають бути внесені відповідні зміни в Закон України «Про Державний бюджет» на відповідний рік.

В межах врегулювання питання з виконання рішення КСУ від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 вважається за доцільне передбачити витрати для виплати суддям недоотриманої суддівської винагороди в Державному бюджеті України.

Однак з огляду на триваючу російську агресію доцільним є врегулювання цього питання за участі всіх гілок влади. Консенсусом може бути компенсація недоотриманих сум суддівської

493 Про Бюджетну декларацію на 2025–2027 роки: проєкт Постанови Верховної Ради України, реєстраційний № 11437 від 24.07.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44629>.

494 Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text>.

495 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 28.08.2020 № 10-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>.

496 Там само, п. 4.3. мотивувальної частини рішення.

винагороди після закінчення війни (або активних бойових дій). Однак під час планування бюджету на 2025-й (та всі наступні роки) владі варто відмовитися від обмеження розміру суддівської винагороди.

Фінансування судової влади

Конституція України передбачає, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів⁴⁹⁷. Механізм забезпечення функціонування судової влади складається з таких елементів:

- › окреме визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів не нижче рівня, який забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону;
- › законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів;
- › гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів та працівників усіх органів системи правосуддя⁴⁹⁸.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» додатково наголошує, що видатки загального фонду Державного бюджету України на утримання судів належать до захищених статей видатків Державного бюджету України⁴⁹⁹.

Однак попри належне закріплення інституту фінансування судової влади на законодавчому рівні, все ж є певні практичні проблеми, які супроводжують процес забезпечення фінансування судової влади в Україні.

Стан справ

З початку війни рівень фінансування будь-яких видатків, окрім як пов'язаних з війною, впав до критично низьких показників⁵⁰⁰. І фінансове забезпечення судової влади також не стало винятком.

Станом на кінець 2023 року бюджет судової системи становив 18,549 млрд грн. Зокрема, для місцевих загальних та апеляційних судів були затверджені видатки в сумі 16,792 млрд грн. З бюджетних призначень, передбачених у 2023 році ДСА як головному розпоряднику бюджетних коштів, 88% від усього фінансового ресурсу було спрямовано на оплату праці. **Водночас на забезпечення здійснення судочинства, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, а також забезпечення поточної діяльності судів було спрямовано лише 10% від наявного фінансового ресурсу⁵⁰¹.**

497 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

498 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

499 Там само, ч. 2 ст. 148.

500 За минулий рік на оборону витрачено 1,8 трлн грн, або понад 60% всього бюджету – Мінфін. Forbes.ua. 2024. URL: <https://forbes.ua/news/za-minuliy-rik-na-oboronu-vitracheno-18-trln-grn-abo-ponad-60-vsogo-byudzhetu-minfin-22012024-18673>.

501 Забезпечення роботи правосуддя: підсумки роботи ДСА за 2023 рік. Державна судова адміністрація України. 2024. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1561319/>.

Що стосується видатків ДСА у 2024 році, то ці суми було збільшено на 3,2 млрд грн порівняно з 2023 роком⁵⁰². Завдяки цьому видатки на оплату праці будуть збільшені на 2,2 млрд грн. Крім того, 532 млн грн передбачається спрямувати на капітальні видатки. З них 232 млн будуть використані на розбудову ЄСІТС, а 300 млн – на капітальні ремонти, відбудову та введення в експлуатацію «судових довгобудів»⁵⁰³.

ВС на 2023 рік було визначено бюджетні призначення в сумі 2,050 млрд грн. З них на оплату праці було спрямовано 1,657 млрд грн (81% від загальної суми), поточні видатки становлять 147 млн грн (7%), а капітальні – 246 млн грн (12%). Проте ця сума коштів не покрила всіх запланованих видатків. Зокрема, **у зв'язку з недоотриманням коштів судового збору (а це 284 млн грн) та збройною агресією РФ проти України в минулому році залишилися нереалізованими капітальні видатки для завершення проєктів, розпочатих у попередні роки**. Фактично станом на кінець 2023 року надходження судового збору становили лише 456 млн грн (лише 61% від плану)⁵⁰⁴.

Водночас кошторисні призначення на оплату праці, комунальні послуги та поточні видатки для належного організаційного забезпечення здійснення процесуальної діяльності у звітному році було профінансовано в повному обсязі як за загальним, так і спеціальним фондами бюджету⁵⁰⁵.

Ситуація з фінансовим забезпеченням ВС у 2024 році покращилася. Зокрема, видатки ВС було збільшено на 380 млн грн порівняно з 2023 роком⁵⁰⁶. Розмір спеціального фонду, який формується за рахунок сплати судового збору, відкориговано. Також у 2024 році оплата праці забезпечується за рахунок загального фонду бюджету, і відповідно вона не залежить від надходжень судового збору.

Обсяг видатків на роботу ВРП у 2023 році становив 232,53 млн грн. Водночас, аналогічно до наведених вище інституцій, **видатки ВРП на 2024 рік було збільшено**. Так, їхній обсяг зріс на 51% порівняно з показниками 2023 року⁵⁰⁷. А це зі свого боку має забезпечити і функціонування СДІ ВРП, яку планується сформувати уже в 2024 році⁵⁰⁸.

Видатки ВАКС у 2024 році затверджені в сумі 433 млн грн, що на 47,5% більше порівняно з їхніми обсягами у 2023 році (293,5 млн грн)⁵⁰⁹. Зростання суми видатків було зумовлене необхідністю здійснення добору 25 суддів ВАКС⁵¹⁰.

502 Видатки на судову владу у 2024 році збільшать більш ніж на 3 млрд грн порівняно з 2023 роком. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/280841-raskhody-na-sudebnuyu-vlast-v-2024-godu-uvlichat-bolee-chem-na-3-mlrd-grn-po-sravnenniyu-s-2023-godom>.

503 Засідання робочої групи з питань забезпечення належного фінансування судової влади 06.11.2023. Судова влада. 2023. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Un6eyGKTYDK>.

504 Основні підсумки діяльності Апарату Верховного Суду у 2023 році. Портал сучасного права. 2024. URL: <https://so.supreme.court.gov.ua/news/295/osnovni-pidsumky-diialnosti-apatatu-verkhovnoho-sudu-u-2023-rotsi>.

505 Там само.

506 Видатки на судову владу у 2024 році збільшать більш ніж на 3 млрд грн порівняно з 2023 роком. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/280841-raskhody-na-sudebnuyu-vlast-v-2024-godu-uvlichat-bolee-chem-na-3-mlrd-grn-po-sravnenniyu-s-2023-godom>.

507 Видатки Вищої ради правосуддя у 2024 році буде збільшено на 51% порівняно з 2023 роком. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/285235-raskhody-vysshego-soveta-pravosudiya-v-2024-godu-budut-uvlicheny-na-51-po-sravnenniyu-s-2023-godom>.

508 Служба дисциплінарних інспекторів може бути сформована протягом п'яти-шести місяців. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/sluzhba-dyscyplinarnyh-inspektoriv-mozhe-buty-sformovana-protiyagom-pyaty-shesty-misyaciiv>.

509 Видатки на судову владу у 2024 році збільшать більш ніж на 3 млрд грн порівняно з 2023 роком. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/280841-raskhody-na-sudebnuyu-vlast-v-2024-godu-uvlichat-bolee-chem-na-3-mlrd-grn-po-sravnenniyu-s-2023-godom>.

510 Стартує конкурс на зайняття 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/startuye-konkurs-na-zaynyattya-25-vakantnyh-posad-suddiv-vyshchogo-antikorupciynogo-sudu>.

На фінансування видатків ВСПІВ у 2024 році планується витратити 4,4 млн грн. Важливо зазначити, що така сума була закладена з урахуванням того, що конкурс до цього суду наразі не завершено. **Розмір такого фінансування відповідає обсягу видатків, який встановлювався для відповідного суду в 2023 році**⁵¹¹.

Фактично станом на липень 2024 року проблеми зі здійсненням поточних видатків у всіх головних розпорядників бюджетних коштів судової влади відсутні. Зокрема, це підтверджується тим, що надходження судового збору у місцевих та апеляційних судах наразі є дещо вищими від запланованих⁵¹².

Однак з урахуванням того, що у 2023 році рівень забезпечення потреб судів першої та апеляційної інстанції становив приблизно 55%⁵¹³, є певні негативні тенденції у сфері кадрового забезпечення судів. Оскільки найбільше цей фактор вплинув на рівень заробітних плат працівників апаратів судів, то відповідно це зумовило плинність кадрів, ускладнення заповнення вакантних посад, неукомплектованість штату апаратів судів, а також надмірне навантаження на суддів і працівників апаратів судів⁵¹⁴.

Водночас певні зміни у порядку оплати праці працівників судів були започатковані наприкінці 2023 року, коли розпочалася комплексна реформа державної служби. Так, за наслідками реалізації цієї реформи в Законі України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» було встановлено, що у 2024 році оплата праці державних службовців (зокрема й працівників судів) здійснюється на основі **класифікації посад**; встановлення розмірів посадових окладів у 2024 році базується на поділі державних органів за різними типами⁵¹⁵. Ще в жовтні 2023 року Кабінет Міністрів України затвердив Каталог⁵¹⁶, яким визначено 27 сімей посад державної служби. І організаційне забезпечення виконання функцій суду або конституційного провадження належить до 17 сім'ї.

З одного боку, внесення таких змін до нормативно-правового регулювання є кроком до розв'язання проблеми з порядком оплати праці працівників судів. Однак, з іншого боку, таке регулювання залишається фрагментарним. Наприклад, наприкінці грудня 2023 року Уряд прийняв постанову⁵¹⁷, якою затвердив схему посадових окладів на посадах державної служби з урахуванням сімей і рівнів посад, юрисдикції та типів державних органів у 2024 році. **Проте цей перелік не містить посад державної служби, які наявні лише в судах, органах та установах системи правосуддя**⁵¹⁸. Відповідно на них ці положення не поширюють свою дію.

511 Видатки на судову владу у 2024 році збільшать більш ніж на 3 млрд грн порівняно з 2023 роком. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/280841-raskhody-na-sudebnuyu-vlast-v-2024-godu-uvlechchat-bolee-chem-na-3-mlrd-grn-po-sravneniyu-s-2023-godom>.

512 Засідання робочої групи з питань забезпечення належного фінансування судової влади 05.02.2024 (відеозапис). URL: https://www.youtube.com/watch?v=WH_9v8nF1cg.

513 Бюджет судової влади 2023: які потреби забезпечені повністю. Судова влада України. 2023. URL: <https://court.gov.ua/press/general/1352560/>.

514 ВРП звернулася до КМУ із пропозиціями щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади на 2025–2027 роки. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-zvernulasya-do-kmu-iz-propozyciyamy-shchodo-priorytetnyh-zavdan-finansovogo-zabezpechennya>.

515 Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX, п.п. 10–11 Прикінцевих положень. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>.

516 Каталог типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2023 № 1109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2023-%D0%BF#n16>.

517 Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 № 1409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF#Text>.

518 Йдеться про працівників секретаріату Вищої ради правосуддя, працівників апарату Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, працівників Державної судової адміністрації України, територіальних управлінь Державної судової адміністрації України, працівників секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, працівників апаратів місцевих та апеляційних судів. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-zvernulasya-do-kmu-iz-propozyciyamy-shchodo-priorytetnyh-zavdan-finansovogo-zabezpechennya>.

Водночас Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що схема посадових окладів із визначенням коефіцієнтів для державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням ДСА⁵¹⁹.

З метою розв'язання цієї ситуації у січні 2024 року ДСА розробила та надіслала Кабінету Міністрів України проект постанови «Питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя на основі класифікації посад у 2024 році»⁵²⁰. Цей акт покликаний упорядкувати умови оплати праці зазначених суб'єктів, **однак наразі Уряд не схвалив розроблений ДСА проект постанови.**

Ще одне неврегульоване питання стосується того, що система оплати праці, запроваджена постановою Уряду від 29 грудня 2023 року № 1409⁵²¹, також **не поширює свою дію і на тих працівників державних органів у системі правосуддя, які не є державними службовцями. Зокрема, це стосується помічників суддів.**

Однак врегулювання порядку оплати праці – це не єдина сфера, яка потребує доопрацювання. Особливої уваги також потребує розв'язання питання щодо **забезпечення судів та органів судової влади належними приміщеннями**. Так, за інформацією ДСА, станом на 24 липня 2024 року поточного року від моменту повномасштабного вторгнення 142 приміщення 132 судових установ зазнало пошкоджень різного ступеня. В окремих випадках йдеться про повне руйнування приміщень і розкрадання майна. Зокрема, руйнувань зазнали: 134 приміщення 120 судів; шість приміщень територіальних управлінь ДСА та Служби судової охорони (в Донецькій, Запорізькій, Миколаївській, Одеській, Харківській, Чернігівській та Херсонській областях); одне приміщення НШСУ; одне приміщення ВККС⁵²².

Найбільше пошкоджених/зруйнованих приміщень судових установ знаходиться у Харківській (23 приміщення), Донецькій (24 приміщення) та Миколаївській (21 приміщення) областях. Серед зазначеної кількості пошкоджених приміщень **15 приміщень судів є повністю зруйнованими**, 127 приміщень судових установ пошкоджено частково: вибито вікна, відсутнє електро-, тепло-, водопостачання, пошкоджено стелю, зали судових засідань, внутрішні двері, внутрішні перегородки між кабінетами тощо⁵²³.

За попередніми розрахунками ДСА, для відновлення роботи судів у зазначених приміщеннях з проведенням комплексних ремонтних робіт, придбанням необхідного обладнання та меблів **є потреба у залученні понад 1,9 млрд грн**⁵²⁴. Проте Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» ДСА як головному розпоряднику бюджетних коштів передбачені видатки розвитку в сумі лише 532,1 млн грн⁵²⁵.

519 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 6 ст. 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

520 Проект постанови Кабінету Міністрів України «Питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя на основі класифікації посад у 2024 році». URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/DSA_KMU_24.pdf.

521 Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 № 1409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF#Text>.

522 ДСА України оприлюднила інформацію про зруйновані й пошкоджені суди станом на 24 липня 2024 року. Державна судова адміністрація України. 2024. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/2024/zruinivani_sudy_analit_24_07_24.pdf.

523 Дискусії про вичерпані виклики для судової влади. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=9DjyZp1Rf9c>.

524 ДСА України оприлюднила інформацію про зруйновані й пошкоджені суди станом на 24 липня 2024 року. Державна судова адміністрація України. 2024. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/2024/zruinivani_sudy_analit_24_07_24.pdf.

525 ВРП звернулася до КМУ із пропозиціями щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади на 2025–2027 роки. Судова влада України. 2024. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1557841/>.

Також заслуговує на увагу питання, пов'язане з **належним фінансуванням поточних видатків на забезпечення судочинства** (на поштові відправлення, закупівлю паперу, послуги інтернет-зв'язку, обслуговування оргтехніки, інформаційних систем, винагороду присяжним тощо), а також **видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв**⁵²⁶.

Насамкінець важливим напрямом, що потребує значного фінансування, залишається **цифровізація правосуддя**. Розвиток електронного судочинства в Україні може стати дієвим способом забезпечення покращення доступу до правосуддя та скорочення видатків на матеріально-технічне забезпечення діяльності органів судової влади⁵²⁷.

Прогрес і проблеми

У звітному періоді ситуація з фінансовим забезпеченням судової влади дещо покращилася, однак загалом рівень фінансування судової влади залишається низьким. Зокрема, майже відсутні видатки розвитку.

Відповідно наразі є низка проблем, які потребують оперативного реагування та розв'язання. Так, невирішеними залишаються **проблеми із визначенням базового розміру посадового окладу судді та компенсації недоотриманої суддівської винагороди за період дії обмежень, установлених Законом України від 13 квітня 2020 року № 553-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»**⁵²⁸ (з урахуванням того, що окремі його положення були визнані неконституційними на підставі Рішення КСУ від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020^{529,530}).

Крім того, потребує розв'язання і проблема щодо належної оплати праці працівників апаратів судів, органів та установ системи правосуддя. За оцінками ВРП, особливо критичним це питання є для працівників апаратів місцевих та апеляційних судів⁵³¹.

Інша проблема полягає в тому, що **оплата праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя** на основі класифікації посад у 2024 році **на сьогодні залишається нерегульованою. А відсутність реформування системи оплати праці працівників патронатних служб унеможливорює реалізацію одного з напрямів Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки**⁵³² – підвищення прозорості, передбачуваності та справедливості заробітної плати, а також зменшення та усунення розриву в оплаті праці.

526 ВРП звернулася до КМУ та Мінфіну щодо належного фінансування судової влади. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-zvernulasya-do-kmu-ta-minfinu-shchodo-nalezhnogo-finansuvannya-sudovoyi-vlady>; ВРП звернулася до КМУ із пропозиціями щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади на 2025–2027 роки. Судова влада України. 2024. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1557841/>.

527 Там само.

528 Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text>.

529 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 28.08.2020 № 10-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#n2>.

530 Докладно описано у розділі «Забезпечення незалежності судової влади».

531 ВРП звернулася до КМУ із пропозиціями щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади на 2025–2027 роки. Судова влада України. 2024. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1557841/>.

532 Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9>.

До того ж **нерівне становище осіб, що працюють на держслужбі, та працівників патронатних служб судів впливає на мотивацію та відтік кадрів**. Ці фактори свідчать про потребу у формуванні єдиних підходів до оплати праці працівників патронатних служб в судах та інших органах судової влади.

Окремою проблемою залишається **неможливість здійснення доплат за виконання обов'язків за вакантною посадою, яка виникла внаслідок законодавчої колізії**⁵³³.

Ще один виклик – це **відновлення пошкоджених і зруйнованих приміщень судів та установ системи правосуддя, що потребує значних капіталовкладень**. Відповідно є потреба у забезпеченні капітального будівництва, ремонту та реконструкції приміщень судів, зокрема тих, що перебувають в аварійному стані, пошкоджені чи повністю зруйновані внаслідок бойових дій. Також необхідно забезпечити судові установи технікою та обладнанням, які є необхідними для їх повноцінного функціонування⁵³⁴.

Так само проблемним залишаються такі питання, як **відсутність приміщення** для функціонування ВСПІВ; потреба у забезпеченні приміщенням ВАКС у зв'язку з його розширенням; потреба в забезпеченні відповідним приміщенням СДІ ВРП для її нормального функціонування⁵³⁵.

Також одним із основних негативних факторів, який не дає можливості розширювати й удосконалювати цифровізацію судочинства, є **відсутність необхідних бюджетних асигнувань**.

Ще один аспект відсутності належного фінансування проявляється у тому, що недостатній обсяг поточних видатків у судах першої та апеляційної інстанцій може призвести до **припинення або обмеження надсилання судами поштової кореспонденції, відключення судів від мережі «Інтернет», заборгованостей з оплати комунальних платежів тощо**. А це може мати наслідком **порушення права громадян на доступ до правосуддя**.

Рекомендації

У короткостроковій перспективі якнайшвидшого врегулювання потребує сфера оплати праці працівників судів відповідно до нової класифікації посад державної служби. Також слід оперативно врегулювати питання з оплатою праці співробітників патронатної служби. Кошти, що вивільняються у зв'язку зі звільненням суддів, варто перерозподіляти в суди з найбільшим навантаженням для оплати праці додаткових помічників, що можуть частково вирівняти навантаження, яке зростає через звільнення суддів.

Задля розв'язання питання з доплатами за виконання обов'язків за вакантною посадою доцільним є внесення змін до законодавства, які б усунули наявну законодавчу колізію в цьому питанні.

Також варто врахувати пропозиції щодо визначення базового розміру посадового окладу судді та компенсації недоотриманої суддівської винагороди за період дії обмежень, установлених Законом України від 13 квітня 2020 року № 553-ІХ⁵³⁶.

533 Резюме засідання робочої групи з питань забезпечення належного фінансування судової влади в Україні 19.02.2024. Сергій Демченко. 2024. URL: https://t.me/Demchenko_Sergiy/368.

534 ВРП звернулася до КМУ із пропозиціями щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади на 2025–2027 роки. Судова влада України. 2024. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1557841/>.

535 Там само.

536 Докладно описано у розділі «Забезпечення незалежності судової влади».

Крім того, важливо гарантувати стабільність запланованих у 2024 році видатків державного бюджету, що забезпечують необхідний рівень фінансування судової влади.

В середньостроковій перспективі доцільно забезпечити фінансування таких напрямів, як цифровізація правосуддя та формування нової мапи судів (шляхом їх укрупнення).

Також видається необхідним впровадити дистанційний режим роботи частини посад в апаратах судів та органах системи правосуддя, наслідком чого стане зменшення витрат на судову владу.

У питаннях забезпечення приміщеннями ВАКС, ВРП та (в подальшому) ВСПВ як варіант слід розглянути суттєву оптимізацію регіональних відділень НШСУ і територіальних управлінь ДСА.

Цифровізація правосуддя

Реформа процесуального законодавства 2017 року⁵³⁷ заклала основи для функціонування електронного судочинства нового формату. Впровадження електронного суду потребує комплексу із трьох компонентів: законодавчого регулювання, апаратного і програмного забезпечення, а також належного фінансування.

Стан справ

Законодавча база щодо цифровізації правосуддя

Законодавством передбачено функціонування ЄСІТС⁵³⁸, що мало б охоплювати існування однієї системи, яка забезпечить автоматизований розподіл справ; електронний документо-обіг між судом та учасниками судового процесу; фіксування судового процесу та участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції, транслявання в мережі «Інтернет»; централізоване зберігання процесуальних та інших документів чи інформації в єдиній базі даних; збереження справ та інших документів в електронному архіві; автоматизацію процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби.

Але з огляду на обмежене фінансування видатків судової влади одночасна технічна реалізація відповідного функціоналу була недосяжною. Тому був реалізований підхід послідовного запуску окремих модулів ЄСІТС, тобто фактичного поетапного впровадження цифровізації судового провадження.

Закон України № 1416-IX⁵³⁹ вніс зміни до процесуальних кодексів, окрім Кримінального⁵⁴⁰, передбачивши можливість введення в експлуатацію окремих модулів ЄСІТС і фактично давши

537 Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-VIII#top>.

538 В подальшому використовувалася більш сучасна назва – Єдина судова інформаційно-комунікаційна система (ЄСІКС), однак в межах цього документа для позначення відповідної системи буде використовуватися абревіатура ЄСІТС.

539 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>.

540 Цим Законом неможливо було внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України, оскільки відповідно до норм цього Кодексу такі зміни мають вноситися окремим законопроектом.

старт нормальному функціонуванню та розвитку цієї системи. Зокрема, регламентувалося, що процесуальні документи в електронній формі мають подаватися учасниками справи до суду з використанням ЄСІТС.

18 жовтня 2023 року набрав чинності **Закон України № 3200-IX**⁵⁴¹, який розпочав новий етап впровадження ЄСІТС – поступову реєстрацію електронних кабінетів у вказаній системі. З дня набрання чинності цим Законом обов'язок зареєструватися в ЄСІТС виник в адвокатів, нотаріусів, державних і приватних виконавців, арбітражних керуючих, судових експертів, органів державної влади та місцевого самоврядування, інших юридичних осіб. Тобто обов'язкова реєстрація не стосується фізичних осіб, а також фізичних осіб – підприємців.

За подання документів не в електронній формі для вказаних суб'єктів можуть настати негативні процесуальні наслідки, зокрема передбачено, що відповідний документ не приймається до розгляду судом.

З **21 лютого 2024 року** відповідний обов'язок поширився на юридичних осіб приватної форми власності як учасників цивільного та адміністративного судочинства⁵⁴².

Впровадження відповідних законодавчих змін загалом сприяє пришвидшенню процесу розгляду справ та уникненню зайвих витрат на друк і поштові відправлення. За інформацією ВС, завдяки цифровізації судових процесів вдалося заощадити близько 1 млн грн⁵⁴³.

У лютому 2024 року Парламентом прийнято **Закон України № 3604-IX**⁵⁴⁴, яким внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України та фактично тепер передбачається поетапне впровадження ЄСІТС в кримінальному судочинстві, зокрема щодо можливості подання учасниками справи процесуальних документів в електронній формі до суду з використанням ЄСІТС; участі учасників кримінального провадження у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду; виклик та відбір присяжних з використанням модулів ЄСІТС тощо.

Деякі аспекти запровадження ЄСІТС окреслені також в **Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки**⁵⁴⁵, яка, окрім іншого, презюмує очікуваний стратегічний результат щодо забезпечення здійснення електронного судочинства, зокрема шляхом запровадження можливості розгляду онлайн певних категорій справ незалежно від місцезнаходження сторін і суду, що, серед іншого, сприяє рівномірному розподілу справ між судами і суддям.

Водночас Парламентом наразі опрацьовується законопроект № 8358⁵⁴⁶, метою прийняття якого зазначається запровадження дієвих механізмів здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного часу, зокрема шляхом надання можливості секретарю судового

541 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в ЄСІТС або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами: Закон України від 29.06.2023 № 3200-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3200-20#Text>.

542 Із 21 лютого електронний кабінет обов'язковий для підприємств – попередження суду. Ліга Закон. 2024. URL: https://buh.ligazakon.net/news/225710_z-21-lyutogo-elektronniy-kabnet-obovyazkoviy-dlya-pdprimstv--poperedzhennya-sudu.

543 Люди повинні мати можливість отримувати судові послуги дистанційно, а не їздити до суду – Олександр Мамалуй. Верховний Суд. 2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1566896/>.

544 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/3604-20#Text>.

545 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

546 Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді: проект Закону України, реєстраційний № 8358 від 13.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41130>.

засідання виконувати свої повноваження дистанційно; розширення сфери застосування письмового провадження при розгляді судових справ у судах усіх юрисдикцій завдяки дистанційному доступу судді до системи електронного документообігу суду тощо.

Технічний і функціональний аудит електронного суду

Міністерство цифрової трансформації спільно з ВРП, Комітетом Верховної Ради з питань правової політики та ДСА за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Проекту ЄС «Право-Justice» та консалтингової компанії CIVITTA працюють над технічною складовою повноцінної цифровізації правосуддя⁵⁴⁷.

З травня до серпня 2023 року компанією CIVITTA проводився технічний аудит ЄСІТС⁵⁴⁸. Під час аудиту досліджувалися стан розвитку кожного з модулів, які входять до ЄСІТС: електронного кабінету, електронного суду, модулів ДЗ, ДСС, відеоконференцзв'язку, а також вебпорталу «Судова влада України», ЄДРСР на предмет інформаційної безпеки та стану технічного забезпечення⁵⁴⁹.

Станом на зараз ЄСІТС працює, але нестабільно. Технології, на яких вона побудована, морально і технічно застарілі. Одна з причин, чому зараз ЄСІТС знаходиться в такому стані – недостатня інституційна зрілість ДСА і державного підприємства, що відповідає за її функціонування, як розпорядників цієї системи⁵⁵⁰.

За результатами технічного аудиту експертами, що його проводили, надано **рекомендації розробити нову систему електронного судочинства**, зокрема з огляду на те, що оновлення поточної ЄСІТС за вартістю приблизно дорівнюватиме розробці нової⁵⁵¹. Натомість під час розробки нової системи можуть бути використані нові підходи до функціональності ЄСІТС. Так, нова система має розроблятися за модульним принципом (з поступовою заміною наявних модулів)⁵⁵².

Також одна із рекомендацій експертів полягала у підвищенні інституційної зрілості ДСА та державних підприємств, що обслуговують електронні системи судової влади, шляхом розбудови ІТ-сервісу менеджменту всередині цих інституцій⁵⁵³.

Ефективний строк розробки нової ЄСІТС становитиме близько трьох років. Однак для стабілізації поточної системи потрібно вжити низку заходів⁵⁵⁴.

Наразі триває функціональний аудит всієї системи електронного судочинства та планується розробити загальну концепцію нової ЄСІТС та технічне завдання на її розробку⁵⁵⁵. Водночас у всіх ключових стейкхолдерів є розуміння щодо необхідності фінансування відповідних процесів⁵⁵⁶.

547 Цифровізація судової сфери: працюємо над оновленою концепцією е-Суду. Урядовий портал. 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/tsyfrovizatsiia-sudovoi-sfery-pratsiuemo-nad-onovlenoiu-kontseptsiuu-e-sudu>.

548 Завершився технічний аудит підсистем ЄСІТС. Право-Justice. 2023. URL: <https://www.pravojustice.eu/ua/post/zavershivsva-tehnichnij-audit-pidsistem-yesits>.

549 Інформація, отримана за результатами експертних інтерв'ю, проведених під час підготовки цього звіту.

550 Там само.

551 Там само.

552 Там само.

553 Там само.

554 Там само.

555 Представники ДСА України взяли участь у засіданні керівного комітету Проекту ЄС «Право-Justice III»: результати співпраці. Державна судова адміністрація України. 2024. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1637375/>.

556 Інформація, отримана за результатами експертних інтерв'ю, проведених під час підготовки цього звіту.

Проект ЄС «Право-Justice» вже допоміг ДСА завершити опрацювання технічних вимог до суддівського дос'є. Разом із міжнародними партнерами запроваджується система фінансового обліку. Також триває робота над системами відеоконференцв'язку. Крім цього, наявний запит щодо централізованої підсистеми авторозподілу справ. Пріоритетом залишається поліпшення підсистеми документообігу. Старт цієї розробки попередньо заплановано на жовтень 2024 року. При цьому при забезпеченні обслуговування модулів ЄСІТС не обійтися без штучного інтелекту, поліпшення системи програмування, розв'язання питань безпеки (автентифікація, реєстрація) тощо⁵⁵⁷.

Прогрес і проблеми

Спільна робота всіх ключових стейкхолдерів, що зацікавлені в ефективному функціонуванні ЄСІТС, є безумовним прогресом, який дає результати. Позитивним фактом на початку 2024 року стало призначення заступника голови ДСА з питань цифровізації, який, серед іншого, відповідає за функціонування та оновлення ЄСІТС.

Найбільшою проблемою у поточному періоді є забезпечення стабільної роботи наявної системи електронного судочинства.

Самостійною проблемою, яку потрібно розв'язувати, є низька кадрова спроможність ДСА та державних підприємств, що обслуговують електронні системи судової влади.

Рекомендації

Ключовим на сьогоднішньому етапі є імплементація результатів технічного аудиту ЄСІТС, завершення функціонального аудиту та розробка концепції і технічного завдання для модульного та поетапного розгортання нової системи електронного судочинства у 2025–2027 роках.

Важливою є подальша співпраця всіх ключових стейкхолдерів під час трирічної розробки та впровадження нової ЄСІТС. Додатково необхідно передбачити кошти на розробку та впровадження електронного судочинства у Державному бюджеті на 2025–2027 роки, а також залучати за потреби міжнародну технічну та фінансову допомогу.

Нагальною є стабілізація поточної системи електронного судочинства. Для цього варто дотримуватися рекомендацій, наданих експертами, що проводили технічний аудит ЄСІТС.

Водночас потрібно комплексно розв'язувати проблему низької кадрової спроможності ДСА та державних підприємств, що обслуговують електронні системи судової влади, через залучення до роботи відповідних спеціалістів та комплексне навчання наявного персоналу.

Доцільним є також повернення до розгляду на рівні Парламенту законопроекту № 8358, який, зокрема, покликаний розв'язати проблеми зі здійсненням судочинства в умовах війни, особливо на територіях, де ведуться активні бойові дії, та поближених до них.

Боротьба з корупцією в судовій владі

Корупція стабільно належить до трьох основних проблем судової влади. Українці вважають корупцію найбільшою проблемою після війни. За результатами опитування Київського

557 Представники ДСА України взяли участь у засіданні керівного комітету Проекту ЄС «Право-Justice III»: результати співпраці. Державна судова адміністрація України. 2024. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1637375/>.

міжнародного інституту соціології для Консультативної місії Європейського Союзу, 68% українців вважають, що аби домогтися правосуддя, потрібно дати хабар⁵⁵⁸.

Стан справ

За даними Центру протидії корупції, у 2023 році трохи більш як 10% вироків першої інстанції ВАКС стосувалися справ щодо суддів⁵⁵⁹. При цьому до створення ВАКС у справах НАБУ таких вироків було нуль, а за чотири роки роботи новоствореного суду їхня кількість перевищила два десятки, із яких вісім вироків ухвалено у 2023 році⁵⁶⁰.

Однак, попри вирок та наочні приклади притягнення суддів до кримінальної відповідальності за отримання неправомірної вигоди, у 2023 році НАБУ продовжило затримувати суддів на отриманнях хабарів та інших супутніх злочинах. При цьому у минулому році корупція торкнулася найвищих посад у судовій владі⁵⁶¹.

29 листопада 2023 року чотирьох суддів Київського апеляційного суду було викрито на отриманні неправомірної вигоди у розмірі 35 000 доларів за ухвалення рішення про скасування арешту майна – двох літаків, пов'язаних із підприємством «Мотор Січ», керівником якого був колишній народний депутат В'ячеслав Богуслаєв, що наразі підозрюється у державній зраді⁵⁶².

Протягом 2023-го – II кварталу 2024 року низка суддів перших інстанцій, а також суддя Кропивницького апеляційного суду, були затримані НАБУ та САП на одержанні неправомірної вигоди⁵⁶³.

Окремої уваги заслуговує справа так званих плівок Вовка, яка розглядається ВАКС з червня 2022 року. Обвинувачені – сім суддів Окружного адміністративного суду міста Києва, а також колишні члени ВККС та адвокат. За версією слідства, вказані особи діяли у межах злочинної організації на чолі з Головою вказаного суду, яка мала на меті захоплення державної влади шляхом встановлення контролю над ВККС, ВРП та створення штучних перешкод у їхній роботі. Фактично зазначена організація ухвалювала замовні рішення у власних інтересах, а також в інтересах політичних еліт і бізнес-кіл⁵⁶⁴. Наразі у цій справі підготовче засідання завершено, триває розгляд справи по суті⁵⁶⁵.

Окремим питанням, яке заслуговує на увагу, є визначення розміру застави суддям, що підозрюються в отриманні неправомірної вигоди чи вчиненні інших правопорушень з «корупційної групи». Аналіз сум в описаних кейсах демонструє різний підхід до визначення сум застави⁵⁶⁶.

558 Українці вважають корупцію найбільшою проблемою після війни – опитування. Суспільне Новини. 2023. URL: <https://suspijne.media/607517-ukrainci-vvazaut-korupciu-najbilsou-problemou-pisla-vijni-opituvanna/>.

559 Судді за ґратами: які вироків щодо представників Феміди ухвалили у 2023 році. Українська правда. 2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2024/01/17/7437661/>.

560 Посадити суддю-хабарника: місія можлива. Українська правда. 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/06/8/7405802/>.

561 Наприклад, кейс Голови Верховного Суду В. Князева (описано у розділі «Верховний Суд») чи справа Голови Державної судової адміністрації України О. Сальнікова (описано у розділі «Державна судова адміністрація України»).

562 Докладно аналізується у додатку 4 до цього звіту.

563 Там само.

564 Там само.

565 У справі «Плівки Вовка» майже через два роки завершилося підготовче провадження – ЦПК. Дзеркало тижня. 2024. URL: <https://zn.ua/ukr/anticorruption/u-spravi-plitok-vovka-majzhe-cherез-dva-roki-zavershilosja-pidhotovche-provadžennja-tspk.html>.

566 Докладно аналізується у додатку 4 до цього звіту.

Так само різний підхід спостерігається під час зменшення сум застави (найкраще це проілюстровано на прикладі кейсу Князева). Представники громадськості та ЗМІ фіксують непоодинокі випадки «драматичного» зменшення такої суми⁵⁶⁷.

Також потребує уваги питання закриття кримінального провадження у зв'язку зі спливом строків притягнення до відповідальності. Наприклад, у справі ОАСКу один із підозрюваних уникнув притягнення до відповідальності саме на цій підставі⁵⁶⁸.

Наразі спостерігається різна практика щодо відсторонення суддів від здійснення правосуддя. В одних випадках САП звертається до ВРП одночасно з клопотаннями про відсторонення судді від здійснення правосуддя та утримання його під вартою (судді Київського апеляційного суду), в інших – тільки щодо утримання під вартою (суддя Князев). Судді при цьому продовжують отримувати суддівську винагороду, навіть перебуваючи в СІЗО.

Прогрес і проблеми

НАБУ та САП демонструють безумовний прогрес у виявленні та розслідуванні корупційних злочинів, тоді як частина суддів стають їхніми фігурантами. У 2023 році проблема суддівської корупції значно загострилася, а затримання на отриманні неправомірної вигоди Голови ВС не тільки підірвало довіру до цього Суду, яка вибудовувалася протягом попередніх п'яти років, а й спричинило, по суті, міжнародний скандал, що негативно вплинув на імідж України. Значна кількість випадків корупції в судовій владі не дають їй змоги успішно розвиватися та підривають і так низькі показники довіри до судів.

Самостійними проблемами є відсутність єдності практики в питаннях призначення розмірів застави та її зменшення, а також уникнення відповідальності за вчинені злочини через сплив строків притягнення до відповідальності.

Потребує впорядкування та єдності підходів питання відсторонення суддів від здійснення правосуддя, а також зупинення їм виплат суддівської винагороди після ухвалення ВРП рішення про відсторонення таких суддів від здійснення правосуддя або рішення про надання згоди на утримання їх під вартою.

Рекомендації

1. Провести узагальнення практики призначення сум застави на рівні ВАКС та сформулювати підходи щодо логічного та послідовного зменшення таких сум, що сприятиме єдності практики, правовій визначеності та довірі до рішень суду.
2. Впорядкувати практику відсторонення суддів від здійснення правосуддя, що сприятиме правовій визначеності.
3. Опрацювати питання щодо зупинення виплати суддівської винагороди після ухвалення ВРП рішення про відсторонення судді від правосуддя. Суддя, у випадку виправдання його судом чи недоведеності його вини, матиме право на отримання компенсації суддівської винагороди за період зупинки таких виплат.

⁵⁶⁷ Як і чому зменшують застави у справах про топкорупцію. LB.ua. 2024. URL: https://lb.ua/pravo/2024/03/16/603539_yak_i_chomu_zmenshuyut_zastavi_spravah.html.

⁵⁶⁸ «Плівки ОАСК»: Вищий антикорсуд закрит справу щодо ексголови Державної судової адміністрації Холоднока. Бабель. 2023. URL: <https://babel.ua/news/94724-plivki-oask-vishchiy-antikorsud-zakriv-spravu-shchodo-eksgolovi-derzhavnoji-sudovoji-administraciji-holodnyuka>.

Виконання судових рішень

Невід'ємною складовою права кожного на справедливий суд, що гарантується на міжнародному рівні та є конституційною гарантією на національному рівні, є обов'язкове виконання судового рішення.

Запровадження судової реформи 2016 року, що розпочалася з ухвалення нового законодавства⁵⁶⁹, зумовило появу нових підходів до застосування принципу обов'язковості виконання судового рішення. Зокрема, Конституція України⁵⁷⁰ була доповнена положеннями, відповідно до яких держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку, а контроль за виконанням такого рішення здійснює суд.

У вересні 2020 року Урядом було схвалено Національну стратегію розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року⁵⁷¹, яка згодом була продовжена до 2025 року. У відповідному акті зазначається, що однією з причин виникнення системної проблеми невиконання судових рішень є недосконалий механізм здійснення судового контролю за виконанням рішень судів щодо стягнення заборгованості, а відтак потребують удосконалення процедури встановлення або зміни способу чи порядку виконання судових рішень.

Неналежне виконання судових рішень, неефективність механізмів судового контролю за виконанням судових рішень є одними із основних проблем, окреслених і в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки⁵⁷².

Наразі на опрацюванні Верховної Ради перебуває законопроект № 9462⁵⁷³, яким пропонується доповнити процесуальні кодекси, окрім Кримінального процесуального кодексу України, та суттєво посилити судовий контроль за виконанням рішень судів, зокрема розповсюдити запроваджений у 2017 році механізм судового контролю, який використовувався в межах адміністративного судочинства⁵⁷⁴, також на цивільне та господарське судочинство. 23 травня 2024 року законопроект прийнято Парламентом за основу і станом на початок серпня він готується до розгляду в другому читанні.

569 Зокрема, Закону України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.

570 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 1291. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

571 Про схвалення Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 № 1218-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2020-%D1%80#Text>.

572 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>.

573 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль: проект Закону України, реєстраційний № 9462 від 06.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42236>.

574 Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>.

Виконання рішень національних судів

Стан справ

За інформацією Опендатабот⁵⁷⁵, у 2023 році за виконавчими провадженнями виконавчою службою та приватними виконавцями було стягнуто 25,21 млрд грн. Це найбільша сума за останні п'ять років. Водночас вона становить лише 6% від загальної суми, яку повинні були стягнути з боржників. Тобто наразі в Україні стягується лише 6 копійок з кожної гривні боргу. Загальна сума боргів у 2023 році становила 435,4 млрд грн. Також у 2023 році державною виконавчою службою та приватними виконавцями було виконано майже 2 млн виконавчих документів. За рік сума стягнень зросла у 2,5 рази.

Наразі здійснюється майже 60% від загальної кількості виконавчих проваджень⁵⁷⁶. Аналітики констатують, що судове стягнення боргів значно покращилося завдяки появі інституту приватних виконавців та частковому автоматичному блокуванню рахунків. Водночас законодавство не містить обов'язку для банків підключатися до відповідної системи.

Ситуація ускладнюється стрімким збільшенням кількості боржників через війну та недостатньою обізнаністю порушників Правил дорожнього руху про накладення на них штрафів у випадку, коли вчинення ними правопорушення фіксувалося в автоматичному режимі. Наразі кількість таких виконавчих проваджень становить майже 20% від усіх боргів в країні⁵⁷⁷.

Продовжується практика ухвалення законодавства, яким забороняють стягнення майна з певних категорій юридичних і фізичних осіб. Деякі з таких актів є тимчасовими, а деякі діють понад 20 років⁵⁷⁸. Наприклад, Законом України № 3048-IX⁵⁷⁹ до закінчення дії правового режиму воєнного стану припинено звернення стягнення на пенсію, стипендію (крім рішень про стягнення аліментів, про відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок кримінального правопорушення, та рішень, боржниками за якими є громадяни Російської Федерації). У травні 2024 року прийнято Закон України № 3723-IX⁵⁸⁰, яким також передбачено, що тимчасово, під час дії воєнного стану та протягом двох років після його припинення чи скасування, зупиняється вчинення виконавчих дій і заходів примусового виконання рішень (зокрема накладення арешту на майно та грошові кошти) у виконавчих провадженнях, за якими боржниками є господарські товариства, що відповідають певній сукупності критеріїв, наприклад, належать до операторів критичної інфраструктури.

Державні та приватні виконавці мають безпосередній доступ лише до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного реєстру обтяжень рухомого майна. Електронний обмін між Пенсійним фондом України, Державною податковою службою, Державною прикордонною службою, Міністерством внутрішніх справ та виконавцями обмежений лише певними видами запитів, з яких не завжди можна отримати всю інформацію,

575 Лише 6 копійок з кожної гривні боргу стягується в Україні. Опендатабот. 2024. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/execution-2023>.

576 Там само.

577 Там само.

578 Наприклад: Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2864-14#top>.

579 Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих особливостей організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів під час дії воєнного стану: Закон України від 11.04.2023 № 3048-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3048-20#top>.

580 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності об'єктів критичної інфраструктури під час дії воєнного стану: Закон України від 22.05.2024 № 3723-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-20#Text>.

що може допомогти виявити рахунки або майно боржника. Водночас інформативність таких реєстрів залишає бажати кращого⁵⁸¹.

Не вирізняються змінами і поведінка боржників щодо своєчасного та повного виконання судових рішень. Часто боржники ухиляються від виконання рішень, а іноді навіть перешкоджають цьому шляхом закриття рахунків у банках і переведення майна на інших осіб⁵⁸². Водночас у випадку невиконання без поважних причин судових рішень зобов'язального характеру виконавець може накласти на боржника штраф у певному розмірі (залежно від виду боржника розмір штрафу варіюється від 1700 до 5100 грн⁵⁸³).

У разі повторного невиконання такого рішення виконавець накладає штраф на боржника у подвійному розмірі та звертається до органів досудового розслідування з повідомленням про вчинення кримінального правопорушення. Однак за 16 років судами України ухвалено лише 845 вироків⁵⁸⁴ за невиконання судового рішення⁵⁸⁵.

До ключових проблем у сфері виконання судових рішень належить виконання такої категорії справ, як соціальні спори. Вона ґрунтується на тому, що держава регламентує наявність соціальних гарантій, які не підкріплені реальним фінансуванням, а отже, неспроможна їх виконувати та не виконує їх. Це призводить до того, що громадяни звертаються до суду, суд задовольняє відповідні позови, оскільки такі вимоги ґрунтуються на законі і, знову ж таки, держава не в змозі профінансувати виконання таких зобов'язань через відсутність коштів.

Національне законодавство наразі не регламентує порядок примусового виконання рішень чи особливостей вчинення виконавчих дій виконавцем у разі застосування санкції⁵⁸⁶ до учасника виконавчого провадження. Зокрема, виникають складнощі у виконанні судового рішення у випадку, коли санкції застосовано до боржника, стягувача чи до обох одночасно. Під час правозастосування виникає конкуренція норм різних законів, за якої один і той самий актив підсанкційної особи може бути заблокований як відповідно до санкційного, так і виконавчого законодавства.

Інститут приватних виконавців

Важливим у контексті виконання рішень є інститут приватних виконавців. У 2022 році приватні виконавці через повномасштабне вторгнення тривалий час були позбавлені можливості здійснювати свої повноваження⁵⁸⁷, а чимало стягувачів змушені були звертатися до органів державної виконавчої служби. Це не тільки позбавило стягувачів права вибору суб'єкта виконання за ухваленими на їхню користь рішеннями, а й спричинило руйнівні наслідки для приватних виконавців як суб'єктів господарювання і платників податків. У 2022 році до приватних виконавців було подано лише 163 000 виконавчих документів, що втричі менше порівняно з показником 2021 року. Їх частка склала всього 6%⁵⁸⁸.

581 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного під час підготовки цього звіту.

582 Боржник «сховав» своє майно після вступу в силу судового рішення: як має діяти виконавець. Судово-юридична газета. 2022. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/251648-dolzhnik-spryatat-svoe-imuschestvo-posle-vstupleniya-v-silu-sudebnogo-resheniya-kak-dolzhen-deystvovat-ispolnitel>.

583 Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII, ст. 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>.

584 Кримінальна відповідальність за невиконання судового рішення в Україні: динаміка правозастосування. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. URL: http://lsej.org.ua/5_2023/60.pdf.

585 Кримінальний кодекс України, ст. 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

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

587 Виконавче провадження в умовах війни: виклики і давні проблеми. Юридична практика. 2023. URL: <https://pravo.ua/vkonavche-provadhennia-v-umovakh-viiny-novi-vyklyky-i-davni-problemy/>.

588 Статистика 2022. Агенція з питань виконання рішень. 2022. URL: <https://www.ae.org.ua/stat2022/>.

Станом на липень 2024 року до Єдиного реєстру приватних виконавців внесено дані про 335 приватних виконавців, з них найбільше зареєстровано у місті Києві – 109 осіб⁵⁸⁹. Водночас повномасштабна війна сповільнила темпи збільшення кількості приватних виконавців в Україні. Так, у 2021 році до згаданого Реєстру було внесено інформацію щодо 40 приватних виконавців, протягом 2022 року – 16⁵⁹⁰, а у 2023 році – лише щодо 14 приватних виконавців⁵⁹¹. Проте за сім місяців 2024 року до Реєстру внесено інформацію про 16 нових приватних виконавців, що може свідчити про певну стабілізацію ситуації⁵⁹².

Доступ до професії приватного виконавця здійснюється відповідно до Закону України № 1403-VIII⁵⁹³, який передбачає, що кваліфікаційний іспит проводиться шляхом автоматизованого анонімного тестування особи, яка виявила намір здійснювати діяльність приватного виконавця. Особливості складення іспиту регламентовані Порядком допуску до професії приватного виконавця⁵⁹⁴, який протягом останніх шести років зазнавав змін 13 разів.

Станом на сьогодні приватні виконавці мають обмежені повноваження, оскільки законодавством визначено перелік категорій справ і суб'єктів, в яких вони не можуть здійснювати виконання судових рішень⁵⁹⁵. Водночас ще у липні 2020 року між Україною та Європейським Союзом підписано Меморандум і Кредитну угоду щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1,2 млрд євро⁵⁹⁶, відповідно до яких Україна взяла на себе зобов'язання, серед іншого, щодо розширення повноважень приватних виконавців на вимоги до 100 000 грн проти будь-якого боржника (зокрема державних юридичних осіб та юридичних осіб за участю держави) та на адміністративні штрафи, а також скласти дорожню карту щодо повного зрівняння їхніх повноважень із повноваженнями державних виконавців. Наразі відповідні вимоги Україною не виконані.

Контроль за діяльністю приватного виконавця здійснюється Міністерством юстиції України (Мін'юстом) шляхом проведення планових і позапланових перевірок у порядку, встановленому Мін'юстом⁵⁹⁷. Органом, який здійснює застосування дисциплінарних стягнень до приватних виконавців, є Дисциплінарна комісія приватних виконавців, до складу якої входять дев'ять членів, четверо з яких призначаються Мін'юстом, зокрема міністр або заступник міністра, четверо – з'їздом приватних виконавців України та один – РСУ⁵⁹⁸.

В умовах повномасштабного вторгнення випадків застосування дисциплінарних стягнень до приватних виконавців стало суттєво менше порівняно з довоєнним роком. Так, у 2021 році до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 93 приватних виконавці, з них: до 36 виконавців застосовано попередження; до 31 – догана; до 21 – зупинення діяльності; у п'яти

589 Кількість приватних виконавців розрахована на основі інформації, відображеної в Реєстрі приватних виконавців України. URL: <https://apvu.com.ua/revestrpu>.

590 Статистика 2022. Агенція з питань виконання рішень. 2022. URL: <https://www.ae.org.ua/stat2022/>.

591 Кількість приватних виконавців розрахована на основі інформації, відображеної в Реєстрі приватних виконавців України. URL: <https://apvu.com.ua/revestrpu>.

592 Там само.

593 Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII, ч. 3 ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#top>.

594 Про затвердження Порядку допуску до професії приватного виконавця: наказ Міністерства юстиції України від 25.10.2016 № 3053/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-16#Text>.

595 Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII, ч. 2 ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>.

596 Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-20#n2; Кредитна угода між Україною як Позичальником та Національним банком України як Агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-20#n2.

597 Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII, ч. 1 ст. 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#top>.

598 Там само, ч. 3 ст. 39.

випадках приватному виконавцю припинено діяльність. Натомість у 2022 році до семи приватних виконавців застосовано дисциплінарні стягнення у вигляді попередження (1), догани (1), та зупинення повноваження (5). Станом на листопад 2023 року дисциплінарних стягнень зазнали 12 приватних виконавців (в 11 випадках діяльність зупинено, а в одному – припинено)⁵⁹⁹.

Цифровізація

У червні 2022 року ДСА та Мін'юст на виконання вимог законодавства⁶⁰⁰ затвердили Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих документів⁶⁰¹. Хоча в межах правового поля це питання належним чином врегульовано, проте Єдиний державний реєстр виконавчих документів (ЄДРВД)⁶⁰² наразі не функціонує. Водночас Мін'юст визнає, що для повноцінного отримання державою об'єктивних даних щодо виконання рішень в Україні має запрацювати ЄДРВД⁶⁰³.

15 травня 2024 року розпочато електронну інформаційну взаємодію Автоматизованої системи виконавчого провадження із ЄСІТС в межах сервісу з направлення документів виконавчого провадження особам, у яких є електронний кабінет у ЄСІТС. Тепер фізичні та юридичні особи, які мають електронні кабінети в ЄСІТС, отримують документи виконавчого провадження (постанови, акти тощо) безпосередньо у своєму електронному кабінеті⁶⁰⁴. Цей сервіс реалізовано за підтримки Академії електронного управління (eGA) у межах проєкту міжнародної технічної допомоги «Інтероперабельність, е-послуги та кібербезпека (EU4DigitalUA)».

Чинне законодавство передбачає можливість здійснення автоматизованого арешту коштів боржника, однак внаслідок відсутності на рівні закону комплексного регулювання з цього питання на практиці цей механізм не є повноцінним⁶⁰⁵. Закон України № 2475-VIII⁶⁰⁶ лише передбачив, що автоматизована система виконавчого провадження забезпечує автоматизований арешт коштів боржника за виконавчими провадженнями про стягнення аліментів у порядку, визначеному Мін'юстом за погодженням з Національним банком України. Загалом механізм автоматизованого арешту коштів боржників регламентовано затвердженням Мін'юстом Порядком⁶⁰⁷.

599 Звіт про діяльність АПВУ у 2021–2023 роках. Асоціація приватних виконавців України. 2023. URL: <https://drive.google.com/file/d/1O7MsA0oF5w094q1MWnXbQFBN5OlqvbPp/view>.

600 Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII, п. 10, § 2, розд. 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147%D0%B0-19#Text>.

601 Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих документів: наказ Державної судової адміністрації України та Міністерства юстиції України від 14.06.2023 № 177/2370/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0177750-22#Text>.

602 Автоматизована система збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку електронних виконавчих документів, а також надання інформації з неї.

603 Моніторинговий звіт – 2023 рік. Міністерство юстиції України. 2023. С. 253. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2024/02/22/20240222084437-42.pdf>.

604 Запрацював сервіс із гарантованої доставки документів виконавчого провадження з АСБП до ЄСІТС. Судова влада України. 2024. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1606014/>.

605 Автоматизований арешт коштів: експерти Проєкту ЄС «Право-Justice» позитивно оцінили законопроект № 5660. Юридична Газета. 2021. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/avtomatizovaniy-aresht-koshtiv-eksperti-proektu-es-pravojustice-pozitivno-ocinili-zakonoproekt-5660.html>.

606 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання: Закон України від 03.07.2018 № 2475-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2475-19#top>.

607 Про затвердження Порядку автоматизованого арешту коштів/електронних грошей боржників на рахунках/електронних гаманцях, відкритих надавачами платіжних послуг з обслуговування рахунків, емітентами електронних грошей: наказ Міністерства юстиції України від 16.04.2019 № 1203/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0399-19#Text>.

З червня 2021 року у Парламенті знаходиться на розгляді євроінтеграційний законопроект № 5660⁶⁰⁸, який передбачає, зокрема, запровадження правового інституту електронного арешту коштів на банківських рахунків боржників. Законопроект у липні 2021 року було прийнято за основу, але наступних кроків щодо його остаточного ухвалення поки не здійснюється.

Виконання рішень Європейського суду з прав людини

Стан справ

Відповідно до щорічного звіту Комітету міністрів Ради Європи (КМ РЄ) за 2019 рік Україна перебувала на третьому місці серед країн з найбільшою кількістю заяв, що надійшли до ЄСПЛ, і справ, що знаходяться під наглядом КМ РЄ⁶⁰⁹. Водночас, попри нові виклики, пов'язані з війною, Україна завдяки своїй визначеності та тісній співпраці з Радою Європи змогла закрити 75 справ у 2023 році, 10 з яких були керівними⁶¹⁰.

У 2023 році КМ РЄ отримав від ЄСПЛ 125 справ проти України для нагляду за їх виконанням (порівняно з 145 у 2022 році та 196 у 2021 році). Станом на 31 грудня 2023 року на виконанні в Україні перебувало 766 справ (порівняно з 716 у 2022 році та 638 у 2021 році), з яких 50 були провідними справами, що розглядалися за спрощеною процедурою (порівняно з 51 у 2022 році та 53 у 2021 році), та 53 – провідними справами, що розглядалися за стандартною процедурою⁶¹¹. Повна виплата справедливої сатисфакції, присудженої ЄСПЛ, була зафіксована у 103 справах у 2023 році, тоді як підтвердження повної виплати та/або пені очікувалося у 293 справах, для яких термін, зазначений у рішенні Суду, минув більше ніж через шість місяців⁶¹².

Системна проблема в Україні щодо невиконання чи тривалого невиконання рішень національних судів констатована ЄСПЛ як порушення Україною вимог ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁶¹³ (далі – Конвенція). Зокрема, це стосується **тривалого невиконання рішень національних судів, ухвалених в соціальних спорах, про що свідчить практика ЄСПЛ спочатку в пілотному рішенні у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України»⁶¹⁴, а потім – в безпрецедентному рішенні у справі «Бурмич та інші проти України»⁶¹⁵.**

Востаннє КМ РЄ розглядав стан виконання рішень ЄСПЛ у групі справ «Юрій Миколайович Іванов/Жовнер/Бурмич та інші проти України» на засіданні, яке відбулося 19–21 вересня 2023 року у м. Страсбург⁶¹⁶. За результатами цього засідання КМ РЄ ухвалив рішення, в якому

608 Про примусове виконання рішень: проект Закону України, реєстраційний № 5660 від 14.06.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27003>.

609 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль», реєстраційний № 9462 від 06.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42236>.

610 Supervision of the execution of judgments and decisions of the European court of human rights. 17th Annual Report of the Committee of Ministers. 2023. P. 11. URL: <https://rm.coe.int/annual-report-2023/1680af6e81>.

611 Там само, ст. 110.

612 Там само.

613 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

614 Справа «Юрій Миколайович Іванов проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 15.01.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479#Text.

615 Справа «Бурмич та інші проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 12.10.2017. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2023/06/08/20230608173527-69.pdf>.

616 Рішення Комітету міністрів Ради Європи про виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/rishennya-komitetu-ministriv-radi-evropi-pro-vikonannya-rishen-evropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-u-spravah-schodo-ukraini-6224>.

делегати, серед іншого, висловили глибоку стурбованість тим, що поточний рівень виконання всіх видів національних судових рішень, судячи зі статистичних даних, наданих владою, близький до нуля; повторили свій заклик до органів влади прийняти повний пакет законодавчих та інституційних заходів для усунення всіх першопричин цієї проблеми; повторили важливість запровадження національних засобів правового захисту щодо невиконання національних судових рішень або затримок у їх виконанні, здатних запобігти повторюваним порушенням Конвенції на національному рівні; підкреслили необхідність уникати створення нових соціальних зобов'язань без забезпечення належного державного фінансування; також наголосили на важливості скасування законодавчих заборон, зокрема мораторіїв, які блокують виконання судових рішень; висловили жаль щодо того, що досі немає всебічної системи збору даних щодо виконання поточних і майбутніх судових рішень, ухвалених проти держави та підконтрольних державі суб'єктів господарювання, щодо зобов'язань як майнового, так і зобов'язального характеру, та закликали органи влади створити таку систему, яка необхідна для визначення масштабу проблеми та необхідних заходів. КМ РЄ запланував повернутися до розгляду цієї справи на своєму засіданні у вересні 2024 року.

За результатами розгляду справи **«Юхимович проти України»**⁶¹⁷ КМ РЄ висловлено стурбованість, що через понад 23 роки після вбивства сина заявника розслідування дій міліції, які спричинили його смерть, ще не завершено⁶¹⁸.

На засіданні, яке відбулося 5–7 грудня 2023 року, розглядалося виконання групи справ **«Каверзін проти України», «Афанасьєв проти України» та справа «Белоусов проти України»**⁶¹⁹. Делегати КМ РЄ, зокрема, закликали забезпечити подвоєння ДБР своїх зусиль щодо розслідування тверджень про жорстоке поводження, повністю реалізуючи політику нульової толерантності, з метою викорінення безкарності за жорстоке поводження, а також у світлі нової можливості притягнення до відповідальності за катування, вчинені посадовими особами⁶²⁰.

На цьому самому засіданні розглянуто виконання у групі справ **«Полях та інші проти України»**⁶²¹, під час якого КМ РЄ привітав підхід, який обрав ВС у своїй теперішній усталеній практиці для усунення порушень, встановлених Судом щодо недоліків у Законі України «Про очищення влади»⁶²² та у подальшій адміністративній практиці, яка призвела до порушення ст. 8 Конвенції; **вирішив перевести цю групу справ із посиленого нагляду до стандартного.**

Окрім обґрунтованої критики щодо тривалого невиконання окремих рішень ЄСПЛ, КМ РЄ звертається увага і на деяке покращення в частині виконання Україною інших судових рішень. Так, у березні 2024 року на засіданні КМ РЄ щодо виконання рішень ЄСПЛ у групі справ **«Олександр Волков проти України»** зазначено істотний прогрес України у виконанні рішень цієї групи справ, що стосувалися складних і довготривалих проблем щодо незалежності й неупередженості судової влади, а також реформування системи суддівської дисципліни

617 Справа «Юхимович проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 17.03.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_g01#Text.

618 Рішення Комітету міністрів Ради Європи про виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/rishennya-komitetu-ministriv-radi-evropi-pro-vikonannya-rishen-evropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-u-spravah-schodo-ukraini-6224>.

619 Справа «Каверзін проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 15.05.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_851#Text; Справа «Афанасьєв проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 05.04.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_239#Text; Справа «Белоусов проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 07.02.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_989#Text.

620 Рішення Комітету міністрів Ради Європи про виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/rishennya-komitetu-ministriv-radi-evropi-pro-vikonannya-rishen-evropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-u-spravah-schodo-ukraini-6224>.

621 Справа «Полях та інші проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 17.10.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e71#Text.

622 Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.

та кар'єри. Зокрема, йдеться про поступ у вжитті заходів індивідуального характеру у групі справ «Куликов та інші проти України» та «Гуменюк та інші проти України»⁶²³. Крім того, КМ РЄ припинив нагляд за виконанням рішення в останній справі після відновлення державними органами порушених прав заявників і вжиття загальних заходів, спрямованих на попередження виникнення аналогічних порушень у майбутньому.

На засіданні КМ РЄ, яке відбулося 11–13 червня 2024 року, було розглянуто стан виконання Україною рішень ЄСПЛ у групі справ «**Невмержицький/Мельник/Яковенко проти України**» та «пілотного» рішення у справі «**Сукачов проти України**». Вказана група справ стосується порушення ст.ст. 3 та 13 Конвенції у зв'язку з неналежними матеріально-побутовими умовами тримання осіб, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення або в установах виконання покарань, та відсутності передбаченого законодавством ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з такими скаргами. КМ РЄ ухвалив рішення, в якому делегати звернули увагу на інформацію про реалізацію Стратегії реформування пенітенціарної системи, однак нагадав про пропозицію органам влади переглянути варіант фінансування платних камер і знайти альтернативні шляхи фінансування покращення умов тримання під вартою, що відповідають вимогам Конвенції. Водночас КМ РЄ привітав прийняття законодавства, що запроваджує пробаційний нагляд як новий вид кримінального покарання⁶²⁴.

В межах розгляду стану виконання Україною рішень ЄСПЛ у групі справ «**Ігнатов/Корнейкова/Чанєв проти України**», яка стосується різноманітних порушень ст. 5 Конвенції у зв'язку з необґрунтованим і надмірно тривалим триманням під вартою, КМ РЄ **припинив нагляд за виконанням рішення у справі «Чанєв проти України»** з огляду на процедури, встановлені Законом України № 2690-ІХ, який усуває законодавчу прогалину, виявлену ЄСПЛ щодо досудового тримання під вартою у період між закінченням розслідування та початком судового розгляду⁶²⁵.

Також КМ РЄ ухвалив рішення щодо групи справ «**Балицький/Яременко проти України**», яка стосується засуджень заявників у період 2002–2011 років на підставі зізнавальних показань, отриманих за відсутності адвоката і за обставин, які викликають підозру, що зізнання були отримані з порушенням права цих осіб не давати показання, а також права не свідчити проти себе. **КМ РЄ прийняв рішення перевести вказану групу справ з процедури посиленого нагляду до стандартного.** Крім того, у своєму рішенні делегати привітали комплекс заходів, вжитих для забезпечення ефективної імплементації нового законодавства, зокрема зусилля, спрямовані на формування Верховним Судом та судовою системою судової практики, що відповідає вимогам Конвенції та здатна запобігати подібним порушенням у майбутньому⁶²⁶.

З метою унормування окремих аспектів виконання рішень ЄСПЛ Урядом у січні 2024 року зареєстровано законопроект № 10389⁶²⁷, який, зокрема, спрямований на розв'язання питання щодо виплати Україною справедливої сатисфакції, що перебуває під посиленим наглядом КМ РЄ.

623 Маргарита Сокоренко взяла участь у 1492-му (DH) засіданні Комітету міністрів Ради Європи щодо виконання рішень ЄСПЛ. Міністерство юстиції України. 2024. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/margarita-sokorenko-vzyala-uchast-u-1492-mu-dh-zasidanni-komitetu-ministriv-radi-evropi-schodo-vikonannya-rishen-espl>.

624 Олена Висоцька та Маргарита Сокоренко взяли участь у 1501-му (DH) засіданні КМ РЄ щодо виконання рішень ЄСПЛ. Урядовий портал. 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/olena-vysotska-ta-marharyta-sokorenko-vzialy-uchast-u-1501-mu-dh-zasidanni-km-rie-shchodo-vykonannya-rishen-iespl>.

625 Там само.

626 Там само.

627 Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення захисту прав і свобод людини і громадянина під час примусового виконання рішень: проект Закону України, реєстраційний № 10389 від 03.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43480>.

Складність виконання Україною рішень ЄСПЛ наразі також пов'язана з певними викликами, особливо в умовах триваючої війни Росії проти України та на час запровадження режиму воєнного стану.

Проблеми

Задекларований у Конституції України⁶²⁸ судовий контроль на практиці так і не став механізмом, що гарантує повне та своєчасне виконання судових рішень. Відповідно таке формальне дотримання конституційних норм негативно впливає на довіру суспільства в контексті верховенства права та підриває впевненість громадян у можливості поновити свої права і гарантії.

Не меншою проблемою є значна кількість законодавчо регламентованих мораторіїв на примусове стягнення майна/коштів з окремих категорій боржників (орієнтовно 15⁶²⁹). Наприклад, понад 20 років діє мораторій на примусову реалізацію майна державних підприємств і господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25%⁶³⁰. Відповідні норми, по суті, порушують права осіб, які, наприклад, надавали певні послуги таким суб'єктам господарювання, а зараз не можуть стягнути належну їм винагороду. При цьому у звітному періоді Парламентом не тільки не зменшено кількість таких мораторіїв на примусове виконання рішень, а навпаки прийнято нове законодавство щодо таких обмежень.

Ще одним проблемним аспектом у виконанні рішень національних судів є примусове виконання судових рішень щодо осіб, до яких застосовано санкції. Повномасштабне вторгнення РФ на територію України у 2022 році та збільшення випадків застосування санкцій до значної кількості осіб посилило цю проблему. Попри системне правове регулювання окремо санкційного та виконавчого законодавств, між ними є колізії та внутрішні неузгодженості, які зумовлюють прогалини та презюмують негативний вплив щодо належного виконання судових рішень.

Відсутність повноцінного доступу державних та приватних виконавців до реєстрів, що містять інформацію про боржників чи застарілі дані в них, призводить до тривалих бюрократичних процедур та відтермінування виконання рішень суду.

Багато часу в державних і приватних виконавців займає пошук рахунків боржників (фізичних осіб) у різних банківських установах. На відміну від юридичних осіб банки⁶³¹ не зобов'язані повідомляти податкові органи про відкриття банківських рахунків фізичними особами. Для того щоб виявити рахунок боржника – фізичної особи в банківській установі, державному або приватному виконавцю потрібно надіслати запити у паперовій формі до всіх банків країни⁶³². У підсумку такий процес є затратним з погляду як часу, так і коштів, компенсація яких, знову ж таки, стане додатковим тягарем боржника.

Щодо доступу до професії приватного виконавця слід зауважити, що, попри численні зміни до Порядку⁶³³, його норми все одно не відповідають закону, оскільки третє практичне

628 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 1291. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

629 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного під час підготовки цього звіту.

630 Про введення мораторію на примусову реалізацію майна: Закон України від 29.11.2001 № 2864-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2864-14#top>.

631 Податковий кодекс України, абз. 1 п. 69.2 ст. 69. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

632 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного під час підготовки цього звіту.

633 Про затвердження Порядку допуску до професії приватного виконавця: наказ Міністерства юстиції України від 25.10.2016 № 3053/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-16#Text>.

завдання за своєю суттю не є автоматизованим і не є тестуванням. Відтак доступ до цієї професії не характеризується простотою та прозорістю⁶³⁴.

Навпаки фактичне втручання Мін'юсту під час реалізації ним контрольних функцій у процес примусового виконання рішень, зокрема шляхом участі чотирьох його представників у Дисциплінарній комісії, ставить під сумнів принцип незалежності роботи приватних виконавців.

Загалом відсутність належного бюджетного фінансування для виконання судових рішень, очевидно дискримінаційне становище приватних виконавців, затягування процесів цифровізації, відсутність належних та ефективних засобів компенсації за затримки у виконанні судових рішень (що, знову ж таки, потребує бюджетного фінансування), дієвих механізмів стимулювання боржників призводить до вкрай низьких показників виконання судових рішень та рішень інших органів.

Окремо слід зазначити, що невиконання судових рішень національних судів призводить до необхідності звернення громадян за захистом своїх прав до ЄСПЛ, що спричиняє іміджеві втрати України.

Рекомендації

Зважаючи на наявність низки різних дисфункцій у правовій системі України, які впливають на належне та обов'язкове виконання рішень національних судів, питання виконання судових рішень потребують особливої уваги з боку Кабінету Міністрів України та Верховної Ради шляхом реалізації таких кроків:

- 1) вдосконалити законодавство, яке регулює здійснення судового контролю за виконанням судових рішень, та підвищити ефективність інструментів такого контролю і зміни способу та порядку виконання судових рішень зобов'язального характеру, зокрема шляхом прийняття Парламентом законопроєкту № 9462⁶³⁵;
- 2) переглянути законодавчі акти на предмет доцільності такої кількості мораторіїв на примусове стягнення майна/коштів з окремих категорій боржників та відповідно скасувати відверто неактуальні;
- 3) врегулювати на нормативному рівні особливості здійснення виконавчого провадження за участю осіб, до яких застосовано санкції, з метою мінімізації ризиків невиконання чи неналежного виконання судового рішення та ймовірності застосування до виконавців заходів відповідальності за недотримання останніми виконавчого або санкційного законодавства;
- 4) надати доступ державним та приватним виконавцям до максимально можливого переліку державних реєстрів, що можуть містити інформацію про майно та кошти боржників;
- 5) для розв'язання проблеми невиконання рішень у категорії справ про соціальні спори передбачити в державному бюджеті кошти, необхідні для ліквідації вже наявної заборгованості та надалі уникати популістичних практик і встановлення соціальних гарантій, які не можуть бути забезпечені необхідним фінансуванням;

634 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного під час підготовки цього звіту.

635 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль: проєкт Закону України, реєстраційний № 9462 від 06.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42236>.

- б) удосконалити процедуру складення кваліфікаційного іспиту особою, що бажає стати приватним виконавцем, шляхом автоматизації практичного завдання та змінити черговість навчання, стажування і складення іспиту⁶³⁶;
- 7) максимально зрівняти в повноваженнях державного та приватного виконавця, що позитивно вплине на кількість і вчасність виконання судових рішень;
- 8) здійснити перегляд регулюючої ролі Мін'юсту, зокрема завдяки зменшенню квот його представників у складі Дисциплінарної комісії⁶³⁷;
- 9) забезпечити повноцінне функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих документів, зокрема з можливістю поєднання його з ЄДРСР;
- 10) ухвалити Парламентом законодавчі акти щодо автоматизованого арешту коштів⁶³⁸ та забезпечити повноцінну роботу відповідного програмного забезпечення;
- 11) з метою стимулювання боржників до добровільного виконання судових рішень зобов'язального характеру, зменшення випадків ухилення та перешкоджання ними виконання таких рішень слід посилити їхню відповідальність в один з таких способів:
- › збільшити розміри штрафів за невиконання боржником без поважних причин у встановлений виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, та рішення про поновлення на роботі⁶³⁹;
 - › передбачити можливість стягнення неустойки (астрента) за кожен день прострочення виконання боржником рішення зобов'язального характеру⁶⁴⁰;
- 12) здійснити всі можливі заходи для своєчасного та якісного виконання рішень ЄСПЛ та вживати надалі дії для вчасного виконання рішень національних судів з метою мінімізації випадків звернення громадян України до відповідного міжнародного суду за захистом своїх прав.

Реформа прокуратури

Реформа прокуратури як частини правосуддя є повільним процесом з огляду на високий рівень правового регулювання і захищеність прокуратури від інших гілок влади для забезпечення її незалежності. З червня 2023 року майже не відбулося подій, які б демонстрували швидкі зміни в цьому органі. Проте це не означає, що вони не відбуваються. Варто взяти ширший часовий період для розуміння кроків, що були зроблені, та їхніх наслідків.

У прокуратурі є проблеми, які так і не були розв'язані жодною з останніх реформ, наприклад, питання практичного забезпечення незалежності прокурора, гарантування його правового статусу, реалізації ним конституційних функцій, що обмежувалися б системою кримінальної

636 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником Асоціації приватних виконавців України, проведеного під час підготовки цього звіту.

637 Незалежність приватних виконавців: між ілюзією та реальністю. Юридична Газета. 2020. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/hezalezhnist-privatnih-vikonavciv-mizh-ilyuziyu-ta-realnistyu.html>.

638 Пропримусове виконання рішень: проєкт Закону України від 14.06.2021 №5660. URL: <https://ftd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27003>.

639 Пропозиція, надана представником Асоціації правників України під час інтерв'ю, проведеного при підготовці цього звіту.

640 Астрентом по боржниках. Юридична практика. 2021. URL: <https://pravo.ua/astrentom-po-borzhnnykam/>.

юстиції, діяльністю органів прокурорського самоврядування, які мали б відчутний вплив на процеси в прокуратурі, тощо. Саме цим складним проблемам, які потребують довготривалих та комплексних рішень, і присвячено цей розділ звіту.

Водночас не можна не помітити динамічного просування в багатьох інших векторах розвитку прокуратури. У квітні 2023 року набрали чинності зміни до Закону України «Про прокуратуру» щодо впровадження інституту прокурорів-стажистів. Станом на сьогодні уже близько 200 таких молодих юристів (подекуди навіть без досвіду професійної діяльності) розпочали роботу в органах прокуратури.

В умовах повномасштабного вторгнення відновлено функціонування системи «іКейс» в спеціалізованих антикорупційних органах (зокрема і в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (САП)). Цей досвід наразі планується поширити на всі органи прокуратури через впровадження системи «СМЕРЕКА», що передбачатиме також авторозподіл кримінальних проваджень серед прокурорів для уникнення випадків упередженості. Технічне завдання для цього уже розроблено та починає впроваджуватися.

Так само розвивається Тренінговий центр прокурорів України (ТЦПУ) – спеціалізована установа з професійної підготовки прокурорів, яка розширює методи дистанційного навчання, зважаючи на виклики, що виникли під час війни.

Врешті Україна у 2023 році активно розбудовує систему переслідування за міжнародні кримінальні правопорушення, чому присвячена окрема Стратегія, відповідно до якої інституційно розбудовуються підрозділи прокуратури, які відповідальні за цей напрям роботи. Ці аспекти в деталях висвітлено у звіті як відчутний прогрес, який був досягнутий уже на шляху євроінтеграції після набуття Україною статусу кандидата в члени Європейського Союзу.

Відтак цей розділ звіту охоплює як системні проблеми, розв'язання яких потребує комплексних заходів реформування як в органах прокуратури, так і в системі правопорядку загалом, так і підкреслює той прогрес, що уже досягнутий за останній рік, за який прокуратура активно адаптувалася до європейських стандартів, зважаючи на рекомендації Європейського Союзу, Ради Європи, GRECO та інших інституцій європейського правового простору.

Правовий статус прокурора та гарантії його незалежності

Стан справ

Статус прокурора

Прокуратура є органом правосуддя, а прокурори в Україні мають єдиний статус. Впроваджений⁶⁴¹ у 2014 році поділ на адміністративні посади та посади прокурорів органів прокуратури відображає засади єдності статусу прокурора – попри наявність адміністративних функцій, керівники в органах прокуратури не мають процесуального впливу на конкретні кримінальні провадження, в яких їхні підлеглі здійснюють кримінальне переслідування з огляду на їхню процесуальну незалежність.

641 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ст. 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

Гранична чисельність працівників органів прокуратури становить не більше 15 000 осіб, зокрема загальна чисельність прокурорів становить не більше 10 000 осіб⁶⁴². Кількість вакантних і тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури України (крім адміністративних) станом на 29 березня 2024 року становить⁶⁴³:

- › вакантні: в Офісі Генерального прокурора (ОГП), обласних прокуратурах – 468; в окружних – 825;
- › тимчасово вакантні: в ОГП, обласних прокуратурах – 62; в окружних – 208. Тобто прокуратура недоукомплектована на 15% кадрів від граничної чисельності (близько 8500 укомплектованих посад прокурорів)..

Порівняно з цим у 2022–2023 роках кількість вакантних посад була приблизно такою самою, спостерігається лише зростання кількості вакантних посад в ОГП та обласних прокуратурах разом зі зменшенням таких в окружних прокуратурах:

- › в кінці 2022 року таких посад було вакантних в ОГП, обласних прокуратурах – 357, в окружних – 973; тимчасово вакантних в ОГП – 72, в окружних – 181⁶⁴⁴;
- › на початку 2022 року таких посад було вакантних в ОГП, обласних прокуратурах – 319, в окружних – 975; тимчасово вакантних в ОГП – 33, в окружних – 102⁶⁴⁵.

У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу ОГП, обласних прокуратур (підрозділу обласної прокуратури), окружних прокуратур (підрозділу окружної прокуратури). Такими прокуратурами сьогодні є **Спеціалізована прокуратура у військовій та оборонній сфері та Спеціалізована екологічна прокуратура** (обидві – на правах департаменту ОГП).

З 1 січня 2024 року⁶⁴⁶ правило щодо правового режиму утворення спеціалізованих прокуратур не поширюється на САП, яка функціонує як самостійна юридична особа (з 21 березня 2024 року), що відповідає рекомендаціям Європейської комісії щодо самостійності та незалежності цього підрозділу прокуратури⁶⁴⁷.

З червня 2016 року Конституцією України⁶⁴⁸ функції прокуратури **обмежені питаннями кримінального процесу**, а саме: 1) підтриманням публічного обвинувачення в суді; 2) організацією і процесуальним керівництвом досудовим розслідуванням, вирішенням відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, наглядом за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництвом інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. До того

642 Там само, ст. 39.

643 План для Ukraine Facility на 2024–2027 роки, ст. 73. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>.

644 Інформація про кількість вакантних та тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури України (крім адміністративних) станом на 30 листопада 2022 року. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. URL: <https://kdkp.gov.ua/news/declaration/286>.

645 Інформація про кількість вакантних та тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури України (крім адміністративних) станом на 15 лютого 2022 року. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. URL: <https://kdkp.gov.ua/news/declaration/184>.

646 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#Text>.

647 Ukraine Report 2023. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). 8 November 2023. P. 32. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en.

648 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. ст. 131-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

ж прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Зміни в законодавстві в цій частині так і не ухвалені, тож ця функція є тимчасовою.

Прогрес і проблеми

Останнім часом **координаційні повноваження прокурорів** суттєво розширюються. Наприклад, відповідно до **Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності**⁶⁴⁹ передбачено можливість проводити спільні наради не лише з керівництвом правоохоронних органів, як це вказано в Законі, а й інших державних органів.

У цей же період була затверджена **Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки**⁶⁵⁰. У ній запропоновано розвивати прокуратуру шляхом здійснення заходів, які посилюватимуть її «координаційну функцію», зокрема: 1) координування розроблення і впровадження кримінально-правової політики задля злагодженої роботи органів прокуратури та відповідних органів правопорядку; забезпечення сучасних підходів до протидії злочинності; 2) удосконалення механізмів координації протидії злочинності; 3) налагодження регулярної та ефективної взаємодії з усіма ключовими державними й недержавними партнерами з метою вдосконалення системи кримінальної юстиції та органів правопорядку; 4) закріплення лідерської ролі органів прокуратури в процесі визначення напрямів розвитку системи кримінальної юстиції та органів правопорядку в Україні.

У цьому зв'язку слід згадати засадничу Рекомендацію ПАРЕ 1604 (2003)1 «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27 травня 2003 року⁶⁵¹, у якій зазначено, що «викликають стурбованість на предмет їх відповідності основним принципам... здійснення публічними обвинувачами різноманітних функцій, які не відносяться до сфери кримінального права».

Такий підхід суттєво виходить за межі прокуратури і негативно впливає на самостійність органів правопорядку та органів системи кримінальної юстиції загалом з огляду на надмірну роль Генерального прокурора в цьому процесі (питання державної політики у сфері кримінальної юстиції належать насамперед Міністерству юстиції України, а не ОГП). **Усе це виглядає як прагнення повернути прокуратурі статус органу, що здійснює «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів», який вона мала за часів СРСР**⁶⁵².

Генеральний прокурор не повинен перетворюватися в суб'єкта політичного процесу, а для підготовки назрілих змін до кримінального, кримінального процесуального (КПК України) тощо законодавства цілком достатньо співпраці на рівні ОГП з Міністерством юстиції України та профільним парламентським комітетом, а не додаткових координаційних повноважень.

649 Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: наказ Генерального прокурора від 08.02.2021 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>.

650 Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: наказ Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489, п. 2.2. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki>.

651 Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law. Rec. 1604(2003). URL: <https://pace.coe.int/en/files/17109>.

652 Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. 2023. С. 37.

Незалежність прокурора у кримінальному провадженні

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України⁶⁵³.

Прокурор призначається на посаду безстроково та не може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав і в порядку, передбачених профільним Законом. Тобто **керівник прокуратури не може за бажанням звільнити прокурора, а має звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП) чи Ради прокурорів України (РПУ)** залежно від того, чи обіймає прокурор адміністративну та/або посаду прокурора органу прокуратури в органах прокуратури. Декілька прикладів⁶⁵⁴ звернень за 2023 рік свідчать про відмову у визнанні факту посягання на незалежність, залишення подання без розгляду або підтвердження такого факту (наприклад, ненадання відпустки).

Прокурор зобов'язаний виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані письмово⁶⁵⁵. На вимогу прокурора, якому віддали наказ чи вказівку в усній формі, надається письмове підтвердження такого наказу чи вказівки⁶⁵⁶. Саме для посилення незалежності прокурора від прокурорів вищого рівня запроваджено **право прокурора вимагати письмового підтвердження вказівки, якщо в нього виникає сумнів у її законності, а також право оскаржити таку вказівку до незалежного органу прокурорського самоврядування – РПУ**⁶⁵⁷. РПУ як орган прокурорського самоврядування зобов'язана невідкладно перевірити й розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених Законом, необхідних заходів для усунення загрози⁶⁵⁸. Статистика щодо таких звернень чи інша публічна комунікація з боку РПУ щодо цього питання відсутня.

Проблеми

Практичне забезпечення незалежності прокурора є одним із найбільших викликів усіх реформ прокуратури, що відбувалися після Революції гідності.

Насамперед проблема полягає в самих прокурорах, які звикли ставитися до цього як до формальності і за звичкою, що була раніше, постійно узгоджувати свої дії з керівниками підрозділів прокуратури. Так, цілком нормальним вважається погоджувати з керівником ледь не кожне процесуальне рішення (хоча ні Закон України «Про прокуратуру», ні КПК України цього не вимагають). Як наслідок, прокурор перестає сприймати себе як самостійну і незалежну процесуальну фігуру, а отже, у разі, коли його думка буде не узгоджуватися з думкою керівництва, наприклад, щодо так званих політичних кейсів, то він радше стане на бік керівництва і не відчуватиме в цьому жодних проблем.

Інша проблема – наявність у керівників прокуратури процесуальних важелів впливу на своїх підлеглих у разі, якщо вони не погоджуються з їхньою позицією. Замість того, щоб надавати у встановленому законом порядку письмові вказівки щодо здійснення тих чи інших процесуальних дій і брати на себе відповідальність за це, прокурори вдаються до відсторонення своїх підлеглих з кримінального провадження.

653 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ст.ст. 9, 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

654 Рада прокурорів. Звернення. 2023. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rishenya/rozglyad.html?_m=publications&_t=rec&id=337060.

655 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 4 ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

656 Там само, ч. 4 ст. 17.

657 Там само, ч. 5 ст. 17.

658 Там само, ч. 6 ст. 16.

Це може бути зроблено як в порядку зміни адміністративного керівника нижчого рівня (погодження РПУ наразі не вимагається, хоча саме орган прокурорського самоврядування міг би виступити запобіжником від таких дій з неналежною мотивацією), так і шляхом просто виключення з кримінального провадження (зі складу групи прокурорів). Нерідко у резонансних кримінальних провадженнях керівники прокуратури просто змінюють весь склад групи прокурорів на інших, більш податливих і готових підтримувати лінію керівництва⁶⁵⁹. При цьому такі керівники переважно не включають себе до цієї групи, знову ж таки, щоб не нести відповідальність за такі дії, які є або просто сумнівними, або навіть незаконними.

Невід'ємною складовою незалежності є також гідний рівень оплати праці прокурорів. **Посадові оклади прокурорів**⁶⁶⁰ (15 прожиткових мінімумів – близько 35 000 грн станом на 1 січня 2024 року) **усе ще набагато нижчі, ніж посадові оклади суддів відповідних судів**⁶⁶¹ (30 прожиткових мінімумів – близько 70 000 грн станом на 1 січня 2024 року). Водночас **заробітна плата прокурорів не передбачає доплат за роботу, що має ризики для життя і здоров'я** (наприклад, для прокурорів Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони⁶⁶²).

До того ж з 2021 року прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури, визначено на рівні 1600 грн. Цей рівень прожиткового мінімуму визначено лише щодо прокурорів, є перехідним і сталим чотири роки поспіль⁶⁶³. Такий розмір є значно нижчим від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (3028 грн), а також розміру прожиткового мінімуму, встановленого для суддів, працівників інших державних органів, а також працівників податкових і митних органів (2102 грн), що утворює суттєву різницю в розмірі заробітної плати.

Водночас є можливість преміювання прокурорів за рішенням керівників прокуратур (а не, наприклад, органів прокурорського самоврядування), що негативно впливає на незалежність прокурорів. Адже зворотний бік такої системи – депреміювання, що може відбуватися постійно у разі наявності внутрішнього конфлікту між прокурором та його керівником. Премія (30% від посадового окладу⁶⁶⁴) сприймається як невід'ємна частина грошового забезпечення (тобто не виконує функції матеріального заохочення). В експертному опитуванні прокурорів під час дослідження⁶⁶⁵ більшість прокурорів підтвердили наявність практики депреміювання як інструменту впливу. В цьому дослідженні 77% прокурорів підтвердили, що погоджують або інколи погоджують рішення з керівниками.

659 Наприклад: Сім'ї Героїв Небесної Сотні звернулися до Рябошапки через заміну прокурорів у справі Майдану. Межа. 2020. URL: <https://mezha.net/ua/bukvy/semi-geroev-nebesnoj-sotni-obratilis-k-rjaboshapke-iz-za-zameny-prokurorov-po-delu-majdana/>.

660 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ст. 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

661 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 3 ст. 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

662 Надбавка передбачена лише за: 1) вилугу років; 2) виконання обов'язків на адміністративній посаді; та інші виплати, передбачені законодавством (наприклад, доступ до державної таємниці). Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 2 ст. 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

663 Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>; Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 02.12.2021 № 1928-IX. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>; Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>.

664 Там само, ч. 2 ст. 81.

665 Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. 2023. С. 191.

Врешті проблемним залишається намагання народних депутатів (законопроекти № 7576 та № 7576-1⁶⁶⁶) повернути посаду прокурора-військовослужбовця для укомплектування кадрами Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони (відповідає за військові кримінальні правопорушення – щодо порядку несення військової служби). Такі посади ліквідовувалися двічі (у 2012 та 2019 роках) з огляду на негативні висновки Ради Європи⁶⁶⁷, тож наразі ця прокуратура укомплектована цивільними прокурорами відповідно до єдиного статусу прокурорів.

Натомість лунають пропозиції призначити саме військовослужбовців, відряджених з числа Збройних сил України (ЗСУ) з огляду на їхній унікальний досвід у військовій сфері та сприйняття з боку Сил оборони як своїх, що забезпечить безперешкодний доступ до військових частин, з'єднань та інших закритих територій, де вчиняються військові злочини. Зворотний бік питання – такі військовослужбовці не будуть незалежними, адже матимуть подвійну присягу (прокуратурі та ЗСУ), що призведе до необхідності узгоджувати свої дії з керівництвом по військовій лінії та зробить їх упередженими щодо результатів розслідування.

Прогрес

13 вересня 2023 року Конституційний Суд України ухвалив рішення № 8-р(II)/2023⁶⁶⁸, в якому вказав, що наділення Кабінету Міністрів України повноваженням урегулювати питання винагороди прокурорів не можна визнати таким, що відповідає конституційній вимозі щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Суд наголосив, що місце прокуратури в системі органів державної влади та стандарти незалежності прокурорів, яких Україна має додержуватися як член Ради Європи, вимагають від держави забезпечення захисту гарантій незалежності прокурорів подібно до того, як це зроблено для суддів. Отже, **Суд захистив належний рівень оплати праці прокурорів, зокрема задля унеможливлення тиску з боку інших гілок влади, що впливає на неупередженість прокурора.**

16 жовтня 2023 року РПУ звернулася⁶⁶⁹ до Комітету Верховної Ради з питань правохоронної діяльності з проханням внести зміни до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» та встановити прожитковий мінімум для визначення базового розміру посадового окладу прокурора окружної прокуратури на рівні прожиткового мінімуму, який установлено для визначення базового розміру посадового окладу судді. У своєму зверненні РПУ зазначила, що запропонований прожитковий мінімум для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури на рівні 1600 грн (загальний прожитковий мінімум – 3028 грн; для суддів, працівників інших державних органів, а також

666 У квітні 2022 року відбулась спроба повернення військових прокурорів – в результаті ухваленого Закону Президент України скористався правом вето з міркувань, які наведені нижче у підрозділі. Див.: Пропозиції Президента України до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України»: проект Закону № 7058 від 16.02.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39003>. Це не завадило народним депутатам перереєструвати цю законодавчу ініціативу з невеликими змінами, але з тими самими проблемами: проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення діяльності спеціалізованих військових прокуратур» № 7576 від 21.07.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40074>; проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення діяльності спеціалізованих військових прокуратур» № 7576-1 від 05.08.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40199>.

667 CDL-AD(2012)019-e. Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine (prepared by the Ukrainian Commission on Strengthening Democracy and the Rule of Law), adopted by the Venice Commission at its 92nd Plenary Session (Venice, 12–13 October 2012). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)019-e).

668 Рішення Конституційного Суду України від 13.09.2023 № 8-р(II)/2023 у справі за конституційними скаргами Стариченка Миколи Петровича, Гарлики Сергія Сергійовича, Петричука Олександра Анатолійовича, Остапенко Мар'яни Василівни та Менчинського Сергія Віталійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу третього пункту 3 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX щодо винагороди прокурора як гарантії його незалежності. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/6352>.

669 Радою прокурорів України ініційовано перегляд рівня заробітної плати прокурорів. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rada_news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=345571.

працівників податкових і митних органів – 2102 грн) є порушенням гарантій незалежності прокурорів щодо належного матеріального і соціального забезпечення. Комітет Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності звернувся до Комітету Верховної Ради з питань бюджету щодо недопущення несправедливого співвідношення посадових окладів серед прокурорів при опрацюванні законопроекту «Про Державний бюджет України на 2024 рік»⁶⁷⁰. Проте в ухваленому Законі України № 3460-IX⁶⁷¹ таких змін не було внесено, тож згодом РПУ звернулася до Кабінету Міністрів України з пропозицією розробити проект змін до цього Закону для розв'язання проблеми⁶⁷².

Рекомендації

1. Встановити для прокурорів посадовий оклад на рівні посадового окладу суддів відповідного суду (прокурор окружної прокуратури – суддя міськрайонного суду, прокурор обласної прокуратури – суддя апеляційного суду, прокурор ОГП – суддя Верховного Суду) і доплати за вислугу років, виконання обов'язків на адміністративній посаді, а також за роботу, що передбачає ризик для життя і здоров'я та доступ до державної таємниці. Водночас виключити можливість преміювання прокурорів.
2. Передбачити належну спеціалізацію прокурорів спеціалізованих прокуратур у сфері оборони, включення до складу цих прокуратур прокурорів, які мають досвід військової служби на офіцерських посадах, підвищення їхньої кваліфікації, створення окружних спеціалізованих прокуратур у прифронтовій смузі та окремих гарнізонах, їх належне транспортне, військове та інше забезпечення, а також виплату винагороди за ризик для життя і здоров'я. Водночас передбачити в Законі України «Про Державне бюро розслідувань»⁶⁷³ створення територіальних підрозділів Державного бюро розслідувань у прифронтовій смузі та відповідних військових гарнізонах.

Діяльність органів прокурорського самоврядування

Стан справ

У 2017 році запрацювали органи прокурорського самоврядування задля колективного розв'язання прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою гарантування незалежності прокурора шляхом вирішення кадрових і дисциплінарних питань в органах прокуратури.

Прокурорське самоврядування здійснюється через **Всеукраїнську конференцію прокурорів**⁶⁷⁴ і **РПУ**⁶⁷⁵. Органи, що забезпечують діяльність прокуратури: орган, що здійснює дисциплінарне провадження – **КДКП** і **ТЦПУ**.

670 Комітет з питань правоохоронної діяльності звернувся до Комітету з питань бюджету щодо недопущення несправедливого співвідношення посадових окладів серед прокурорів при опрацюванні законопроекту «Про державний бюджет України на 2024 рік». URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/242099.html.

671 Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>.

672 Радою прокурорів продовжується робота над питанням справедливої оплати праці прокурорів. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rada_news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=350155.

673 Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>.

674 Тут і далі вживається назва «Всеукраїнська конференція прокурорів», хоча з 2014 до 2016 року в Законі України «Про прокуратуру» № 1697-VII вона називалася «Всеукраїнська конференція працівників прокуратури».

675 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 1 ст. 66. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

Зазначений поділ на органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури, зумовлений тим, що **більшість членів КДКП (шість з 11) не є прокурорами**⁶⁷⁶. За своїм змістом цей орган не може називатися органом прокурорського самоврядування, оскільки в ньому не забезпечене належне представництво прокурорів.

Водночас в умовах формування нової прокуратури законодавець пішов на компроміс і збалансував КДКП представниками юридичної професії, тобто не віддав функцію притягнення до дисциплінарної відповідальності лише прокурорам. Причиною цього є побоювання щодо закритості прокурорської системи та потреба в перехідному періоді для адаптування прокурорів до нової моделі адміністрування. Глобальніше: недовіра до широких дискреційних повноважень органів влади, попри те, що європейські стандарти й практики свідчать про зворотне⁶⁷⁷.

Група держав проти корупції (далі – GRECO) розкритикувала такий компроміс: «*Чинне законодавство не забезпечує того, що більшість місць у Комісії матимуть прокурори. Це відрізняє ситуацію в Україні практично від усіх держав GRECO, які сформували аналогічні органи. Забезпечення того, що більшість прокурорів у Комісії обиратимуться своїми колегами, є відповідним заходом, який допоможе їм повною мірою відстоювати свою легітимність та надійність, а також зміцнювати свою роль як гаранта незалежності та автономності прокурорів*»⁶⁷⁸. У підсумку GRECO рекомендувала внести зміни до положень про формування складу КДКП для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами.

Тож такий **поділ на органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури, радше умовний, адже як Всеукраїнська конференція прокурорів, так і РПУ й КДКП за своїми функціями є прокурорським самоврядуванням**, попри особливості, які мають ці органи в Україні. КДКП можна назвати окремим органом прокурорського врядування зі спеціальною компетенцією⁶⁷⁹.

Всеукраїнська конференція прокурорів

Найвищим органом прокурорського самоврядування є Всеукраїнська конференція прокурорів⁶⁸⁰. Чергову Всеукраїнську конференцію прокурорів скликає Рада прокурорів України один раз на два роки. Позачергова Всеукраїнська конференція прокурорів може бути скликана за рішенням Ради прокурорів України⁶⁸¹. Делегатами є представники прокуратур усіх рівнів – ОГП (шість); обласних прокуратур (по шість від кожної); окружних прокуратур (по два від кожної)⁶⁸².

Отже, **з 2017 року відбулися вже чотири Всеукраїнські конференції прокурорів:**

- › I – 26–27 квітня 2017 року;
- › II – 20–21 грудня 2018 року;

676 Там само, ст. 74.

677 Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. 2023. С. 73.

678 Звіт за результатами 4-го раунду оцінювання щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 17–23 червня 2017 року), п. 216. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.

679 Костенко С.К. Статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів як органу системи правосуддя. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Вип. 5. Т. 3. С. 146–153.

680 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 1 ст. 67. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

681 Там само, ч. 1 ст. 68.

682 Там само, ч. 1 ст. 69.

- › III – 27–28 серпня 2021 року (перенесена з 16 березня 2020 року);
- › IV – 28 лютого 2023 року (перенесена з 26 серпня 2022 року), на якій було обрано двох членів Вищої ради правосуддя⁶⁸³.

Рада прокурорів України

У період між Всеукраїнськими конференціями прокурорів вищим органом прокурорського самоврядування є РПУ⁶⁸⁴. Цей орган складається з 13 осіб, серед яких: два представники (прокурори) від ОГП; чотири представники (прокурори) від обласних прокуратур; п'ять представників (прокурорів) від окружних прокуратур; два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних закладів вищої освіти та наукових установ. Фактична чисельність РПУ наразі становить 12 осіб, оскільки одна представниця від юридичних закладів вищої освіти та наукових установ пішла з життя у лютому 2022 року⁶⁸⁵. Члени РПУ обираються строком на п'ять років без права повторного обрання.

Основними повноваженнями РПУ є призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, а також розгляд звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів, вжиття за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомлення відповідних органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціювання розгляду питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо).

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

Органом, що здійснює дисциплінарне провадження, є КДКП. Вона визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, і розв'язує питання про дисциплінарну відповідальність прокурорів, переведення та звільнення прокурорів з посади⁶⁸⁶.

КДКП здійснює діяльність, пов'язану не тільки із доступом до професії, а й з подальшою кар'єрою прокурора та її завершенням, впливає на прокурорів задля формування належних морально-ділових якостей засобами дисциплінарного провадження або усуває з посад прокурорів, які вчинили дисциплінарні проступки, несумісні зі статусом прокурора. Іншими словами, забезпечує формування прокурорського конкурсу шляхом розв'язання питань добору (кадрова функція) та звільнення (дисциплінарна функція) з посади.

До складу КДКП входять 11 членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше ніж 10 років, з яких:

- › п'ять прокурорів призначає Всеукраїнська конференція прокурорів;
- › двох осіб (вчених) призначає з'їзд представників юридичних закладів вищої освіти та наукових установ;
- › одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України;

683 Всеукраїнська конференція прокурорів 28 лютого 2023 року обрала двох членів Вищої ради правосуддя. Рада прокурорів України. 2023. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rada_news.html?_m=publications&_t=rec&id=329111.

684 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 1 ст. 71. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

685 Рада прокурорів України з сумом сповіщає, що на 56 році з життя відійшла у вічність Шило Ольга Георгіївна – член Ради прокурорів. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rada_news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=314377.

686 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 1 ст. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

- › трьох осіб призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури (в чинному IX скликанні Верховної Ради – Комітет з питань правоохоронної діяльності).

КДКП не функціонувала з 2019 до 2021 року у зв'язку з реформуванням прокуратури. Так, перехідними положеннями Закону України № 113-IX⁶⁸⁷ повноваження КДКП були зупинені строком на два роки, що пояснювалося, зокрема, необхідністю кадрового перезавантаження органів прокуратури⁶⁸⁸. Натомість експерти Ради Європи зазначали, що реформа створила кадрову комісію, склад і порядок роботи якої не були чітко визначені та, як видається, наділяли Генерального прокурора широкими дискреційними повноваженнями⁶⁸⁹.

Протягом цього періоду відповідно до наказу Генерального прокурора № 9⁶⁹⁰ на рівні ОГП розгляд дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та дисциплінарні провадження щодо прокурорів здійснювала кадрова комісія, до складу якої входили сім прокурорів ОГП (на рівні обласних прокуратур – обласні прокурори). Для них це не було повноцінною функцією, а просто додатковими до основної роботи обов'язками, що негативно впливало на якість дисциплінарної практики.

З листопада 2021 року діяльність КДКП була відновлена. Наразі до складу КДКП входять лише 10 членів, оскільки з'їздом адвокатів України не делеговано свого представника⁶⁹¹.

КДКП має власний Секретаріат, який організовує підготовку її засідань та несе відповідальність за ведення діловодства. Його утворено на правах структурного підрозділу ОГП⁶⁹², який у статусі управління входить до структури Департаменту кадрової та державної служби ОГП. Секретаріат складається з восьми осіб, які працюють у трьох відділах.

Проблеми

Відсутній прозорий підхід до висування, обрання кандидатів до органів прокурорського самоврядування, що полишає це питання повністю на розсуд учасників Всеукраїнської конференції прокурорів. Єдиної практики того, як відбувається цей процес, немає, а для прокурора є недостатньо зрозумілим і передбачуваним те, як увійти до складу РПУ та КДКП. Відтак навіть за умови, якщо прокурор бажає брати участь у їхній роботі, він стикається з нерозумінням, як саме висувати свою кандидатуру і бути обраним. Як наслідок, прокурори недостатньо усвідомлюють роль прокурорського самоврядування, не вірять в те, що це є справою рук самого прокурорського корпусу, а не розпорядженням керівництва згори, тож проявляють низьку активність у формуванні цих органів.

687 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19.09.2019 № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>.

688 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», реєстраційний № 1032 від 29.08.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1032&sk=10.

689 Експертна оцінка проекту Закону № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» і проекту Закону № 5157 «Про внесення змін до розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень» від 18.05.2021. URL: <https://rm.coe.int/ukr-coeexpert-comments-dl5157-5158-completed/1680a2c917>.

690 Про створення кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів: наказ Генерального прокурора від 09.01.2020 № 9. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/2020>.

691 Склад органу. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія України. URL: <https://kdkp.gov.ua/commission>.

692 Положення про управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів Департаменту кадрової роботи та державної служби Офісу Генерального прокурора: наказ Генерального прокурора від 07.08.2023 № 212. URL: https://kdkp.gov.ua/uploads/files/2_Polojennja_do_nakazu_212_vid_07.08.23.docx.

Збори прокурорів діють лише на всеукраїнському рівні, через що багато прокурорів не цікавляться питаннями прокурорського самоврядування і не відчують на собі його впливу. **На рівні окружних прокуратур зборів немає, хоча вони б могли теж проводитись і представляти прокурорів цієї ланки.** Це допомогло б уникнути пасивності прокурорів у їхній участі в реалізації прокурорського самоврядування за аналогією з суддівськими зборами⁶⁹³ та адвокатською конференцією регіону⁶⁹⁴. Таку позицію підтримують представники експертного та наукового середовища, аргументуючи це тим, що прокурори не мають таких повноважень щодо впливу на призначення керівників прокуратур, отримання звітів від цих керівників прокуратур, розв'язання інших робочих питань тощо.

Великі сподівання покладалися на функцію захисту прокурорів від загрози втручання у їхню незалежність. Проте РПУ розроблялися, але так і не були затверджені проекти актів про порядок реагування на повідомлення про загрози незалежності прокурора. Лише у 2023 році було затверджено форму повідомлення про загрозу незалежності прокурора⁶⁹⁵, хоча Закон⁶⁹⁶ жодних вимог до такого повідомлення не містить. Не дивно, що прокурори майже не зверталися до РПУ із повідомленнями про втручання у їхню незалежність, адже вважають цей інструмент неефективним з огляду на те, що жодні заходи реагування з боку цього органу прокурорського самоврядування не вживалися. Відомий лише один приклад такого реагування⁶⁹⁷, що полягав у засудженні випадків погроз в бік процесуальних керівників.

Також частина функцій РПУ виконується безпосередньо Генеральним прокурором – саме він погоджує призначення (або призначає) низку керівних посад у прокуратурі. Тобто не всі кадрові повноваження щодо адміністративних посад належать РПУ, наприклад, керівники середньої ланки фактично виключені з цього процесу, хоча найбільше впливають на процеси розвитку органів прокуратури.

Реформа органів прокуратури 2019 року в частині зупинення діяльності КДКП спиралася радше на політичні міркування, аніж професійні: з одного боку, вона була зумовлена необхідністю переатестації прокурорів у зв'язку з ухваленням Закону України № 113-IX, адже атестацію зі збереженням загальних вимог щодо призначення та звільнення прокурора провести було неможливо; з іншого – у медіа лунали звинувачення в упередженості окремих членів КДКП, зокрема і її голови⁶⁹⁸, та критика певних рішень Комісії⁶⁹⁹, що ставило під сумнів якість діяльності цього органу. В пояснювальній записці до майбутнього Закону України № 113-IX зазначалося, що *«утворені у системі прокуратури такі нові структури, як Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів та Рада прокурорів України, як продемонструвала практика їх діяльності за ці роки, виявилися нездатними у повній мірі незалежно і ефективно виконувати покладені на них функції»*. Водночас оцінка якості дисциплінарної практики КДКП у 2017–2019 роках⁷⁰⁰, здійснена експертами Центру політико-

693 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 1 ст. 128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

694 Про адвокатуру і адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

695 Затверджено форму повідомлення про загрозу незалежності прокурора. Рада прокурорів України. 2023. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rishenya/rozglyad.html?_m=publications&_t=rec&id=337060.

696 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

697 Оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу. Рада прокурорів України. 2019. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rada-news.html?_m=publications&_t=rec&id=263466.

698 Касяненко Н. Головний «по етиці» в прокуратурі, з протоколом про п'яну їзду, засвітив у ньому нове майно. Bihus.info. 2018. URL: <https://bihus.info/golovnij-po-etici-v-prokuraturi-z-protokolom-pro-panu-izdu-zasvitiv-u-nomu-nove-maino/>.

699 Ситник направив заперечення на висновок КДКП стосовно Холодницького – НАБУ. Радіо Свобода. 2018. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/29376110.html>; Верховний Суд скасував догану прокурору САП через «грюкіт дверима». Слідство.інфо. 2019. URL: <https://www.slidstvo.info/news/verhovnij-sud-skasuvav-dohanu-prokuroru-sap-cherez-hryukit-dveryma/> тощо.

700 Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменев, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. Київ, 2019. 140 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/dystsyplynarna-vidpovidalnist-prokuroriv-v-ukrayini/>.

правових реформ за підтримки Ради Європи, та оцінка перших дев'яти місяців роботи відновленої КДКП у 2021–2022 роках⁷⁰¹ продемонструвала подібність дисциплінарної практики без жодної можливості сказати, що така практика стала краща чи гірша. Врешті трирічний строк повноважень членів першого складу КДКП мав завершитись у квітні 2020 року. Проте, за задумом новопризначеного Генерального прокурора, атестація мала розпочатися уже восени 2019 року, а тому вважалося, що діяльність КДКП на той час могла завадити цьому процесу.

Меншість членів КДКП (п'ять з 11) є прокурорами, що негативно впливає на якість роботи цього органу (недостатнє розуміння прокурорської специфіки роботи) та авторитет серед самих прокурорів (для них це більше зовнішній орган, ніж внутрішнє самоврядування). Водночас квота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, за якою призначаються три з 11 членів КДКП, видається завеликою та нічим не обґрунтованою, і саме шляхом її зменшення на одну особу можуть бути виконані рекомендації GRECO щодо забезпечення більшості в КДКП прокурорів, обраних прокурорами⁷⁰².

Наразі склад КДКП неповний. Це зумовлено непроведенням з'їзду органами адвокатського самоврядування. По суті, це єдиний орган, який не делегував свого представника, аргументуючи це неможливістю проведення з'їзду через воєнний стан. Водночас науковці делегували представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, так само провівши з'їзд.

Іншими словами, **необхідність дострокового припинення повноважень членів КДКП і зупинка її діяльності на два роки загалом була зумовлена планами щодо проведення масштабної атестації прокурорів, а також певними звинуваченнями на адресу окремих членів КДКП і рішень комісії, які критикувались у медіа**. Водночас, попри несуттєві зміни в порядку діяльності цього органу в Законі⁷⁰³ і його повне перезавантаження, як того хотіли автори реформи, якісно помітного впливу на дисциплінарну процедуру й, урешті, незалежність прокурора не відбулося. **У підсумку виникла дворічна пауза, яка негативно вплинула на незалежність прокурорів внаслідок незахищеності від неякісних дисциплінарних процедур**⁷⁰⁴. Наразі вже можна стверджувати, що для проведення атестації прокурорів не обов'язково було зупиняти діяльність КДКП загалом, оскільки після її відновлення у 2021 році прокурори продовжили брати участь у процедурі атестації й надалі. На той момент можна було обмежитися прийняттям рішення про дострокове припинення повноважень чинного складу КДКП і обрати нових членів, можливо, навіть за удосконаленими правилами, що передбачали б оцінку доброчесності та професійності кандидатів.

Окрема проблема стосується Секретаріату КДКП – його працівниками є прокурори ОГП. Відповідно діловодство, реєстрації вхідної кореспонденції, підготовка запитів і матеріалів хоча і здійснюються Секретаріатом, проте його працівники по управлінській вертикалі підпорядковані ОГП, що може ставити під сумнів достатню дистанційованість КДКП від ОГП. Наприклад, у разі підготовки висновку щодо професійності виконання обов'язків Генеральним прокурором, що належить до компетенції КДКП.

701 Експертний аналіз дисциплінарної практики Відповідного органу прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження, за дев'ять місяців роботи (2021–2022), підготовлений за підтримки проєкту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України» національним консультантом Ради Європи В. Петраковським з подальшими коментарями докторки Л. Бахмайер, міжнародної консультантки Ради Європи. 2022. URL: <https://rm.coe.int/report-disciplinary-practice-final/1680a9bf3c>.

702 Костенко С.К. Удосконалення порядку формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Юридичний бюлетень. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 76–83.

703 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

704 Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. 2023. С. 96.

Рекомендації

1. Розширити повноваження Всеукраїнської конференції прокурорів РПУ завдяки звуженню повноважень Генерального прокурора.
2. Визначити на законодавчому рівні порядок висування та обрання прокурорів до РПУ та КДКП під час Всеукраїнської конференції прокурорів з метою прозорого формування цих органів.
3. Визначити в Законі України «Про прокуратуру», що прокурорське самоврядування здійснюється через збори прокурорів усіх рівнів, Всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України. Передбачити створення такої організаційної форми прокурорського самоврядування, як збори прокурорів ОГП, САП, обласних та окружних прокуратур. Надати зборам прокурорів реальні самоврядні повноваження, зокрема щодо: обговорення питань внутрішньої організації діяльності окремих прокурорів (навантаження на прокурорів, визначення їхньої спеціалізації тощо); заслуховування звітів прокурорів, які займають адміністративні посади; консультації з керівництвом органів прокуратури; обговорення фактів порушення гарантій незалежності прокурорів та звернення у зв'язку з цим до відповідних органів.
4. Передбачити обов'язок Генерального прокурора у його щорічному звіті оголошувати кількість повідомлень про порушення гарантій незалежності прокурорів (за інформацією, наданою РПУ та КДКП).
5. Зменшити до двох осіб квоту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо призначення членів КДКП; відповідно збільшити кількість прокурорів, яких призначає Всеукраїнська конференція прокурорів. Це забезпечить репрезентативність інтересів прокурорів, самоврядність професії та відповідність найкращим європейським практикам.

Відбір прокурорів, атестація та дисциплінарна відповідальність прокурорів

Стан справ

Всі прокурори на посадах прокурорів органу прокуратури (некерівні посади) обираються на конкурсних засадах із залученням прокурорського самоврядування. Що ж стосується *адміністративних посад*, то **призначення прокурора на адміністративну посаду здійснюється Генеральним прокурором, керівником обласної чи окружної прокуратури залежно від рівня посади. При цьому лише на посади першого заступника та заступника Генерального прокурора, керівника обласної прокуратури (його першого заступника і заступника) та керівника окружної прокуратури призначення здійснюється за рекомендацією РПУ.**

Конкурсні засади й порядок добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури передбачають проведення декількох послідовних етапів, починаючи від ухвалення рішення про проведення добору та закінчуючи складенням Присяги прокурора⁷⁰⁵. Конкурси відбуваються за стандартизованою процедурою із застосуванням тестування на знання законодавства, загальні навички та співбесіди з конкурсною комісією.

705 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, розд. V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

Атестація прокурорів як тимчасовий інструмент очищення прокуратури від непрофесійних та недобросовісних кадрів досі застосовується в органах прокуратури⁷⁰⁶. Результати атестування 2019–2021 років (активної фази) полягали в тому, що на центральному рівні, в ОГП, атестацію успішно пройшли й були прийняті на роботу в новій структурі менше ніж половина з 1339 прокурорів. На обласному рівні з 3160 прокурорів близько 1/3 не пройшли переатестацію. І, нарешті, у місцевих прокуратурах не пройшли атестацію приблизно 2200 прокурорів із 6700, тобто також 1/3⁷⁰⁷. Надалі у зв'язку з впровадженням воєнного стану у 2022 році цей процес було призупинено, і досі окремі прокурори, які з різних підстав не пройшли атестацію вчасно (відпустки, тимчасова непрацездатність тощо), проходять цей процес⁷⁰⁸, що передбачає анонімне тестування на знання законодавства, загальні здібності, перевірку добросовісності та співбесіду з кадровою комісією.

Для забезпечення атестації прокурорів від проблем, які мали місце раніше з іншими органами влади, у 2021 році було ухвалено Закон України № 1554-IX⁷⁰⁹, яким передбачалося, що звільнені за результатами атестації прокурори, які були поновлені на посадах за рішенням суду, в якому оскаржувалися результати атестації, все одно мають проходити атестацію після такого поновлення. В пояснювальній записці до проекту цього Закону зазначалося: «вочевидь, що на момент ухвалення Закону законодавець не міг спрогнозувати те, що особи, які не успішно пройшли атестацію, будуть поновлюватися на посадах в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах за рішеннями судів. Це стосується також осіб, які були звільнені з органів прокуратури ще до набрання чинності Законом України № 113-IX, зокрема через процедури люстрації». Складно погодитися, що неможливо було передбачити, що звільнений прокурор скористається своїм конституційним правом і звернеться з оскарженням рішення органу влади до суду адміністративної юрисдикції. Інформації про практику застосування цього положення – повторної атестації у разі поновлення – небагато, тож складно сформулювати чіткий висновок щодо того, як вплинули результати поновлень прокурорів у судах (статистики яких також немає) на кадри в органах прокуратури.

Загалом у пояснювальній записці до майбутнього Закону України № 113-IX зазначалося, що він спрямований на запровадження першочергових і багато в чому тимчасових заходів, пов'язаних передусім із кадровим перезавантаженням органів прокуратури шляхом атестації чинних прокурорів, а також надання можливості всім добросовісним кандидатам, які мають належні теоретичні знання та практичні навички, на конкурсних засадах зайняти посаду прокурора у будь-якому органі прокуратури. Оскільки в результаті того, що від третини до половини прокурорів залежно від рівня прокуратури було звільнено за результатами атестації, можна стверджувати про ефективність такого механізму і досягнення цілей, які поставив перед собою законодавець.

Найпоширенішими підставами для звільнення без бажання прокурора є притягнення його до дисциплінарної відповідальності із застосуванням найтяжчої санкції – звільнення з органів прокуратури. Закон визначає вичерпний перелік підстав, на яких прокурор може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження⁷¹⁰.

706 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 13.09.2023 № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#top>.

707 Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. 2023. С. 103.

708 Атестація прокурорів місцевих прокуратур, військових прокуратур гарнізонів (на правах місцевих). Офіс Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/atestaciya-prokuratoriv-miscevih-prokurator-vijskovich-prokurator-garnizoniv-na-pravah-miscevih-2>.

709 Про внесення змін до розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень: Закон України від 15.06.2021 № 1554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1554-20#Text>.

710 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

15 березня 2023 року набрали чинності зміни до законодавства щодо **прокурорів-стажистів**⁷¹¹. Ними введено посаду **прокурора-стажиста окружної прокуратури** і передбачено, що посади, на які можуть бути призначені прокурори-стажисти, визначаються з-поміж вакантних (тимчасово вакантних) посад в окружних прокуратурах (відповідно виключена можливість призначення інших осіб на тимчасово вакантну посаду прокурора).

На прокурора-стажиста поширюються гарантії матеріального, соціального та побутового забезпечення, передбачені законодавством для прокурорів, правила внутрішнього трудового розпорядку, встановлені для прокурорів. Прокурору-стажисту окружної прокуратури може бути доручено виконання обов'язків, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, зокрема **здійснення процесуального керівництва в кримінальних провадженнях про кримінальні проступки та нетяжкі злочини** (водночас його рішення підлягають погодженню зі старшим прокурором групи прокурорів, а у визначених законом випадках – з керівником органу прокуратури).

Проблеми

Призначення прокурора на адміністративні посади здійснюється безпосередньо керівниками прокуратури. Тож цей процес є непрозорим, а враховуючи велику кількість адміністративних посад в прокуратурі, може не враховувати належним чином професійні досягнення прокурора, здатність виконувати керівні функції та працювати з командою підрозділу прокуратури. Водночас механізм призначення першого заступника і заступника Генерального прокурора, керівника обласної прокуратури та його першого заступника; керівника окружної прокуратури, що передбачає наявність рекомендації РПУ, дає змогу залучити в цей процес органи прокурорського самоврядування. Проте навіть за такої умови відповідній процедурі бракує прозорості, чітко визначених правил і належної оцінки всіх факторів, що впливають на професійність прокурора, наприклад, доброчесності. Подекуди роль РПУ містить ознаки формального характеру та не сприяє призначенню компетентних керівників на відповідні адміністративні (керівні) посади.

Атестація прокурорів як тимчасовий механізм не має застосовуватися на постійній основі. З огляду на гарантований обсяг незалежності прокурора при призначенні на посаду такий інструмент є винятковим і був зумовлений ситуацією з браком доброчесних кадрів в органах прокуратури. Хоча європейські стандарти⁷¹² і допускають у певних випадках внутрішній контроль за роботою прокурора, це не має бути загальним правилом, адже за аналогією із суддею прокурор призначається на посаду безстроково і може бути звільнений лише у разі порушень, встановлених законом. Інше питання – кваліфікаційне оцінювання під час призначення на вищу посаду, але для цього мають застосовуватися конкурсні процедури, що зазначалося вище. Чинний порядок атестації не передбачений профільним Законом, а лише перехідними положеннями Закону України № 113-IX⁷¹³, що ухвалювався під реформування прокуратури у 2019 році, що прямо зазначено в його назві. Варто також згадати, що частина його положень щодо атестування була визнана неконституційною⁷¹⁴ у 2023 році, а саме попередження про можливе звільнення у зв'язку із невідбирковою атестацією усіх прокурорів. Конституційний Суд України зазначив, що Верховна Рада не наділена

711 Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів: Закон України від 14.04.2022 № 2203-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2203-20#Text>.

712 Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції: Res (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам від 06.10.2000, п. 35. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a>.

713 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 13.09.2023 № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#top>.

714 Рішення Конституційного Суду України від 21.07.2021 № 4-р(II)/2021 у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-21?fbclid=IwAR1TZ7SgkF-Vn52BTmLz068vQfhAvykBLhw6AXIj-oR1Yb3bU8D7XYaSRw8#n99>.

такими повноваженнями, що фактично унеможливило повторення атестування подібних масштабів.

Спільний висновок Венеційської комісії і Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»⁷¹⁵ стосувався його положень станом на 2013 рік, проте значна кількість сформульованих рекомендацій залишаються актуальними і для його чинної редакції. Так, експерти рекомендували *вдосконалити перелік підстав дисциплінарної відповідальності*, зокрема в частині грубого порушення правил прокурорської етики⁷¹⁶, оскільки таке формулювання створює нечіткі підстави для дисциплінарної відповідальності прокурора. Також, на думку експертів, *як об'єктивну підставу дисциплінарної відповідальності до Закону слід внести систему оцінки ефективності роботи прокурора. Така система повинна передбачати об'єктивні критерії оцінювання та включати необхідні гарантії для оскарження негативного оцінювання*. Обидві рекомендації залишаються актуальними з огляду на те, що грубі та інші порушення правил прокурорської етики досі не розрізнені, а формально встановлена система оцінювання прокурора відсутня (окрім як щорічне оцінювання з метою преміювання, яке не відповідає цілям постійного моніторингу ефективності роботи прокурора).

Пізніше експерти GRECO висловили додаткові до висновків Венеційської комісії зауваження⁷¹⁷: така підстава дисциплінарної відповідальності, як вчинення дій, що порочать звання прокурора⁷¹⁸, і систематичне або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики необхідно видалити через нечіткість формулювань.

В ухваленій Урядом Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки йдеться про те, що підстави дисциплінарної відповідальності прокурора мають бути вдосконалені. Причиною цього є недосконале законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, що полягає у нечіткому формулюванні дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, а відсутність чітко визначеного на законодавчому рівні переліку видів дисциплінарних проступків, вчинення яких прокурором тягне за собою застосування такого виду дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади в органах прокуратури, може зумовлювати необґрунтоване та свавільне його накладення»⁷¹⁹.

Наявна практика надмірного чи занадто м'якого покарання за вчинення дисциплінарного проступку, що робить дисциплінарну практику КДКП непередбачуваною та різномірною⁷²⁰.

Організаційне забезпечення діяльності КДКП здійснюється її Секретаріатом⁷²¹. До 2021 року цю функцію виконував Департамент кадрової роботи і державної служби ОГП, що негативно впливало на незалежність КДКП від органів прокуратури. **У 2021 році було утворено окремий Секретаріат, який виконує організаційну функцію щодо роботи КДКП.** Водночас вся робота зі збору доказів вчинення дисциплінарного проступку лежить на члені КДКП, який хоча

715 Спільний висновок Венеційської комісії і Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи на проект Закону України «Про прокуратуру України», ухвалений на пленарному засіданні Венеційської комісії 11–12 жовтня 2013 року, CDL-AD(2013)025. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>.

716 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, п. 6 ч. 1 ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

717 Звіт за результатами 4-го раунду оцінювання України «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (GrecoEval4Rep(2016)9-P3), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO, 19–23 червня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-1680737206>.

718 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, п. 5 ч. 1 ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

719 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220, проблема 2.1.5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#top>.

720 Експертний аналіз дисциплінарної практики Відповідного органу прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження, за 9 місяців роботи (2021–2022). Рада Європи. С. 27–28. URL: <https://rm.coe.int/report-disciplinary-practice-final/1680a9bf3c>.

721 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 1 ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

і має можливість залучати до цього Секретаріат, проте за відсутності окремих процедурних повноважень багато дій, наприклад, звернення до органів влади, доводиться робити самостійно. До того ж кількість скарг, які надходять до КДКП, є великою, і одноособове вивчення їх членом КДКП та розв'язання питання про відкриття провадження потребує суттєвої підготовки, що, враховуючи складність матеріалу, потребує залучення додаткових фахівців.

Правовий статус прокурора-стажиста окружної прокуратури відмінний від статусу прокурора системи прокуратури України, якою передбачено єдність системи прокуратури України, що забезпечується єдиним статусом прокурорів⁷²². Проблема в тому, що рівень процесуальної незалежності прокурора-стажиста суттєво нижчий за прокурора **з огляду на необхідність погоджувати ключові дії з керівником, що створює у нього хибне уявлення про професію прокурора**. До того ж закріплення окремого статусу прокурора-стажиста чи помічника прокурора або навіть надання йому окремого процесуального статусу (такі зміни до КПК України обговорюються в професійному середовищі) призводить до культивування субординації та несамостійності в органах прокуратури. Попри навчальні цілі, це закладає шаблони поведінки, які прокурор відтворюватиме в майбутньому⁷²³.

Рекомендації

1. Для більш прозорого та меритократичного добору варто: а) розширити коло адміністративних посад, призначення на які потребує згоди РПУ (наприклад, додати керівників департаментів ОГП чи заступників керівника окружної прокуратури); б) обов'язково проводити конкурс на вищі керівні посади в органах прокуратури одночасно з необхідністю погодження кандидата на посаду з РПУ.
2. Удосконалити процедуру атестації прокурорів і застосовувати її як винятковий захід задля унеможливлення випадків посягання на незалежність прокурора.
3. Виключити із Закону України «Про прокуратуру» всі положення, які можна розцінити як такі, що встановлюють обмеження щодо незалежності прокурора-стажиста з урахуванням вимог Закону⁷²⁴, якою передбачено єдність системи прокуратури України, що забезпечується єдиним статусом прокурорів. Альтернативним варіантом збереження єдиного статусу прокуратури може стати удосконалення процедури підготовки прокурорів так, щоб система менторства і стандартизованого навчання практичним аспектам діяльності нових прокурорів повністю замінила необхідність впровадження прокурорів-стажистів.
4. Виключити із Закону України «Про прокуратуру» або суттєво уточнити такі підстави дисциплінарної відповідальності, як вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; систематичне або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики.
5. Розширити перелік дисциплінарних стягнень з метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності, а також удосконалити загальні умови їх застосування та обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність прокурора.
6. Передбачити градацію (відповідність) між дисциплінарними проступками, ступенем їхньої тяжкості та стягненнями, які можуть бути накладені у разі їх вчинення.

⁷²² Там само, ч. 5 ст. 7.

⁷²³ Президент підписав зміни до законодавства щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів // Центр політико-правових реформ. 2023. URL: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevij-analiz-8-14-bereznia-2023-roky/>.

⁷²⁴ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 5 ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

7. Забезпечити інституційну незалежність КДКП шляхом утворення Секретаріату як окремого органу при КДКП, зменшивши вплив на його діяльність ОГП.
8. Впровадити у КДКП за прикладом Вищої ради правосуддя⁷²⁵ службу дисциплінарних інспекторів для підвищення якості матеріалів, які оцінюються під час розгляду питання про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Удосконалення порядку призначення та звільнення Генерального прокурора

Стан справ

Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради Президент України⁷²⁶. **Призначення здійснюється простою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради.** Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється лише у випадках і на підставах, визначених Конституцією та законом. **Для звільнення з посади шляхом висловлення резолюції недовіри достатньо 150 народних депутатів (третини від конституційного складу) для ініціювання рішення та простої більшості голосів народних депутатів для його ухвалення**⁷²⁷.

Проблема

Ані Конституція України, ані Закон України «Про прокуратуру» чи інші закони не передбачають необхідності кваліфікаційного відбору на посаду Генерального прокурора та проведення конкурсу. Отже, на цю посаду може бути призначена будь-яка особа, яка задовольняє політичні інтереси та відповідає кваліфікаційним вимогам. Хоча неодноразово лунали заклики до того, що призначати на посаду Генерального прокурора необхідно лише за конкурсом, змін у цьому напрямі не відбулося.

Венеційська комісія у своєму Висновку⁷²⁸ висловила рекомендацію про те, що **в процесі призначення Генерального прокурора має брати участь «технічний/неполітичний орган»**, наприклад, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (наразі – КДКП), яка могла б давати необов'язкові рекомендації Президенту та Верховній Раді щодо кандидатів перед тим, як ці органи ухвалюють рішення про його/її призначення, а також необов'язкові рекомендації про можливе невиконання професійних обов'язків Генерального прокурора.

Водночас звільнення Генерального прокурора шляхом висловлення резолюції недовіри є інструментом політичного тиску на нього. Венеційська комісія Ради Європи у своєму Висновку вказала: *оскільки Генеральний прокурор «не входить до складу Уряду, Парламент не повинен мати права висловлювати недовіру, що є виключно політичним інструментом.*

725 Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII, ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.

726 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 131.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

727 Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI, ст. 213. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

728 Висновок Венеційської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» № 735/2013, п. 30, 199. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>.

Можливо, це можна розглядати як інструмент застосування системи стримувань та противаг в організації державних органів, але виникають сумніви, що це забезпечить винесення справедливого рішення. Надмірна централізація ролі Генерального прокурора разом із залежністю Генерального прокурора від політичних органів, таким чином, перешкоджає незалежності чи самостійності прокуратури»⁷²⁹. Висловлення йому недовіри з боку певних політичних сил може бути прямим наслідком його ж зусиль щодо боротьби з політичною корупцією та економічними злочинами, бенефіціарами яких є самі депутати або пов'язані з ними особи⁷³⁰.

Генеральним прокурором в Україні має бути політично нейтральна й політично незалежна фігура, тобто ним/нею не може бути особа, яку призначають на посаду або усувають з посади в політичний спосіб та яка бере участь у виробленні політики⁷³¹.

Рекомендації

1. Підвищити кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду Генерального прокурора щодо віку, досвіду роботи, професійної компетентності, доброчесності та етичності.
2. Впровадити винятково конкурсний, із залученням незалежних експертів, порядок заміщення посад Генерального прокурора.
3. Визначити вичерпний перелік підстав дострокового звільнення або припинення повноважень Генерального прокурора, а також розробити спеціальну процедуру їх застосування.

Інституційне забезпечення підготовки прокурорів

Стан справ

До загальних обов'язків прокурора належить **обов'язок вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію**. Прокурор періодично проходить підготовку у ТЦПУ, що має охоплювати вивчення правил прокурорської етики⁷³².

У 2019 році Національну академію прокуратури України було перейменовано на **ТЦПУ**⁷³³, а у березні 2020 року ТЦПУ запрацював у новому форматі. При цьому змінилася не лише назва установи, а й суттєво зменшилися його функції. Зараз ТЦПУ опікується **лише підвищенням кваліфікації прокурорів**, тобто більше не готує бакалаврів, магістрів з правознавства та не є науковою установою (відсутня аспірантура/докторантура).

Станом на сьогодні ТЦПУ здійснює: 1) підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців органів прокуратури з метою розвитку професійної компетентності; 2) підготовку

729 Висновок Венеційської комісії про проєкт Закону «Про прокуратуру» № 735/2013. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>.

730 Біла книга деполітизації органів правопорядку та прокуратури: призначення/звільнення керівництва / Крапивін Є.О. // Центр політико-правових реформ. Київ: ФОП Буря О.Д. 2023. С. 37–38. URL: <https://pravo.org.ua/books/bila-knyga-depolityzatsiyi-organiv-pravoporyadku-ta-prokuratury-pryznachennya-zvilnennya-kerivnytstva/>.

731 Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. 2023. С. 56.

732 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 2 ст. 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

733 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19.09.2019 № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>.

прокурорів, початкову підготовку кандидатів на посади прокурорів (у межах проходження стажування – підготовку осіб, що успішно пройшли процедуру добору на посаду прокурора); 3) підвищення кваліфікації працівників інших державних органів, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності (на умовах і в порядку, визначених окремо).

Підвищення кваліфікації відбувається силами самих прокурорів, які проходять відповідні курси прокурорів-тренерів (викладачів), а не штатних посад професорсько-викладацького складу, як це було в Національній академії прокуратури України. Також залучають зовнішніх тренерів – адвокатів, правозахисників, журналістів, науковців, слідчих, суддів та інших фахівців у галузі кримінальної юстиції.

ТЦПУ постійно розвивається. Так, з метою підготовки професіоналів із високим рівнем знань, умінь і навичок, готових захищати суспільні інтереси, реалізовано заходи, передбачені **Стратегією розвитку Тренінгового центру прокурорів України на 2021–2023 роки**⁷³⁴, а саме: створено належні умови для професійного розвитку прокурорів, державних службовців органів прокуратури та кандидатів на посаду прокурора, інституційного та інноваційного розвитку ТЦПУ; сформовано ефективні системи зовнішніх зв'язків, зокрема співробітництво з міжнародними партнерами у сфері підвищення кваліфікації прокурорів.

Як результат, впроваджено прикладну тренінгову інтерактивну систему навчання, спрямовану на відпрацювання практичних навичок; офлайн- та онлайн-форми навчання, які зручні для прокурорів, прокурорів-стажистів окружних прокуратур і державних службовців органів прокуратури, а також доступну цілодобову дистанційну форму навчання на платформі Moodle⁷³⁵ тощо.

ТЦПУ також зміг налагодити плідну співпрацю з громадським сектором. У партнерстві з представниками неурядових організацій центр проводить більшість тренінгів, що дає змогу вдосконалити методологічні підходи та продовжувати вдосконалення навчальної системи⁷³⁶.

Протягом 2023 року⁷³⁷ в ТЦПУ проведено 170 навчальних заходів із підвищення кваліфікації прокурорів за очною та онлайн-формами навчання. Також прокурори мали змогу стати учасниками 13 дистанційних курсів, які розміщені на порталі дистанційного навчання ТЦПУ й доступні для проходження. Видано 18 980 сертифікатів встановленого зразка, із них: 6659 – за очною та онлайн-формами навчання; 12 294 – за дистанційною формою навчання; 27 – за результатами проходження тренінгів для тренерів (ToT).

Важливо також зазначити, що прокурори зобов'язані періодично проходити дистанційні курси з антикорупційного законодавства та прокурорської етики. Так, у 2023 році курс «Дотримання вимог антикорупційного законодавства» пройшли 1927 прокурорів; а «Професійна етика прокурорів» – 2529.

Станом на сьогодні розроблено **проект Стратегії розвитку Тренінгового центру прокурорів України на 2024–2026 роки**, що зумовлено необхідністю у послідовному стратегічному

734 Стратегія розвитку Тренінгового центру прокурорів України: наказ директора Тренінгового центру прокурорів від 18.02.2021 № 31. URL: <https://ptcu.gp.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/strategiya-rozvytku-tczpu-2021-23-rr.pdf>.

735 Тренінговий центр прокурорів України відкрив доступ до порталу дистанційного навчання для більше 8000 прокурорів та державних службовців органів прокуратури. URL: <https://ptcu.gp.gov.ua/uk/2022/11/treningovyj-czentr-prokuroriv-ukrayiny-vidkryv-dostup-do-portalu-dystancijnogo-navchannya-dlya-bilshe-8000-prokuroriv-ta-derzhavnyh-sluzhbovciv-organiv-prokuratury/>; Портал дистанційного навчання ТЦПУ. URL: <https://el.gp.gov.ua/moodle/>.

736 Наприклад: Стратегічна сесія Департаменту міжнародно-правового співробітництва Офісу Генерального прокурора за участі експертів. URL: <https://www.facebook.com/share/p/eWmhtqUtv4R9tbVc/>; Програма ГО «Адвокат майбутнього» щодо soft skills. URL: <https://www.facebook.com/share/p/eWmhtqUtv4R9tbVc/>; Офлайн-тренінг «Забезпечення найкращих інтересів дітей у кримінальних провадженнях за їх участі». URL: <https://www.facebook.com/share/p/XdkcojTZe6vErG9a/>.

737 Лист Тренінгового центру прокурорів України від 24.04.2024 № 07-16/511.

плануванні: визначенні чітких пріоритетних напрямів забезпечення ефективного навчання та професійного розвитку прокурорів, прокурорів-стажистів окружних прокуратур і державних службовців органів прокуратури. Подальший розвиток зосереджено на специфіці підготовки прокурорів-стажистів, створенні умов для реагування на сьогоденні виклики, що зумовлені воєнний станом, цифровізації навчального процесу, підготовці тренерів серед самих прокурорів тощо. Важливим кроком до підвищення охоплення прокурорів, які проходять підготовку у ТЦПУ, є створення регіональних відділень (п. 2.3.5 проєкту Стратегії).

Рівень компетентності прокурора поступово наближається до суддівського, що логічно зумовлено призначенням цієї професії та віднесеністю як прокуратури, так і судів до розділу «Правосуддя» Конституції України⁷³⁸. Отже, можна говорити про синхронізацію навчальних курсів ТЦПУ та Національної школи суддів України з поступовим об'єднанням цих двох інституцій з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів і суддів.

Проблеми

Попри розвиток дистанційного навчання (як в умовах ковідних обмежень, так і війни) можливість охопити підвищенням кваліфікації всіх бажаючих прокурорів є обмеженою. Простіше з підвищенням кваліфікації в місті Києві, оскільки прокурори мають можливість на базі ТЦПУ зустрічатися з найкращими фахівцями з центральних органів виконавчої влади, Вищого антикорупційного суду України (ВАКС), Верховного Суду тощо, гірше – з можливістю участі в таких заходах на регіональному рівні. У зв'язку з воєнним станом реалізувати присутність у регіонах ТЦПУ складно, тож наразі з огляду на обмеженість ресурсів та безпекові виклики прокурори мають можливість подібного підвищення кваліфікації під час відрядження до Києва або із застосуванням дистанційної платформи.

Інша проблема стосується підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів загалом. Хоча ТЦПУ і залучає фахівців із суміжних професій, проте достатнього обміну інформацією з суддями не відбувається (а прокурор має найбільше спілкуватися із суддею з огляду на збір та представництво матеріалів доказового характеру у судді). Іноземний досвід спільного навчання представників цих двох професій у системі правосуддя серйозно не обговорюється в Україні, як і немає майданчика для належного обміну досвідом в закритому безпечному середовищі.

Рекомендації

1. Затвердити та реалізовувати Стратегію розвитку ТЦПУ на 2024–2026 роки.
2. Розглянути можливість оптимізації мережі освітніх закладів для підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для системи правосуддя, зокрема об'єднати Національну школу суддів України і ТЦПУ, синхронізувати програми та уніфікувати форми навчання.
3. Залучати фахівців з-поза системи органів прокуратури до тренерської діяльності у ТЦПУ, зокрема забезпечити підтримку громадських організацій, які адаптують кращі світові практики та методології у сфері підвищення кваліфікації прокурорів.

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

Впровадження електронного кримінального провадження та системи розподілу справ між прокурорами

Стан справ

Розробка **E-Case Management System** розпочалася у 2019 році за технічної, експертної та фінансової підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). Така система передбачає поступове переведення досудового розслідування за участі Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), САП та ВАКС в електронний формат з метою підвищення ефективності розслідування правопорушень, гарантування прозорості роботи антикорупційних органів та заощадження ресурсів.

Система наразі працює в тестовому режимі на базі спеціалізованих антикорупційних органів. У грудні 2021 року перші кримінальні провадження в електронному вигляді були відкриті в НАБУ⁷³⁹, доступ до яких у формі процесуального керівництва має САП. З березня до серпня 2022 року система призупинила свою діяльність у зв'язку із повномасштабним вторгненням військ Російської Федерації на територію України задля забезпечення безпеки даних в критичні перші місяці збройного конфлікту.

Паралельно з цим в органах правопорядку та прокуратури загального спрямування впроваджується **система менеджменту розслідувань, ескалації, контролю та аналізу «СМЕРЕКА»**.

Система «СМЕРЕКА» має інтегруватися в інформаційне середовище ОГП, поступово мінімізуючи обіг паперових документів у кримінальному процесі. Система «СМЕРЕКА» має на меті покращити координацію та підвищити ефективність діяльності як окремих працівників, так і сформованих за напрямками роботи команд, вдосконалити аналіз кримінальних проваджень, а також поліпшити процесуальне керівництво за досудовим розслідуванням, стандартизувати процесуальні документи.

Система «СМЕРЕКА» також передбачає підключення до затвердженого переліку державних інформаційних реєстрів, зокрема до інформаційних реєстрів органів правопорядку та інтеграцію з Єдиним реєстром досудових розслідувань з метою підвищення якості та скорочення строків досудового розслідування, розроблення відповідних змін до кримінального процесуального законодавства. Надалі «СМЕРЕКА» може замінити Єдиний реєстр досудових розслідувань, технічна реалізація якого була сучасною у 2010 році, проте дещо застаріла сьогодні.

У фаховому середовищі останнім часом обговорюється можливість застосування рекомендацій GRECO (орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу)⁷⁴⁰ щодо авторозподілу дисциплінарних скарг на прокурорів у КДКП на ширше коло питань, а саме – **створення автоматизованої системи розподілу кримінальних проваджень між процесуальними керівниками в органах прокуратури**.

739 Рік експлуатації eCase MS: досягнення та найближчі плани. НАБУ. 2022. URL: <https://nabu.gov.ua/news/novyny-rik-ekspluatatsiyi-ecase-ms-dosyagnennya-ta-nayblyzhchi-planu/>.

740 Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim Compliance Report. Ukraine. GrecoRC4(2023)2. 24 March 2023. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>.

Водночас Стратегією розвитку прокуратури на 2021–2023 роки⁷⁴¹ передбачено впровадження системи автоматизованого розподілу кримінальних проваджень серед прокурорів з урахуванням встановлених чітких об'єктивних критеріїв (зокрема критерію спеціалізації) у поєднанні з гарантіями захисту від можливого зловживання. Наразі цей захід не реалізовано, попри те, що строк дії цього документа завершено. За інформацією від самих прокурорів⁷⁴², цим питанням займається та сама робоча група, яка працює над впровадженням системи «СМЕРЕКА».

Прогрес

З 1 грудня 2023 року в межах антикорупційної інфраструктури до **E-Case Management System** під'єднано ВАКС⁷⁴³ у частині можливості приймати клопотання про дозвіл на проведення обшуку житла чи іншого володіння особи від детективів НАБУ та прокурорів САП в електронному форматі.

У травні 2023 року Президентом України затверджено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки⁷⁴⁴, який, серед іншого, передбачає здійснення консолідованої поетапної **цифрової трансформації** органів правопорядку та прокуратури на основі інструментів стратегічного менеджменту, що відповідають найкращим практикам Європейського Союзу.

Наразі міжвідомча робоча група при ОГП розробила проект Плану заходів з реалізації Комплексного стратегічного плану та направила його на затвердження до Кабінету Міністрів України⁷⁴⁵. В цьому документі передбачається виконання заходу щодо забезпечення поетапного впровадження електронної системи управління кримінальними провадженнями шляхом комплексної заміни та модернізації обладнання, забезпечення сумісності ІТ-систем, безперебійності роботи, доступу усіх учасників кримінального провадження та інтероперабельності. Цей захід передбачає **впровадження єдиної інформаційно-комунікаційної системи досудового розслідування «СМЕРЕКА»**⁷⁴⁶. Початок роботи над впровадженням цієї системи заплановано на ІІІ квартал 2024 року (розробка Положення про функціонування системи), а обмін даними з Єдиним реєстром досудових розслідувань – на І квартал 2025 року.

Наразі триває розробка технічного завдання для впровадження системи «СМЕРЕКА» ОГП у межах проєкту DT4UA, який фінансується Європейським Союзом⁷⁴⁷.

Проблеми

E-Case Management System є гарним прикладом можливості цифрової трансформації в системі кримінальної юстиції. Водночас вона є пілотним проєктом у межах діяльності спеціалізованих антикорупційних органів – НАБУ, САП і ВАКС.

741 Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: наказ Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489, п. 2.1.2.2. URL: <https://www.gp.gov.ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki>.

742 Така позиція озвучена під час спілкування авторів звіту з керівництвом Офісу Генерального прокурора.

743 НАБУ заявило про початок практичної інтеграції iKeyc з судами. Судово-юридична газета. 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/287073-nabu-zayavilo-o-nachale-prakticheskoy-integratsii-ikeys-s-sudami>.

744 Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11.05.2023 № 273, п. 5.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.

745 Андрій Костін: Впроваджуємо важливі кроки для розбудови сучасної європейської системи кримінальної юстиції. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-vprovadzujemo-vazlivi-kroki-dlya-rozbudovi-sucasnoyi-jevropeiskoyi-sistemi-kriminalnoyi-yusticii>.

746 «СМЕРЕКА» – це оригінальна українська програма для генерації вебсайтів та управління їх змістом, яка реалізує ієрархічну модель даних для редактора і мережеву – для читача сайту: Система мережевого управління контентом вебсайтів (System of Managing web Resources by Network Klient Access – SMEREKA).

747 Естонські партнери оголосили тендер на розробку модулів системи управління досудовими розслідуваннями «СМЕРЕКА». Офіс Генерального прокурора. 2023. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/estonski-partneri-ogolosili-tender-na-rozrobku-moduliv-sistemi-upravlinnya-dosudovimi-rozsliduvannyami-smereka>.

Одночасне впровадження системи «СМЕРЕКА» та E-Case Management System є вимушеним кроком для необхідності проведення цифровізації роботи прокуратури вже сьогодні. Можна було б поширити результати E-Case Management System на всі органи правопорядку і прокуратури після його завершення, проте за браком часу ці процеси будуть відбуватися паралельно і потребуватимуть більше ресурсів на їхнє подальше злиття, синхронізацію даних та доступів і життя інших необхідних кроків для побудови повноцінної системи «СМЕРЕКА», що поглине E-Case Management System, а також у перспективі замінить Єдиний реєстр досудових розслідувань.

На думку деяких фахівців, чинна система розподілу кримінальних проваджень як дискреційне повноваження конкретного керівника органу прокуратури потенційно містить у собі корупційну складову та перешкоджає об'єктивному і справедливому проведенню досудового розслідування. Саме тому пропонується за аналогією⁷⁴⁸ із авторозподілом судових справ в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, дисциплінарних скарг у Вищій раді правосуддя та КДКП впровадити авторозподіл кримінальних проваджень в органах прокуратури, в якому система автоматично визначатиме процесуального керівника з урахуванням навантаження, спеціалізації, досвіду роботи, наявності на робочому місці тощо.

Впровадження системи авторозподілу не вирішує більшість незаконних практик з «ручним» призначенням групи прокурорів у кримінальному провадженні, адже в будь-якому випадку залишатиме можливість корегування складу групи прокурорів як дискреційне повноваження керівника прокуратури.

До того ж можливими вадами такої системи є взаємозалежність між критеріями, які має враховувати система під час розподілу, із системою оцінювання робочого навантаження на прокурорів, оцінки ефективності їхньої діяльності та загальним рівнем цифровізації робочих процесів в органах прокуратури. Зважаючи, що на сьогодні формально встановлена система оцінки ефективності роботи прокурорів відсутня (окрім щорічного оцінювання з метою преміювання), а також те, що навантаження на прокурора становить близько 800 проваджень на одну людину⁷⁴⁹, то можливість «ручного» втручання в авторозподіл залишатиметься великою, і бажаного ефекту від впровадження таких ідей досягнути не вийде. Тому сама ідея може позитивно вплинути на управлінські процеси в органах прокуратури, проте має йти в комплексі з іншими управлінськими реформами, що стосуються оцінки навантаження та якості роботи прокурорських кадрів.

Рекомендації

1. Після завершення пілотування E-Case Management System слід інтегрувати її в систему «СМЕРЕКА» для повноцінного функціонування єдиного цифрового рішення в межах електронного кримінального провадження.
2. Впровадити в усіх прокуратурах систему «СМЕРЕКА», синхронізувавши її з Єдиним реєстром досудових розслідувань та іншими відповідними системами, з подальшим поглинанням зазначеного реєстру системою «СМЕРЕКА».

⁷⁴⁸ Прокуратура, як у Європі: чи є успіхи в Україні і де необхідні зміни. Європейська правда. 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/05/18/7161950/>.

⁷⁴⁹ Йдеться про загальну кількість кримінальних проваджень, в яких прокурор включений до складу групи прокурорів. Натомість реальна цифра вимірюється в межах 50-100 проваджень, в яких прокурор є старшим групи прокурорів. Така практика є наслідком викривленого розуміння інституту групи прокурорів, які використовуються винятково із забезпеченням принципу незмінюваності прокурора. Відтак усі провадження (не лише складні) передбачають процесуальне керівництво у формі групи прокурорів, що створює величезне додаткове навантаження на кожного з них, адже може виникнути ситуація, що всі прокурори відділу пішли у відпустку або перебувають на лікарняному, тож прокурор муситиме підмінити колег і витратити час на ознайомлення з матеріалами конкретного кримінального провадження. Тому питання, який критерій має враховувати система авторозподілу – загальну кількість чи лише ту, де прокурор є старшим групи, відкрите. Жодне з цих рішень не відображає реальний стан завантаженості прокурора роботою.

3. Впровадити автоматизацію призначення прокурора – процесуального керівника у кримінальному провадженні одночасно із внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань із урахуванням встановлених чітких об'єктивних критеріїв (зокрема критерієм спеціалізації) у поєднанні з гарантіями захисту від можливого зловживання.

Впровадження людиноцентричного підходу в діяльності прокуратури: «Прокурор громади»

Стан справ

Зазвичай мешканці громади, які нечасто контактують з органами правопорядку, прокуратурою і судами, зосереджують свою увагу на правопорушеннях, що погіршують якість життя власне їх самих, їхніх родин, позначаються на ситуації в найближчому просторі (у відповідному районі населеного пункту чи навіть на конкретній вулиці). Відтак роль прокуратури зводиться до негативного сприйняття як органу, діяльність якого відірвана від громади.

У відповідь на цю проблему **в серпні 2023 року було впроваджено пілотний проєкт «Прокурор громади»⁷⁵⁰**. З метою його реалізації затверджено **Концепцію взаємодії органів прокуратури з громадами («Прокурор громади»)⁷⁵¹**. Вона спрямовується на довгострокове ініціативне партнерство між прокуратурою, органами правопорядку, громадами та громадськими організаціями, серед іншого, ветеранськими та волонтерськими, закладами освіти, бізнес-асоціаціями, покликана забезпечити ефективне розв'язання проблем з безпекою в громадах (підвищення громадської безпеки), запобігання кримінальним правопорушенням і як наслідок – поліпшення якості життя членів громад.

Усі учасники такої співпраці поділяють мету **зробити систему правосуддя більш людиноцентричною**, динамічною та доступною, а також думку, що краще використовувати громаду як партнера для подолання злочинності. Йдеться також про поглиблення балансу між захистом прав особи, реалізацією запиту суспільства на справедливість, кримінальним переслідуванням і законним покаранням завдяки налагодженій взаємодії прокуратури, органів правопорядку інших організацій та установ. Концепція створює платформу та нові інструменти для результативного досягнення завдань у зазначеній сфері.

Проєкт полягає у тому, що окремі прокурори в регіонах стають прокурорами громад. Вони визначаються серед тих, хто вже працює на місцях, для них буде проведено додаткове навчання.

Серед основних завдань прокурора громади: аналіз причин злочинності, вдосконалення шляхів протидії злочинам; запровадження людиноцентричного підходу в роботі; збір інформації про потреби і запити громади; розробка комплексних механізмів для посилення безпеки громади спільно з місцевою владою, поліцією та іншими зацікавленими органами чи організаціями; взаємодія з громадськими організаціями та медіа; змістовніше інформування про результати роботи тощо.

⁷⁵⁰ Андрій Костін підписав концепцію проєкту «Прокурор громади». Офіс Генерального прокурора. 2023. URL: <https://www.gp.gov.ua/posts/andrii-kostin-pidpisav-koncepciyu-projektu-prokuror-gromadi>.

⁷⁵¹ Про затвердження Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами («Прокурор громади»): наказ Генерального прокурора від 11.08.2023 № 224. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0224905-23#Text>.

Прогрес

Координацією програми займається відділ у складі Департаменту кримінальної політики та захисту інвестицій Офісу Генерального прокурора. Аналогічні підрозділи буде утворено в регіонах, де впроваджується пілотний проект, а до їхнього складу увійдуть такі посади, як координатор програми, аналітик-соціолог і начальник відділу.

У регіонах пілотний проект впроваджено 20 лютого 2024 року⁷⁵², а саме в чотирьох органах прокуратури: прокуратурі Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; Галицькій окружній прокуратурі міста Львова; Болградській окружній прокуратурі Одеської області; Бучанській окружній прокуратурі Київської області.

Профілі посад було розроблено у взаємодії з міжнародними експертами International Development Law Organization (IDLO). Над інституційною розбудовою та фінансуванням проекту «Прокурор громади» активно працює Проект ЄС «Право-Justice»⁷⁵³, який, серед іншого, організував навчальний візит до Нідерландів, чия модель використовується як зразок моделі, що розбудовується.

Станом на 10 квітня 2024 року відібрано по три прокурори в кожному з підрозділів органів прокуратури, де впроваджується пілотний проект. Загалом йдеться про 12 прокурорів громади, а також покладення додаткових функцій на керівників окружних прокуратур (у випадку прокуратури Автономної Республіки Крим – на першого заступника обласного прокурора), які забезпечують організацію процесу на адміністративному рівні. В ОГП відібрано чотири фахівці (з п'яти посад, які передбачені в новоствореному відділі). Всі прокурори відбиралися за результатами конкурсу, в якому брали участь міжнародні експерти, що допомагають впроваджувати проект «Прокурор громади» в Україні.

Рекомендації

1. Стимулювати налагодження горизонтальної співпраці прокуратури з інститутами громадянського суспільства, органами місцевого самоврядування задля формування прозорих і зрозумілих локальних безпекових стратегій громад.
2. Реалізувати пілотний проект, провести дослідження результатів пілотного проекту і у разі його успішності масштабувати на всі органи прокуратури.

Національна система переслідування за вчинення міжнародних злочинів

Стан справ

Всі воєнні злочини реєструються та розслідуються органами правопорядку (Службою безпеки України, Національною поліцією України, Державним бюро розслідувань) та органами прокуратури (ОГП та обласними прокуратурами).

752 Про запровадження пілотного проекту щодо реалізації Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами («Прокурор громади»): наказ Генерального прокурора від 16.02.2024 № 32. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=244038.

753 За підтримки Проекту ЄС «Право-Justice» відбулася робоча зустріч представників Офісу Генерального прокурора та керівників окружних прокуратур з питань реалізації Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами. 29.02.2024. URL: <https://www.pravojustice.eu/ua/post/weekly-digest-novini-pravo-justice-19-lyutogo-03-bereznnya-2024>.

Розслідування міжнародних злочинів віднесене до підслідності⁷⁵⁴ лише Служби безпеки України. Проте з огляду на обмежені ресурси цього органу і його активну роботу щодо протидії злочинам проти основ національної безпеки (насамперед державній зраді, колабораційній діяльності, публічній підтримці держави-агресора) досудове розслідування міжнародних злочинів здійснюють також інші органи досудового розслідування – Національна поліція та Державне бюро розслідувань. У цих органах правопорядку діють спеціалізовані підрозділи, в яких слідчі повний робочий час витрачають на роботу саме з міжнародними злочинами, та в певних випадках є відповідна спеціалізація у слідчих, що є додатковою роботою поряд з основними завданнями, які вони виконують.

В прокуратурі діє **Департамент протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту ОГП** (далі – Департамент)⁷⁵⁵, і спеціалізовані підрозділи в дев'яти обласних прокуратурах загальною чисельністю понад 200 осіб⁷⁵⁶. Цей Департамент було утворено ще у 2019 році, а в 2022-му він зазнав суттєвої реорганізації шляхом розширення у відповідь на нові виклики, поставлені повномасштабним вторгненням військ Російської Федерації на територію України. Сьогодні ведеться робота над побудовою регіональних структурних підрозділів із процесуального керівництва у міжнародних злочинах, адже поки що спеціалізація є лише на рівні обласних прокуратур, а не у вигляді самостійних структурних підрозділів Департаменту.

Прогрес

У 2023 році затверджено **Стратегічний план щодо реалізації повноважень органів прокуратури у сфері кримінального переслідування за вчинення міжнародних злочинів на 2023–2025 роки**⁷⁵⁷, стратегічними цілями якого є: 1) забезпечення структурованого та ефективного підходу до кримінального переслідування за міжнародні злочини, скоєні у контексті збройного конфлікту; 2) посилення спроможності національної системи кримінального переслідування за міжнародні злочини, зокрема прокуратури та органів досудового розслідування; 3) сприяння належній підтримці та захисту потерпілих і свідків; 4) розбудова сталого партнерства та ефективної взаємодії з міжнародними організаціями, іноземними партнерами та громадянським суспільством з метою ефективного кримінального переслідування за міжнародні злочини.

Питання захисту та підтримки потерпілих і свідків набуло особливої ваги з огляду на масштаби воєнних злочинів та велику кількість осіб, які потребують допомоги. Водночас є потреба у фіксації шкоди, розслідуванні воєнних злочинів, що передбачає участь потерпілих і свідків у слідчих та процесуальних діях. **Задля уникнення повторної та вторинної віктимізації, коли особа бере участь у кримінальному судочинстві, слідчі, прокурори та судді повинні мати належну спеціалізацію, фахову підготовку для врахування особливого стану потерпілих і свідків воєнних злочинів.**

⁷⁵⁴ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 216. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

⁷⁵⁵ Положення про Департамент протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, Офісу Генерального прокурора: наказ Генерального прокурора від 14.11.2023 № 312. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/polozhennya-pro-samostijni-strukturni-pidrozdili>.

⁷⁵⁶ Рік розслідування воєнних злочинів. Інтерв'ю з Юрієм Белоусовим, начальником Департаменту війни ОГП. JustTalk. 2023. URL: <https://justtalk.com.ua/post/rik-rozsliduvannyavoennih-zlochiv-intervyu-z-yuriem-belousovim-nachalnikom-departamentu-vijni-ogp-tekstova-versiya>.

⁷⁵⁷ Затверджено наказом Генерального прокурора від 15.09.2023 на виконання пп. 2.1.1.4 Стратегії розвитку органів прокуратури на 2021–2023 роки (затверджено наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489). URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategicnij-plan-shhodo-realizaciyi-povnovazen-organiv-prokuraturi-u-sferi-kriminalnogo-peresliduvannya-za-vcinennya-miznarodnix-zlochiv-na-2023-2025-roki>.

З цією метою Генеральним прокурором було затверджено **Концепцію реалізації Механізму підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів**⁷⁵⁸. Завданням цього Механізму є вжиття заходів для забезпечення того, щоб потерпілі та свідки могли повноцінно та ефективно брати участь у кримінальному провадженні, були захищені від вторинної та повторної віктимізації, від залякування та помсти, а також отримували відповідну підтримку для полегшення їхнього відновлення навіть у ситуації зі збройним конфліктом, який надалі триває, та відсутністю доступу української влади до певних територій.

З метою реалізації завдань, визначених Концепцією, у квітні 2023 року розпочав діяльність **Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків**⁷⁵⁹ як окремий самостійний структурний підрозділ у складі ОГП. Основна місія центру полягає в тому, щоб кожен потерпілий і свідок: 1) відчував себе в безпеці, отримував належну повагу та повну інформацію про свої права та доступні послуги; 2) отримував актуальну інформацію щодо свого провадження; 3) отримав психологічну підтримку для запобігання повторній віктимізації; 4) а також, за потреби, був перенаправлений до відповідних служб психологічної, медичної та соціальної підтримки. До складу Координаційного центру входять психологи, фахівці із соціальної роботи, юристи для забезпечення координації широкого спектру підтримки потерпілих від воєнних злочинів.

Проблеми

Проблемним питанням сьогодні є відсутність регіональних підрозділів Департаменту, що не дає змоги своєчасно та ефективно координувати діяльність органів правопорядку, особливо на територіях, наближених до лінії фронту. Варто думати над посиленням спеціалізації таких прокурорів, створенням запобіжників від тиску, впровадженням безпекових програм для їх захисту (особливо тих, які мають родичів на окупованих територіях чи на територіях, наближених до лінії фронту) тощо⁷⁶⁰. Найгіршим сценарієм після довгих років переслідування за міжнародні злочини може стати повторення історії зі справами «Беркуту», тобто злочинами, вчиненими міліцейськими спецпідрозділами під час Революції гідності⁷⁶¹. Цей досвід неможливо не врахувати під час розвитку відповідного підрозділу ОГП.

Водночас спеціалізація прокурорів визначена винятково внутрішніми документами органів прокуратури та правопорядку. **Недостатньо визначати спеціалізацію ситуативними наказами Генерального прокурора, відповідний пріоритет має бути закріплений у Законі**⁷⁶². У цьому випадку варто навести аналогію із САП, якій присвячено немало місця у Законі. Питання відновлення справедливості у справах про міжнародні злочини не менш важливе, аніж питання боротьби з корупцією.

Недостатня координація між слідчими та прокурорами різних підрозділів створює низку інших проблем, таких як втрата матеріалів кримінального провадження через чисельні ланцюжки їх передачі між підрозділами різних рівнів та органів, що негативно впливає на ефективність кримінального переслідування. Або повторне проведення слідчих і розшукових дій підрозділами різного рівня, що є дублюванням зусиль, марнуванням робочого часу, а в окремих випадках шкодить потерпілій особі.

758 Про організацію роботи органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів: наказ Генерального прокурора від 11.04.2023 № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103905-23#Text>.

759 У фокусі – права потерпілих. EUAM. 2023. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/focus-on-the-victims-rights/>.

760 Концепція реформування сектору правопорядку «Україна після перемоги» Бачення України 2030. Центр політико-правових реформ. 2023. URL: <https://pravo.org.ua/vision-ukraine/kontseptsiya-reformuvannya-sektoru-pravoporyadku-ukrayina-pislya-peremogy-bachennya-ukrayiny-2030/>.

761 Десять років справам Майдану: чи понесуть покарання винні та чи дочекаються рідні справедливості. Детектор медіа. 2024. URL: <https://cs.detector.media/community/texts/185912/2024-02-28-desyat-rokiv-spravam-maydanu-chy-ponesut-pokarannya-vynni-ta-chy-dochekayutsya-ridni-spravedlyvosti/>.

762 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

Наприклад, у такій делікатній категорії справ, як сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом, є міжнародні стандарти, які вказують на необхідність допиту потерпілої особи лише один раз, адже кожне повторення своєї історії завдає психологічного болю та моральних страждань, створює повторну та вторинну віктимізацію. На практиці наявні випадки, коли одну й ту саму потерпілу особу допитують понад п'ять разів, завдаючи психологічної шкоди⁷⁶³.

Рекомендації

1. Розвивати систему підтримки потерпілих і свідків від воєнних злочинів з метою отримання від них якісної інформації для подальшого доказування цих злочинів, при цьому запобігаючи вторинній чи повторній віктимізації таких осіб.
2. Розбудовувати інституційну спроможність довгострокової роботи з переслідуванням за вчинення міжнародних злочинів, що передбачає захищені статті бюджету, наявність додаткових гарантій незалежності, впровадження безпекових заходів для прокурорів, які працюють у цьому напрямі.
3. Розширювати присутність структурних підрозділів Департаменту ОГП на регіональному рівні.

Особливості міжнародного співробітництва

Стан справ

Основний тягар розслідування міжнародних злочинів лежить на українській системі правосуддя. Водночас з огляду на принцип комплементарності (доповнюваності) у міжнародному праві у випадках, коли Україна не може самостійно притягнути до відповідальності винних осіб, зважаючи на обмеженість законодавства, наявні імунітети від кримінального переслідування за міжнародним правом чи просто з огляду на брак ресурсів, можуть бути залучені інші механізми, які функціонують як система міжнародної кримінальної юстиції.

У випадку України це насамперед: 1) **Міжнародний кримінальний суд**; 2) **універсальна юрисдикція щодо воєнних злочинів, що дає змогу працювати у форматі спільних слідчих груп** (Joint Investigation Teams – JIT); 3) **інші механізми на кшталт майбутнього Спеціального трибуналу щодо покарання за злочин агресії**⁷⁶⁴.

Міжнародний кримінальний суд

Україна не є учасником такого міжнародного договору, як Римський статут⁷⁶⁵, відповідно до якого функціонує Міжнародний кримінальний суд (МКС). Водночас вона визнала його юрисдикцію щодо подій 2013–2014 років і збройної агресії Росії на Сході України, яка розпочалася у 2014 році.

Поряд з цим 2 березня 2022 року прокурор МКС Карім Хан розпочав⁷⁶⁶ розслідування міжнародних злочинів після повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року,

763 Chovgan Vadym, Kravynin Eugene. Support For Victims of War Crimes in Ukraine (2022). URL: https://books.google.co.uk/books/about/Support_For_Victims_of_War_Crimes_in_Ukr.html?id=vxTNEAAAQBAJ&redir_esc=y.

764 Козьменко А., Лебідь В., Крапивин Є., Войнова Н., Сапожнікова О. Міжнародні злочини в Україні: огляд національного розслідування та судової практики (2023). Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2023/09/International_crim_ukr_A4-DLYA-ONLAYN-PUBLIKATSIYI-3.pdf.

765 Римський статут Міжнародного кримінального суду. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text.

766 Situation in Ukraine. ICC-01/22. International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>.

спираючись на спільне звернення 39 держав – членів Римського статуту. Право ініціювання розслідування державами – учасницями МКС не пов'язано з обсягом юрисдикції МКС, який визнала та чи інша держава щодо себе⁷⁶⁷. Відтак поле кваліфікації для МКС максимально широке – воєнні злочини, злочини проти людяності та злочину геноциду (крім злочину агресії з огляду на складну процедуру його застосування у зв'язку з обмеженнями, які покладаються Кампальськими поправками).

Україна перебуває в унікальній ситуації – МКС за власною ініціативою розпочав розгляд справи про воєнні злочини Росії проти України (та станом на березень 2024 року видав чотири ордери⁷⁶⁸ на арешт щодо військово-політичного керівництва РФ та уповноваженої з прав дитини цієї країни), **а ОГП активно обмінюється інформацією доказового характеру у справах, які стосуються військово-політичного керівництва Росії**. Ці справи чітко відмежовані від проваджень щодо факту вчинення злочину рядовими комбатантами та є стратегічно важливими для доказування саме в МКС. Для того щоб представники МКС могли брати участь також у слідчих і процесуальних діях, які проводяться українськими слідчими і прокурорами, у 2022 році КПК України було доповнено розділом IX-2 «Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом»⁷⁶⁹.

Спільні слідчі групи (ЖТ)

ЖТ є об'єднаними силами національних держав з розслідування міжнародних злочинів у межах універсальної юрисдикції (незалежно від принципу територіальності та громадянства за міжнародні злочини понад 150 країн можуть переслідувати за власною ініціативою).

До ЖТ з розслідування міжнародних злочинів входить низка європейських країн. Також учасником є Eurojust (європейське агентство, що співпрацює із судовими та поліцейськими органами країн – членів Європейського Союзу), яке наголосило, що війна в Україні є найбільш задокументованим збройним конфліктом в історії людства⁷⁷⁰. Eurojust забезпечує широку оперативну, аналітичну, правничу та фінансову допомогу учасникам групи, а також підтримує координацію та співпрацю між усіма національними слідчими й прокурорськими органами, які розпочали розслідування окремих злочинів, зокрема з адмініструванням бази даних Core International Crimes Evidence Database⁷⁷¹.

Важливо, що нещодавно до цієї роботи приєдналися Сполучені Штати Америки, які спеціально з цією метою в грудні 2022 року ухвалили зміни⁷⁷² до кримінального законодавства (War Crimes Act). Після цього 18 лютого 2024 року державний секретар США заявив, що США розглядають вчинки російських збройних сил та високопосадовців як злочини проти людяності⁷⁷³. Крім того, США дали деталізований перелік намірів щодо розгортання юридичної

767 Римський статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998, ст. 14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text.

768 Міжнародний кримінальний суд видав ордер на арешт путіна. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. 2023. URL: <https://minre.gov.ua/2023/03/17/mizhnarodnyj-kryminalnyj-sud-vydav-order-na-aresht-putina/>; Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Sergei Ivanovich Kobylash and Viktor Nikolayevich Sokolov. International Criminal Court. 2024. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-sergei-ivanovich-kobylash-and>.

769 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>.

770 Робота спільної слідчої групи в процесі документування злочинів РФ: воєнний досвід України. JustTalk. 2023. URL: <https://justtalk.com.ua/post/robota-spilnoi-slidchoi-grupi-v-protsezi-dokumentuvannya-zlochyniv-rf-voennij-dosvid-ukraini>.

771 Core International Crimes Evidence Database. Eurojust. URL: <https://www.eurojust.europa.eu/core-international-crimes-evidence-database>.

772 США та країни – члени ЖТ підписали Меморандум про взаєморозуміння. Офіс Генерального прокурора. 2023. URL: <https://www.gp.gov.ua/posts/ssa-ta-krayini-cleni-jit-pidpisali-memorandum-provzajemorozuminnya>.

773 United for Justice: які результати «юридичного Рамштайну» та чому це важливо? JustTalk. 2023. URL: <https://justtalk.com.ua/post/united-for-justice-yaki-rezultati-yuridichnogo-ramshtajnu-ta-chomu-tse-vazhливо>.

допомоги з покарання РФ за міжнародні злочини. Одним із кроків до цього стало підписання в березні 2023 року Меморандуму про взаєморозуміння між Міністерством юстиції США та країнами – членами JIT⁷⁷⁴. Отже, основна співпраця з переслідування за злочини проти людяності сьогодні відбувається із США по лінії JIT.

Злочин агресії

Влітку 2023 року розпочав діяльність Міжнародний центр з переслідування злочину агресії (International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine – ICSPA)⁷⁷⁵. Його мета – забезпечити тісну співпрацю між партнерами. Технічну роботу та координацію центру здійснює Eurojust. У Гаазі працюють прокурори та слідчі країн – учасниць JIT та залучені експерти. Центр здійснює підготовчу роботу для збору доказів злочину агресії для майбутнього Спеціального трибуналу (або іншого механізму, що наразі обговорюється на дипломатичному рівні). Зібрані українськими слідчими та прокурорами докази винуватості військово-політичного керівництва РФ уже передаються до ICSPA, що стане передумовою для формування обвинувачень за злочинами агресії та подальшого їх висунення щодо цих суб'єктів у межах майбутнього Спеціального трибуналу (у разі, якщо саме така модель буде створена).

Проблеми

Ратифікація Римського статуту є складовою європейської інтеграції України, враховуючи Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом⁷⁷⁶. Відповідно до урядового Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в межах Пакету розширення Європейського Союзу 2023 року⁷⁷⁷, така ратифікація відбудеться протягом одного року з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні⁷⁷⁸. Тобто **політика держави полягає в уникненні дій щодо ратифікації Римського статуту в умовах війни, що обмежує ініціативність України, можливість мати власного суддю, створює ситуацію залежності від ініціативності та доброї волі суду щодо збройного конфлікту.**

Інша проблема – **чинний КПК України допускає лише можливість створення спільних слідчих груп (JIT), але не регламентує порядок їхньої діяльності.** Так, КПК України тільки передбачає, що для проведення досудового розслідування обставин кримінальних правопорушень, учинених на територіях декількох держав, або якщо порушуються інтереси цих держав, можуть створюватися спеціальні слідчі групи⁷⁷⁹.

Фактично ж визначити склад спільної слідчої групи, зокрема старшого, який буде координувати її діяльність, неможливо. Так само можливість членів спільної слідчої групи за письмовим погодженням зі старшим такої групи проводити слідчі (розшукові) та інші

774 США та країни – члени JIT підписали Меморандум про взаєморозуміння. Офіс Генерального прокурора. 2023. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/ssa-ta-krayini-cleni-jit-pidpisali-memorandum-pro-vzajemorozuminnyya>.

775 Ukraine: International Centre for the prosecution of Russia's crime of aggression against Ukraine starts operations today. European Commission. 2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/ukraine-international-centre-prosecution-russias-crime-aggression-against-ukraine-starts-operations-2023-07-03_en.

776 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, ст.ст. 8, 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

777 Про затвердження Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 № 133, рекомендація 140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2024-%D1%80#Text>.

778 Позиція Уряду щодо ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду: ратифікуємо, але після війни. Центр політико-правових реформ. 2024. URL: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-28-lyutogo-05-bereznya-2024-roku/#link1>.

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

процесуальні дії на території держави, де вчинено кримінальне правопорушення, або на території однієї з держав, компетентні органи якої є членами групи, якщо цього вимагають потреби досудового розслідування та судового провадження, теж не передбачена. **Хоча зараз застосовуються положення КПК України за аналогією, це проблемний шлях, який може призвести до втрати результатів розслідування разом із визнанням зібраних доказів недопустимими.** Для розв'язання цієї проблеми розроблено законопроект № 7330⁷⁸⁰, який очікує свого розгляду в Парламенті.

Рекомендації

1. Ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду, не очікуючи завершення воєнного стану.
2. Продовжувати визначені раніше підходи до розподілу ресурсів щодо доказування міжнародних злочинів із використанням різних інструментів, комбінуючи зусилля національних органів кримінального переслідування та іноземних і міжнародних інституцій.
3. Врегулювати на законодавчому рівні питання діяльності спільних слідчих груп на території України.

Реформа адвокатури

Незалежна адвокатура є необхідною умовою утвердження верховенства права та демократії в суспільстві. **Адвокатура є складовою системи правосуддя, що було закріплено змінами до Конституції України 2016 року⁷⁸¹, а отже, складовою реформи правосуддя, яка не може бути успішною без інституціонально розвинутої незалежної адвокатури.** В умовах повоєнного відновлення України адвокатура є однією з важливих гарантій дотримання забезпечення прав громадян, які потерпіли від наслідків збройної агресії.

Чинний Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»⁷⁸² (далі – Закон) визначив адвокатуру як недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правничої допомоги на професійній основі, а також самостійно розв'язує питання своєї організації та діяльності. Водночас Закон має низку недоліків, деякі з яких були прогнозовані у висновках Головного науково-експертного управління⁷⁸³. Імплементация Закону протягом останніх 11 років демонструє це та дає чіткі сигнали про потребу в докорінному реформуванні адвокатури.

Ідея самоврядності інституту адвокатури була покликана надати достатню незалежність адвокатурі від держави задля гарантій незалежності кожного адвоката, а також убезпечити його від будь-якого зовнішнього впливу, тиску чи втручання в професійну діяльність. Проте в сучасних умовах, використовуючи гасла незалежності від держави, спостерігається посилення залежності адвокатів від керівництва Національної асоціації адвокатів України (далі – НААУ). Наявна структура організації системи адвокатури, запроваджена Законом, характеризується:

780 Про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення діяльності спільних слідчих груп: проект Закону України, реєстраційний № 7330 від 29.04.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39520>.

781 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#Text>.

782 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

783 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: проект Закону України, реєстраційний № 10424 від 28.04.2012. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=10424&skl=7.

- › надмірною залежністю адвокатів від органів адвокатського самоврядування (ОАС);
- › правовою невизначеністю у регулюванні, що здійснюється органами адвокатського самоврядування;
- › недостатньою прозорістю процедур у сфері доступу до професії, що призводить до зловживань;
- › наявністю ризиків та регулярною демонстрацією практичних кейсів зловживання у дисциплінарних процедурах;
- › недостатнім рівнем підзвітності органів адвокатського самоврядування щодо питань фінансування та витрат всередині системи;
- › наявністю суттєвих недоліків системи постійного професійного розвитку адвокатів, що перетворює процес на формальність поруч зі складною, непрозорою процедурою акредитації організацій, що проводять заходи з підвищення кваліфікації адвокатів.

Проте ключовою проблемою сьогодні є вплив строку повноважень органів адвокатського самоврядування, внаслідок чого, серед іншого, адвокатура не виконує окремі покладені на неї конституційні функції в системі правосуддя. Так, досі не делеговано двох членів до Вищої ради правосуддя (ВРП)⁷⁸⁴ та одного – до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів⁷⁸⁵ – органів у системі правосуддя, без яких неможливе якісне функціонування системи судочинства та прокуратури, а також повноцінне гарантування незалежності суддів і прокурорів у своїй професійній діяльності. Голова ВРП Григорій Усик, окреслюючи ключові сфери, які потребують змін, також наголосив на проблемі відсутності членів ВРП, що мають бути делеговані адвокатурою. Крім того, очільник ВРП зазначив про важливість реформування адвокатури в Україні, якому має передувати створення відповідної законодавчої бази⁷⁸⁶.

Адвокатура в Україні сьогодні потребує приведення у відповідність положень щодо її організації та діяльності не лише до Конституції України з урахуванням змін, внесених у 2016 році, а й до кращих міжнародних стандартів.

Результатом такої реформи має стати посилення захисту засадничих прав і свобод людини, посилення інституційної незалежності адвокатури, забезпечення професійних прав адвоката, його/її незалежності, гарантій адвокатської діяльності, створення сприятливих умов надання ефективної та якісної правничої допомоги постраждалим від війни особам, забезпечення повноти їх доступу до правосуддя як в Україні, так і за її межами.

Особливо критичними проблемами виглядають через запроваджену конституційною реформою 2016 року так звану монополію адвокатів на представництво в судах. І єдине розв'язання проблеми – це докорінні законодавчі зміни у сфері адвокатури. Зокрема, відповідно до Конституції України⁷⁸⁷, адвокатура є елементом правосуддя, і засади її організації та діяльності регулюються законом. Тож повноваження, делеговані самоврядуванню адвокатури

784 Representatives of the Bar in the HCJ resigned because of disagreement with unconstitutional status restrictions. Ukrainian national bar association. 2022. URL: <https://en.unba.org.ua/activity/news/7396-representatives-of-the-bar-in-the-hcj-resigned-because-of-disagreement-with-unconstitutional-status-restrictions.html>.

785 Чинний склад КДКП від 03.11.2021 укомплектований 10 з 11 членів. Не вистачає лише члена, який мав бути делегований з'їздом адвокатів України, що з того часу так і не відбувся з причин, які буде наведено у звіті нижче.

786 Нам потрібна законодавча база для реформування адвокатури – голова ВРП Григорій Усик. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/303644-nam-nuzhna-zakonodatelnaya-baza-dlya-reformirovaniya-advokatury-glava-vsp-grigoriy-usik>.

787 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, ст. 1312. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

від держави, мають бути врегульовані на законодавчому рівні. Однак ситуація ускладнюється тим, що наразі відсутня політична воля щодо запровадження таких змін у системі адвокатури. Спроба докорінно змінити ситуацію мала місце в 2018 році, коли в Парламенті було зареєстровано законопроект № 9055⁷⁸⁸. Але ці намагання змінити поточну ситуацію так і не були втілені в життя через агресивний опір керівництва Національної асоціації адвокатів України. Водночас розроблення законопроекту, його обговорення та адвокація говорять про усвідомлення на рівні держави необхідності реформування адвокатури.

Правовий статус адвокатури

Стан справ

Незалежна адвокатура як необхідна умова утвердження верховенства права та демократії в суспільстві є загальновизнаним міжнародним стандартом. Адвокат повинен бути вільним – у політичному, економічному та інтелектуальному плані – у виконанні своєї діяльності щодо консультивання та представництва клієнта⁷⁸⁹.

Починаючи з моменту вступу до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання щодо забезпечення захисту правничої професії законом та заснування професійної асоціації адвокатів. Зокрема, про це зазначалося у рекомендаціях ПАРЕ, наданих у Висновку № 190⁷⁹⁰ у 1995 році, Резолюції 1346⁷⁹¹ у 2003 році та Резолюції 1755 у 2010 році⁷⁹². Чинний Закон⁷⁹³ відповідно був прийнятий у 2012 році.

Цим Законом адвокатура України була визначена як недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правничої допомоги на професійній основі, а також самостійно розв'язує питання своєї організації та діяльності. Закон також запровадив обов'язок усіх адвокатів України незалежно від їхнього волевиявлення бути членами єдиної Національної асоціації адвокатів України – недержавної некомерційної професійної організації, що була утворена з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування⁷⁹⁴.

Отже, Закон формально забезпечив виконання міжнародних зобов'язань України щодо гарантування на законодавчому рівні захисту статусу правничої професії та заснування професійної асоціації адвокатів. Водночас цей Закон містить також значні недоліки, які мають істотний негативний вплив на виконання адвокатурою її особливої соціальної ролі у суспільстві та використовуються з метою зловживання ОАС, про що буде зазначено в окремих розділах звіту. Наприклад, реалізація Закону особливо узалежнила адвокатів від самих ОАС.

788 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: проект Закону України, реєстраційний № 9055 від 06.09.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64557.

789 Хартія основних принципів європейської адвокатської професії та Кодекс етики європейських адвокатів. Принцип А. 2013. URL: https://www.ccbe.eu/NTCdocument/EN_CCBE_CoCpdf1_1382973057.pdf.

790 Висновок №190 Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26.09.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text.

791 Резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 29.09.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_608#Text.

792 Резолюція 1755 Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04.10.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text.

793 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

794 Адвокатура в Україні: уроки перших років самоврядності. Тіньовий звіт. Лабораторія законодавчих ініціатив (у співпраці з ГО «Адвокат майбутнього»). Київ, 2018. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Shadow_Report_Bar_19.09.2018pdf-1.pdf.

Прогрес і проблеми

У 2016 році в результаті внесення змін до Конституції України конституційно-правове регулювання адвокатури було перенесене з розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» до розділу VIII «Правосуддя». Цим було підсилено статус адвокатури та підкреслено її роль у системі правосуддя поряд із судами і прокуратурою. Крім того, ст. 131² Конституції України було встановлено, що незалежність адвокатури гарантується, та закріплено положення про те, що засади організації і діяльності адвокатури, а також здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом.

Водночас фактично на підставі змін до Конституції 2016 року законодавець перетворив систему органів адвокатури на монополіста, у повноваженні якого зосереджені всі інструменти і механізми забезпечення та контролю за якістю надання правничої допомоги, а отже, суттєвого контролю за доступом до правосуддя та за діяльністю окремих адвокатів. Адже саме ОАС наділені функціями щодо забезпечення належного рівня і якості доступу до професії, створення та дотримання Правил адвокатської етики, організації дисциплінарної процедури, підвищення кваліфікації адвокатів і саме ОАС приймають фінансові рішення, які здебільшого регулюються актами ОАС. До того ж саме ОАС мають забезпечувати належний рівень незалежності адвокатів. Отже, конституційний контекст реалізації Закону, що існував на момент його розроблення і прийняття в 2012 році, суттєво відрізняється від того, що з'явився після внесення змін до Конституції України у 2016 році.

Так, Закон встановлює, що адвокатура є незалежною від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб⁷⁹⁵. Водночас саме держава через законодавчий процес делегувала адвокатурі повноваження, зокрема й щодо самоврядування, метою якого є забезпечення незалежності адвоката у процесі правосуддя. Отже, кожен адвокат, а відтак і адвокатура загалом, мають бути незалежними і захищеними від можливого свавілля, а так само й органів адвокатського самоврядування у частині реалізації ними делегованих державою функцій, зокрема щодо доступу до професії та дисциплінарної відповідальності адвокатів.

На рівні профільного Закону передбачено, що адвокатське самоврядування ґрунтується на принципах виборності, гласності, обов'язковості для виконання адвокатами рішень органів адвокатського самоврядування, *підзвітності*, заборони втручання органів адвокатського самоврядування у професійну діяльність адвоката⁷⁹⁶. Це положення деталізується у нормах низки статей, які закріплюють, що Рада адвокатів регіону (далі – РАР) підконтрольна та підзвітна конференції адвокатів регіону, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури (далі – КДКА) підконтрольна та підзвітна конференції адвокатів регіону, Ревізійна комісія адвокатів регіону підконтрольна і підзвітна конференції адвокатів регіону, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури підконтрольна і підзвітна з'їзду адвокатів України та Раді адвокатів України (РАУ), а Вища ревізійна комісія адвокатури підконтрольна і підзвітна з'їзду адвокатів України⁷⁹⁷.

Отже, органи адвокатури, за Законом, є підзвітними лише адвокатам України. Чинне законодавство не передбачає інших механізмів звітування адвокатури перед суспільством, хоча вона є тепер елементом системи правосуддя і має монополіне право на надання професійної правничої допомоги. У цьому зв'язку в суспільстві все частіше порушується

⁷⁹⁵ Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ч. 1 ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

⁷⁹⁶ Там само, ст. 43.

⁷⁹⁷ Там само, ст.ст. 48, 50–53, 55.

питання щодо декларування для посадових осіб ОАС або й усіх адвокатів як агентів правосуддя, що має бути одним із дієвих інструментів підзвітності суспільству адвокатури як інституції, що виконує публічну функцію.

Рекомендації

Внести зміни до законодавства України щодо адвокатури, щоб привести його у відповідність із духом положень Конституції України, які набули чинності після внесення змін у 2016 році, а саме:

- › Запровадити систему стримування і противаг для збалансування монопольного права на надання професійної правничої допомоги та додаткові механізми гарантування її якості. Наприклад, за умови обов'язковості членства кожного адвоката у добровільній професійній асоціації адвокатів вилучити норму про те, що єдиною такою асоціацією є НААУ. При цьому на законодавчому рівні має бути однаково для всіх асоціацій врегульовано порядок обрання та функціонування ОАС, порядок допуску до професії та притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності, порядок формування та витрачання бюджету асоціації, закупівель, порядок оприлюднення та набрання чинності актами адвокатського самоврядування.

Адвокатська діяльність

Стан справ

Законом передбачено, що адвокат може здійснювати адвокатську діяльність індивідуально; в організаційно-правовій формі адвокатського бюро (яке може бути створене одним адвокатом); в організаційно-правовій формі адвокатського об'єднання (що може бути створене двома і більше адвокатами)⁷⁹⁸.

У червні 2016 року ст. 131² Конституції України було доповнено положенням про те, що виключно адвокат може представляти іншу особу в суді, а також здійснювати захист від кримінального обвинувачення. При цьому Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів і референдумів, у малозначних спорах, а також щодо представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

Ще одним аспектом регулювання адвокатської діяльності є те, що всі адвокати України мають бути внесені до **Єдиного реєстру адвокатів України (далі – ЄРАУ)**. Так, на виконання цієї вимоги профільним Законом передбачається, що обов'язки із забезпечення ЄРАУ покладаються на Раду адвокатів України⁷⁹⁹. Мета ведення такого реєстру – забезпечення збирання, зберігання, обліку та надання достовірної інформації про чисельність і персональний склад адвокатів України, адвокатів іноземних держав, які набули права на заняття адвокатською діяльністю в Україні, а також інформації про обрані адвокатами організаційні форми адвокатської діяльності.

Внесення таких відомостей до ЄРАУ здійснюється РАР та РАУ. Закон встановлює перелік даних, які мають бути внесені до ЄРАУ⁸⁰⁰, зокрема:

⁷⁹⁸ Там само, ч. 3 ст. 4.

⁷⁹⁹ Там само, ч. 1 ст. 17.

⁸⁰⁰ Там само, ч. 2 ст. 17.

1. ПІБ адвоката.
2. Номер і дата видачі свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, номер і дата прийняття рішення про видачу свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю (номер і дата прийняття рішення про включення адвоката іноземної держави до ЄРАУ).
3. Найменування і місцезнаходження організаційної форми адвокатської діяльності, номери засобів зв'язку.
4. Адреса робочого місця адвоката, номери засобів зв'язку.
5. Інформація про зупинення або припинення права на заняття адвокатською діяльністю.
6. Інші відомості, передбачені цим Законом.

Перелік відомостей, які вносяться до ЄРАУ, є вичерпним і встановлюється лише нормами профільного Закону⁸⁰¹. Інформація, яка була внесена до ЄРАУ, є відкритою і розміщується на офіційному вебсайті НААУ. У випадку, якщо адвокату або іншій особі необхідно отримати витяг з цього реєстру, то РАУ і відповідні РАР можуть його надати за зверненням такого адвоката чи відповідної особи.

Прогрес і проблеми

Черговий виклик полягає у тому, що Закон передбачає виключний перелік форм здійснення адвокатської діяльності. Наразі це створює проблему у випадку, якщо, наприклад, два адвокати хочуть провадити професійну діяльність спільно, проте не утворювати юридичну особу (бюро або об'єднання), а укласти між собою трудові договори про розподіл обов'язків, прибутків, спільні зобов'язання. Хоча за аналогією з нотаріатом така форма діяльності «адвокат-адвокат» все ж має право на існування.

Інший проблемний аспект полягає у тому, що значна частина положень Порядку ведення ЄРАУ⁸⁰² прямо суперечили Закону⁸⁰³. Такі суперечності присутні навіть у новій редакції цього Порядку, який було затверджено Рішенням РАУ від 22 серпня 2022 року⁸⁰⁴. Зокрема, всупереч Закону до ЄРАУ вносяться:

- › найменування і місцезнаходження декількох організаційних форм адвокатської діяльності;
- › адреси декількох робочих місць адвоката (із зазначенням основної та/або додаткових адрес робочого місця);
- › відомості за рішеннями РАУ, відмітки про сплату внесків, електронна адреса, електронний варіант фотокартки адвоката, інформація про підвищення кваліфікації;
- › відомості про помічників та стажистів адвоката.

801 Єдиний реєстр адвокатів України. URL: <https://erau.unba.org.ua/>.

802 Порядок ведення Єдиного реєстру адвокатів України, затверджений рішенням Ради адвокатів України від 17.12.2012 № 26 (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0026871-12#n5>.

803 Адвокатура в Україні: уроки перших років самоврядності. Тіньовий звіт. Лабораторія законодавчих ініціатив (у співпраці з ГО «Адвокат майбутнього»). Київ, 2018. С. 40–44. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Shadow_Report_Bar_19.09.2018pdf-1.pdf.

804 Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру адвокатів України в новій редакції: рішення Ради адвокатів України від 22.08.2022 № 74. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0074871-22#Text>.

Наприклад, згідно з положеннями Закону, як було зазначено вище, адвокат може здійснювати адвокатську діяльність індивідуально або в організаційно-правових формах адвокатського бюро чи адвокатського об'єднання. З цього можна зробити висновок, що у ЄРАУ не можуть бути внесені одночасно місцезнаходження декількох організаційних форм адвокатської діяльності, як це передбачено п. 3.1.3 Порядку ведення ЄРАУ.

Так само положення п. 3.1.4 Порядку ведення ЄРАУ щодо внесення до ЄРАУ адрес декількох робочих місць адвоката прямо суперечить абз. 2 ч. 2 ст. 17 Закону та п. 3.3 цього Порядку, які передбачають внесення до ЄРАУ лише однієї адреси робочого місця адвоката. Адреса робочого місця адвоката, зазначена у ЄРАУ, має важливе значення для захисту професійних прав адвоката, дотримання гарантій адвокатської діяльності, притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності та забезпечення реалізації адвокатського самоврядування.

Водночас Законом взагалі не передбачено внесення до ЄРАУ інформації про додаткові адреси робочих місць; помічників/стажистів адвоката; загальний стаж адвокатської діяльності; займану посаду в органах адвокатського самоврядування; категорії ведення справ; нагороди (почесні звання, відзнаки тощо); адреси офіційних сторінок в соціальних мережах; модель та серійний номер комп'ютерної техніки, що використовує адвокат; характеристики та відповідні серійні номери носіїв інформації, які використовує адвокат в своїй діяльності; транспорт, який використовує адвокат; логотип та/або найменування вебсайту адвокатського об'єднання, адвокатського бюро, в якому адвокат здійснює адвокатську діяльність тощо⁸⁰⁵.

Крім того, Законом не передбачено і стягнення будь-якої плати за внесення відомостей до ЄРАУ. Водночас у п. 5.1 Порядку ведення ЄРАУ йдеться про можливість встановлення плати за первинне внесення відомостей до ЄРАУ, підтвердження чи внесення змін до ЄРАУ за рішенням РАУ. Так само і Положенням про помічника адвоката⁸⁰⁶ передбачено сплату внеску за доповнення даних у ЄРАУ про помічника адвоката у розмірі 50% від однієї мінімальної заробітної плати, встановленої законом на день такої оплати.

Рішенням РАУ⁸⁰⁷ також встановлено щорічну плату (внесок) за опрацювання, внесення та розміщення додаткової інформації у профайлі адвоката (за його бажанням) у базі даних

ЄРАУ на офіційному вебсайті НААУ. Розмір такої плати (внеску) становить 50% від однієї мінімальної заробітної плати станом на день подання до РАУ таких відомостей (за кожною з трьох позицій).

Водночас забезпечення відкритості інформації про адвокатуру та адвокатську діяльність і забезпечення ведення ЄРАУ є одними з основних завдань адвокатського самоврядування в Україні. Так само і забезпечення доступу та відкритість інформації щодо адвокатів України є функцією НААУ⁸⁰⁸, оскільки інформація, внесена до ЄРАУ, є відкритою на офіційному вебсайті НААУ⁸⁰⁹. Тож відповідна інформація є такою, що становить суспільний інтерес.

805 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, п. 6 ч. 2 ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

806 Положення про помічника адвоката, затверджене рішенням Ради адвокатів України від 25.09.2015 № 113 (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0074871-22#Text>.

807 Питання організаційного забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України: рішення Ради адвокатів України від 22.09.2017 № 191. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2017-09-22-r-shennya-rau-190_5aaf8ecba8ab6.pdf.

808 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, п. 5, 6 ч. 1 ст. 44, п. 4 ч. 2 ст. 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

809 Там само, ч. 4 ст. 17.

У підсумку НААУ як розпорядник інформації під час розв'язання питання щодо доступу до інформації має керуватися Законом України «Про доступ до публічної інформації»⁸¹⁰.

На виконання п. 2 постанови Уряду № 835⁸¹¹ розпорядники інформації, визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації», мали протягом шести місяців (тобто до 25 квітня 2016 року) забезпечити оприлюднення та подальше оновлення на своїх офіційних вебсайтах наборів даних згідно з Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затверджених цією постановою. Але інформація про ЄРАУ була розміщена на приватному ресурсі <https://www.imena.ua> без застосування обов'язкового переліку набору відкритих даних, який забезпечує послідовну стабільність інформаційних даних⁸¹². У чинному вигляді ЄРАУ дає можливість отримати інформацію лише про окремого адвоката згідно з його даними або обрати необхідного адвоката зі списку запропонованих (знайдених). Чинний ЄРАУ не дає змоги у відкритому доступі отримати достовірну інформацію, зокрема, про:

- › чисельність і персональний склад всіх адвокатів України;
- › чисельність адвокатів кожного регіону;
- › чисельність та персональний склад адвокатів іноземних держав, які набули права на заняття адвокатською діяльністю в Україні;
- › обрані адвокатами організаційні форми адвокатської діяльності та їхній кількісний склад.

Отже, у підсумку **проблеми з веденням ЄРАУ** в адвокатурі є такими:

- › Порядком ведення Єдиного реєстру адвокатів України, затвердженим РАУ, передбачено внесення до ЄРАУ та оприлюднення інформації, яка не передбачена Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»;
- › за внесення до ЄРАУ інформації, не передбаченої Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», встановлено плату, також не передбачену цим Законом;
- › НААУ як розпорядник інформації, що міститься у ЄРАУ, всупереч п. 2 постанови Уряду № 835, не забезпечено оприлюднення та подальше оновлення на офіційному вебсайті НААУ набору даних згідно з Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затверджених цією постановою;
- › порядок ведення ЄРАУ не відповідає вимогам Закону України «Про публічні електронні реєстри»⁸¹³.

Окрім того, є законодавчі ініціативи, які спрямовані на легалізацію таких практик. Так, законопроектом № 7025⁸¹⁴ пропонується внести істотні зміни та доповнення до ст. 17 Закону щодо функціонування ЄРАУ, відповідно до яких:

810 Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI, п. 4 ч. 2, ч. 4 ст. 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

811 Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>.

812 Адвокатура в Україні: уроки перших років самоврядності. Тіньовий звіт. Лабораторія законодавчих ініціатив (у співпраці з ГО «Адвокат майбутнього»). Київ, 2018. С. 40–44. URL: https://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Shadow_Report_Bar_19.09.2018pdf-1.pdf.

813 Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18.11.2021 № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>.

814 Про саморегульнівні організації: проєкт Закону України, реєстраційний № 7025 від 04.02.2022. URL: <https://td.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38927>.

- › НААУ є держателем (власником) ЄРАУ, організовує та забезпечує його ведення;
- › за рішенням РАУ до ЄРАУ можуть вноситися відомості, не передбачені Законом;
- › внесення відомостей до ЄРАУ здійснюється на підставі та в порядку, встановленому РАУ;
- › Порядок ведення ЄРАУ затверджується РАУ та не потребує реєстрації у Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів;
- › реєстрація ЄРАУ як об'єкта реєстру не вимагається;
- › адміністрування ЄРАУ здійснюється держателем реєстру на підставі та в порядку, встановленому РАУ.

Загалом цією законодавчою ініціативою пропонуються зміни до Закону, що є намаганням вивести питання ведення ЄРАУ з-під сфери дії Закону України «Про публічні електронні реєстри» або окремих його норм та узаконити свавілля РАУ щодо встановлення різноманітних платежів за внесення відомостей до ЄРАУ, не передбачених Законом⁸¹⁵.

Рекомендації

Ухвалити зміни до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», якими привести у відповідність порядок ведення ЄРАУ до вимог законодавства. РАУ має внести зміни до Порядку ведення ЄРАУ відповідно до цих законодавчих змін. За умови децентралізації адвокатури і законодавчого передбачення можливості добровільного утворення декількох асоціацій адвокатів з обов'язковістю членства адвоката як мінімум в одній такій асоціації, ведення реєстру ЄРАУ доцільно передати одному з органів системи правосуддя, наприклад, Державній судовій адміністрації або Вищій раді правосуддя.

Адвокатське самоврядування

Стан справ

Самоврядні асоціації адвокатів необхідні для забезпечення незалежності адвокатів, представництва їхніх інтересів, постійного навчання, перепідготовки й підтримування їхнього професійного рівня. Вони мають кооперуватися з урядами для забезпечення права кожного на рівний та ефективний доступ до юридичної допомоги, щоб адвокати були здатні за відсутності недоречного стороннього втручання давати поради і допомагати своїм клієнтам згідно із законом та визнаними професійними стандартами й етичними правилами.

У Рекомендації Комітету міністрів РЄ R (2000)21⁸¹⁶ про свободу здійснення професії адвоката також зазначається про необхідність створення можливостей та заохочення адвокатів для формування професійних місцевих, національних і міжнародних асоціацій, на які покладено завдання зміцнення професійних стандартів та гарантування незалежності, а також захисту інтересів адвокатів. Крім того, цим актом заохочується приєднання адвокатів до відповідних асоціацій. При цьому асоціації адвокатів або інші професійні об'єднання юристів повинні бути самоврядними, незалежними від органів влади та громадськості.

815 Законопроект № 7025: ризики для незалежності адвокатури. Центр Дністрянського. 2022. URL: <https://dc.org.ua/news/zakonoproekt-no7025-riziki-dla-nezaleznosti-advokaturi>.

816 Recommendation No. R(2000)21 of the Committee of Ministers to member States on the freedom of exercise of the profession of lawyer. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/CoE-rec200021-freedom-exercise-profession-lawyer.pdf>.

Хартія основних принципів європейської адвокатської професії Ради адвокатських асоціацій та правових товариств Європи (2006)⁸¹⁷ визначає 10 основних принципів адвокатської професії у ЄС, до яких, зокрема, належить принцип саморегулювання адвокатської професії. В офіційному коментарі до Хартії зазначається, що однією з характерних рис нерозвинутих демократій є намагання держави, відкрито або приховано, контролювати професію адвоката і діяльність адвокатів.

Більшість європейських юридичних професій поєднують у собі державне регулювання і саморегулювання. У багатьох випадках держава, визнаючи важливість основних принципів, використовує законодавство для їх підсилення, наприклад, шляхом закріплення у законі принципу конфіденційності або надання асоціаціям адвокатів повноважень ухвалювати правила професійної етики. Рада адвокатських асоціацій та правових товариств Європи переконана, що **лише сильне професійне саморегулювання може гарантувати професійну незалежність адвокатів від держави, і без гарантій незалежності адвокати не зможуть виконувати свою професійну і юридичну роль**⁸¹⁸.

Адвокатське самоврядування є чітким показником розвитку інституту адвокатури, міцної й незалежної адвокатської корпорації. На сучасному етапі судово-правової реформи, коли відбулося становлення адвокатури як самоврядного інституту правової системи, завданням адвокатської спільноти є вдосконалення системи органів адвокатського самоврядування, виважений розподіл повноважень між органами адвокатського самоврядування та їх здійснення ефективно й відповідно до законодавства⁸¹⁹.

В Україні адвокатура є незалежним *самоврядним* інститутом. Адвокатське самоврядування – гарантоване державою право адвокатів самостійно вирішувати питання організації та діяльності адвокатури⁸²⁰. Воно діє з метою забезпечення належного здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій такої діяльності, захисту професійних прав адвокатів, забезпечення високого професійного рівня адвокатів та розв'язання питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні. Рішення ОАС є обов'язковими до виконання кожним адвокатом⁸²¹. Невиконання таких рішень є підставою для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності⁸²².

До завдань адвокатського самоврядування, зокрема, належать утворення та забезпечення діяльності кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури; забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України; участь у формуванні Вищої ради правосуддя у порядку, визначеному Законом⁸²³.

Водночас система адвокатського самоврядування складається та здійснюється через діяльність восьми організаційних форм, серед яких:

- › З'їзд адвокатів України;
- › Рада адвокатів України (РАУ);

817 Хартія основних принципів європейської адвокатської професії від 25.11.2006. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU06301>.

818 Законопроект №7025: ризики для незалежності адвокатури. Центр Дністрянського. 2022. URL: <https://dc.org.ua/news/zakonoprojekt-no7025-riziki-dla-nezaleznosti-advokaturi>.

819 Заблазюк Д. Шляхи удосконалення організаційних форм адвокатського самоврядування в Україні. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки». Т. 7. № 1. 2020. С. 34

820 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, п. 3 ч. 1 ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

821 Там само, п. 5 ч. 1 ст. 21.

822 Там само, п. 6 ч. 2 ст. 34.

823 Там само, ст. 44.

- › Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури (ВКДКА);
- › Вища ревізійна комісія адвокатури (ВРКА);
- › Конференція адвокатів регіону (КАР);
- › Рада адвокатів регіону (РАР);
- › Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія регіону (КДКА);
- › Ревізійна комісія регіону (РКР).

З'їзд адвокатів України є вищим органом адвокатського самоврядування, який скликається РАУ не рідше одного разу на три роки або на вимогу не менш як 1/10 від загальної кількості адвокатів, включених до ЄРАУ, або не менш як 1/3 рад адвокатів регіонів⁸²⁴. До його функцій належать затвердження Статуту НААУ, а також інших нормативних документів і звітів та обрання головуючого і заступників головуючого З'їзду адвокатів України, ВКДКА та ВРКА. Деякі важливі функції З'їзду виходять за межі регулювання адвокатури як такої, зокрема: на ньому обирають/призначають двох членів Вищої ради правосуддя; двох – Вищої кваліфікаційної комісії суддів та одного члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

КАР є вищим органом адвокатського самоврядування у кожній області країни, що скликається Радою адвокатів регіону не рідше одного разу на рік або за пропозицією не менш як 1/10 від загальної кількості адвокатів регіону або РАУ. Окрім функцій, що повторюють функції З'їзду адвокатів України, але на регіональному рівні, КАР також обирає делегатів до нього⁸²⁵.

РАУ виконує функції адвокатського самоврядування у період між з'їздами адвокатів України. До її складу входять 30 членів, стаж адвокатської діяльності яких становить не менше п'яти років. Вона виконує регулярні організаційні функції, займається питаннями та порядком сплати адвокатських внесків та розглядає скарги щодо рішень регіональних асоціацій адвокатів⁸²⁶.

На регіональному рівні **РАР** виконують подібні функції у період між конференціями адвокатів регіону. Існує 27 рад адвокатів регіону, уповноважених представляти адвокатів регіону, виконувати адміністративні функції щодо грошових засобів та майна, контролювати якість безоплатної правничої допомоги та складання порядку денного для регіональних з'їздів адвокатів⁸²⁷.

ВКДК є колегіальним органом, завданням якого є розгляд скарг щодо кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури. Вона підзвітна З'їзду адвокатів України та РАУ. Цей орган розглядає та здійснює дії щодо скарг на рішення регіональних КДКА та узагальнює дисциплінарну практику⁸²⁸.

КДКА є регіональними дисциплінарними органами НААУ. Як орган самоврядування КДКА визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір отримати право на заняття адвокатською діяльністю, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності адвокатів. Кожна КДК налічує 30 членів і є підзвітною КАР⁸²⁹.

824 Там само, ст. 54.

825 Там само, ст. 47.

826 Там само, ст. 55.

827 Там само, ст. 48.

828 Там само, ст. 52.

829 Там само, ст. 50.

ВРКА здійснює моніторинг фінансово-господарської діяльності НААУ, її центральних і регіональних органів, КДКА та регіональних ревізійних комісій.

ПКР здійснює моніторинг фінансово-господарської діяльності відповідної Ради адвокатів регіону та КДКА. Вона розробляє висновки, які подає на розгляд та затвердження З'їзду адвокатів регіону, а також може подавати результати перевірок РАУ та З'їзду адвокатів України⁸³⁰.

З метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування 19 листопада 2012 року була утворена **Національна асоціація адвокатів України**. Вона є недержавною некомерційною професійною організацією, яка об'єднує всіх адвокатів України⁸³¹. НААУ утворюється З'їздом адвокатів України та не може бути реорганізована (а лише ліквідована законом). Цим же З'їздом затверджується Статут НААУ⁸³². До переліку обов'язків, які покладаються на НААУ, зокрема, належать: представляти адвокатуру України у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадськими об'єднаннями та міжнародними організаціями, делегувати представників до органів державної влади; захищати професійні права адвокатів та забезпечувати гарантії адвокатської діяльності тощо.

Відповідно до адміністративно-територіального поділу України ОАС поділяються на два рівні – центральні органи адвокатського самоврядування (на загальнодержавному рівні) та регіональні (на обласному та в місті Києві).

Після складення присяги всі адвокати стають членами НААУ, оскільки українським законодавством передбачено обов'язкове і безальтернативне членство усіх адвокатів України в НААУ⁸³³.

Прогрес і проблеми

По-перше, безальтернативне членство адвокатів в НААУ, на думку деяких фахівців, не відповідає Конституції України⁸³⁴. Так, 10 листопада 2023 року до Конституційного Суду України надійшла конституційна скарга Плескача В.Ю. щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч. 6 ст. 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»⁸³⁵. Стверджується, що обов'язкове і безальтернативне членство всіх адвокатів України в НААУ є порушенням конституційного права на свободу об'єднання громадян у громадські організації і свідчить про невідповідність цього оспорюваного припису Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» ч.ч. 1, 4 ст. 36 Конституції України. Причиною цього є те, що будь-яких дисциплінарних і кваліфікаційних функцій щодо адвокатів НААУ не здійснює. Відповідно не виконуються критерії, за яких обов'язкове членство в цьому об'єднанні не порушує це право з огляду на відповідну практику ЄСПЛ. Діяльність НААУ не пов'язана із тим публічним інтересом, з яким пов'язана професія адвоката, оскільки організацію цього інтересу здійснюють інші органи адвокатського самоврядування, які НААУ не підзвітні, її рішення і політику виконувати не зобов'язані.

830 Там само, ст. 51.

831 Там само, ст. 45.

832 Статут недержавної некомерційної професійної організації «Національна асоціація адвокатів України», затверджений рішенням Звітно-виборного з'їзду адвокатів України 2017 року. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/statut_naau%2009.06.2017.pdf.

833 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ч. 6 ст. 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

834 Рабовська С.Я. Окремі питання принципів діяльності адвокатури України. Цивільistica процесуальна думка. 2015. № 1. С. 98–102.

835 Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, та їх опрацювання станом на 29.12.2023. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/konstytucijni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-ta-yih-opracuvannya-51>.

Отже, скаржник стверджує, що НААУ у примусовому порядку об'єднує на основі безальтернативного членства усіх адвокатів України, якого український адвокат набуває автоматично за вказівкою закону (ex lege). Наслідком цього є те, що НААУ не є достатньою мірою репрезентативним в українській адвокатурі органом: випробування часом показало, що передбачений Законом порядок обрання «керівництва» адвокатури заточений на високий ступінь корпоратизації Асоціації в руках дуже вузького кола взаємопов'язаних між собою осіб. Пересічний адвокат не має ніякого впливу на діяльність Асоціації, а можливості бути обраним на будь-які посади середнього чи вищого рівня без підтримки керівництва є радше ілюзорними. Водночас будь-яка критика цього органу заборонена правилами адвокатської етики і є підставою для дисциплінарної відповідальності (ст. 12 Правил адвокатської етики⁸³⁶).

Без оцінки конституційності аргументів скаржника можна сказати, що безальтернативність участі кожного адвоката у НААУ як єдиного органу, яким забезпечується діяльність адвокатського самоврядування, гальмує розвиток інституту адвокатури за умови подвійної монополії: монополії на представництво в судах і монополії професійної асоціації.

Друга проблема стосується діяльності ОАС. Зокрема, після 2014 року – початку збройної агресії Російської Федерації проти України – **органи адвокатського самоврядування Автономної Республіки Крим так і не були відновлені на підконтрольній території України**⁸³⁷. Хоча органи влади чи заклади вищої освіти, маючи аналогічну проблему, зробили такий крок, попри неможливість передбачити тривалість окупації цього регіону України. Так само були змінені адреси ОАС Луганської та Донецької областей.

Не менш важливою проблемою є **фактична відсутність ОАС в місті Києві** – ситуація, яка історично склалася через конфлікти між різними представниками адвокатури та полягає у несформованості таких органів. Декілька років формувалися як Рада адвокатів міста Києва, так і Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури міста Києва, проте вони не отримували визнання РАУ та ВКДКА через несприйняття їхнього складу з боку НААУ⁸³⁸. Остання спроба сформувати ОАС в місті Києві завершилася 7 листопада 2021 року шляхом визнання РАУ звітно-виборної конференції адвокатів міста Києва неповноважною. РАУ заявила, що всі прийняті нею рішення не мають юридичних наслідків⁸³⁹. Відтак адвокати міста Києва позбавлені можливості участі в роботі ОАС, а юристи, які бажають стати адвокатами, перебувають у ситуації ускладненого для них доступу до професії з підстав зволікання з боку ОАС центрального рівня з розв'язанням конфлікту, що триває багато років. Ця ситуація змушує юристів починати свою кар'єру в адвокатурі в інших регіонах, де вони насправді не живуть і не планують там займатися адвокатською діяльністю.

Ще один проблемний момент – повноважність наявних ОАС. Законом встановлено загальний п'ятирічний строк перебування на посадах в органах адвокатського самоврядування. При цьому забороняється перебувати на посадах в ОАС понад два строки підряд⁸⁴⁰.

836 Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 2017 року (зі змінами від 15.02.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001891-17#Text>.

837 Бути адвокатом в окупованому Криму. LB.ua. 2023. URL: https://lb.ua/blog/koalitsiia_ua5am/589698_buti_advokatom_okupovanomu_krimu.html.

838 Таке невизнання неодноразово було предметом судового спору. Наприклад, Київський апеляційний адміністративний суд задовольнив апеляційну скаргу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури м. Києва і визнав протиправним рішення ОАС центрального рівня про відмову у визнанні результатів її формування. Рішення КААС від 11.04.2018 у справі № 826/13030/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73420793>.

839 Через неповноважність конференція адвокатів м. Києва не сформувала органи адвокатського самоврядування столиці – рішення РАУ. Національна асоціація адвокатів України. 2022. URL: <https://unba.org.ua/news/7239-cherez-nepovnovazhnist-konferenciya-advokativ-m-kieva-ne-sformovala-organi-advokats-kogo-samovryaduvannya-stolici-rishennya-rau.html>.

840 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст.ст. 48, 50–53, 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

У 2016 році в коментарях до проекту Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», розробленого Радою з питань судової реформи, експерти Проекту ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції» зазначали, що у переважній більшості європейських країн строк повноважень у органах адвокатського самоврядування (голова, члени ради тощо) становить від одного до трьох років⁸⁴¹. Відтак строк повноважень, визначений українським законодавством, є доволі тривалим і не сприяє належній частоті оновлення ОАС.

Схожі рекомендації щодо строків перебування на посадах керівників і членів органів адвокатського самоврядування висловлені у Спільному висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) та Директорату правосуддя та людської гідності Загального директорату прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 18 жовтня 2011 року CDL-AD(2011)039⁸⁴².

Водночас найбільша проблема полягає в тому, що нинішні ОАС були сформовані на установчих конференціях адвокатів регіонів та установчому з'їзді адвокатів у 2012 році. Отже, у 2022 році сплив другий п'ятирічний строк перебування на посаді у переважній більшості очільників ОАС – голів і членів рад адвокатів регіону, голів і членів КДКА; членів ВКДКА; голови, заступника голови та значної частини членів РАУ. Отже, персональний склад ОАС неминуче мав оновитися у 2022 році. Цього не відбулося, тож чинність цих органів може бути поставлена під питання, попри принцип континуїтету, на який посилається НААУ у своїй публічній комунікації⁸⁴³.

Однак сутність принципу континуїтету насправді відрізняється залежно від галузі права.

Він може означати і безперервність існування держави в міжнародному праві, і збереження конституційних інститутів при переході від одного правового режиму до іншого, і територіальний континуїтет тощо. Врешті, найближчим до нього за змістом може бути термін «інституціональний континуїтет» – безперервність діяльності конституційних державних органів у випадках, прямо передбачених Законом (Перехідні положення Конституції), на що вказують самі адвокати⁸⁴⁴. У випадку ж ОАС **законодавство не передбачає континуїтету повноважень їхніх членів, а виводити їх із загальних принципів права за жодного підходу до його тлумачення просто неможливо**. Принцип юридичної визначеності як складової верховенства права навпаки вказує на відсутність жодних повноважень у членів ОАС, що зумовлює необхідність якнайшвидшого проведення з'їзду адвокатів. В умовах воєнного стану це може відбуватися із залученням цифрових засобів, про що буде зазначено нижче.

Водночас НААУ ухвалила рішення про неможливість проведення з'їзду адвокатів для переобрання складу ОАС у зв'язку із введенням в Україні правового режиму воєнного стану⁸⁴⁵. Застереження такого змісту було внесено у регламенти ОАС. Обґрунтовується це неможливістю фізичного проведення з'їзду та необхідністю збереження майна.

841 Коментарі до проекту Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», розробленого Радою з питань судової реформи. 2016, п. 39. URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Law-Bar-Comments-EUProjectTeam_22April-2016_ukr_.pdf.

842 CDL-AD(2011)039-e Joint Opinion on the draft law on the bar and practice of law of Ukraine by the Venice Commission and the Directorate of Justice and Human Dignity within the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2011), п.п. 96, 97. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)039-e).

843 РАУ ухвалила рішення про скликання Шостого з'їзду адвокатів України. Національна асоціація адвокатів України. 2022. URL: <https://unba.org.ua/news/7582-rau-uhvalila-rishennya-pro-sklikannya-shostogo-zizdu-advokativ-ukraini.html>.

844 Рафальська І. Допис у соціальній мережі Facebook від 15.09.2023. URL: <https://www.facebook.com/share/p/23M6GWeUtZXQz98p>.

845 Про внесення змін до Регламенту Ради адвокатів регіону: рішення Ради адвокатів України від 01.08.2022 № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0050871-22#Text>.

Натомість в умовах воєнного стану відбувається безліч заходів, а розроблені протоколи безпеки дають змогу уникнути небезпеки, яка згадується у цих рішеннях ОАС. Правовий режим воєнного стану вводить обмеження щодо електоральних процесів, проте не зупиняє можливість переобрання членів консультативно-дорадчих, кадрових, дисциплінарних та інших структур органів державної влади. Аналогічні з'їзди, збори та інші форми колективних зібрань були проведені представниками вищих навчальних юридичних закладів, прокурорами та суддями.

РАУ все ж таки мала намір провести з'їзд адвокатів до моменту, коли повноваження членів ОАС остаточно спливли (листопад 2022 року). Так, 6 вересня 2022 року РАУ прийняла рішення про скликання Шостого звітно-виборчого з'їзду адвокатів України⁸⁴⁶. Проте він так і не відбувся, а жодної інформації про це в публічному доступі немає. Виходить непослідовна позиція – спочатку оголошується про проведення чергового з'їзду з вказанням на те, що 17 листопада 2022 року завершуються повноваження членів ОАС, а згодом апелюють до принципу континуїтету.

Як наслідок, неспроможність ОАС провести З'їзд адвокатів України призвела до невиконання конституційної функції інституту адвокатури. Зокрема, досі не делеговано двох членів до ВРП⁸⁴⁷ та одного – до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів⁸⁴⁸ – органів у системі правосуддя, без яких неможливе якісне функціонування системи судочинства та прокуратури, а також гарантування незалежності суддів і прокурорів у своїй професійній діяльності.

У контексті повноважності ОАС варто зазначити, що Ізовітова Лідія Павлівна з 17 листопада 2012 року є головою НААУ і РАУ, а також поєднує ці посади із посадою голови Експертної ради з питань акредитації та сертифікації щодо підвищення кваліфікації адвокатів, яка утворена при НААУ за рішенням РАУ як постійно діючий колегіальний робочий орган НААУ, що діє з метою організаційно-методичного забезпечення акредитації заходів з підвищення кваліфікації адвокатів та організаторів таких заходів, сертифікації осіб, які допускаються до проведення заходів з підвищення кваліфікації адвокатів як доповідачі, лектори, тренери або експерти, та проведення таких акредитацій і сертифікацій. Очевидно, що концентрація влади в руках однієї особи протягом суттєвого проміжку часу сприяє виникненню ризиків і зловживань владою, оскільки відсутність належного контролю та підзвітності може призвести до ухвалення рішень, які не завжди відповідають інтересам адвокатської спільноти і суспільства загалом, що і спостерігається протягом останніх років в адвокатурі України. Повний контроль за інститутом адвокатури, який впливає з відповідних посадових повноважень, суперечить принципам демократичного управління і прозорості, що є ключовими для ефективного функціонування адвокатури та правосуддя в Україні. Принцип ротации має демократичне значення, адже слугує своєрідною протипагою всевладності.

Отже, для повноцінного функціонування ОАС має відбуватися постійне оновлення цих органів, а нелегітимне перебування в них одних і тих самих осіб уже понад 10 років ставить під загрозу якість їхньої роботи, а відтак і дієвість усього адвокатського самоврядування, яке хоча і зберігає формальні ознаки, але при цьому не виконує свої

846 РАУ ухвалила рішення про скликання Шостого з'їзду адвокатів України. Національна асоціація адвокатів України. 2022. URL: <https://unba.org.ua/news/7582-rau-uhvalila-rishennya-pro-sklikannya-shostogo-zizdu-advokativ-ukraini.html>.

847 Representatives of the Bar in the HCJ resigned because of disagreement with unconstitutional status restrictions. Ukrainian National Bar Association. 2022. URL: <https://en.unba.org.ua/activity/news/7396-representatives-of-the-bar-in-the-hcj-resigned-because-of-disagreement-with-unconstitutional-status-restrictions.html>.

848 Чинний склад КДКП від 03.11.2021 укомплектований 10 з 11 членів. Не вистачає лише члена, який мав бути делегований З'їздом адвокатів України, який з того часу так і не відбувся з причин, які буде наведено у звіті нижче.

функції. Натомість лунають деструктивні пропозиції щодо скасування заборони перебувати на посадах в ОАС понад два строки підряд (законопроект № 7025⁸⁴⁹).

Черговий виклик – забезпечення виборності та прозорості процедур ОАС. ОАС створили складну систему квотування під час делегування адвокатів на З'їзд адвокатів України. Так, відповідно до Закону⁸⁵⁰ РАУ встановлюється квота представництва, порядок висунення та обрання делегатів З'їзду адвокатів України, а також порядок проведення З'їзду адвокатів України⁸⁵¹. Цими актами **встановлено, що квоти обрання делегатів на зборах адвокатів регіону визначаються** з огляду на кількість адвокатів у відповідних районах області, містах обласного підпорядкування, районах міста, але не менше двох делегатів від кожного району області, міста обласного підпорядкування, району міста за даними ЄРАУ, згідно зі списком, сформованим Секретаріатом Ради адвокатів України. Спочатку проводять збори адвокатів регіону з метою висунення й обрання делегатів Конференції регіону, а лише потім остаточно обирають делегатів на З'їзд адвокатів України. Тобто непряме представництво ОАС віддаляє його членів від кожного адвоката у два «фільтри», що демотивує адвокатів активно брати участь у таких зборах, оскільки внаслідок такої складної системи квотування обираються зазвичай одні й ті самі люди.

Піддати критиці таку систему адвокату неможливо, оскільки вона фактично заборонена нормою ст. 12 Правил адвокатської етики⁸⁵². Звернутися до суду також неможливо, адже Велика Палата Верховного Суду у 2021 році сформулювала правову позицію, відповідно до якої на такі спірні правовідносини взагалі не поширюється юрисдикція судів⁸⁵³.

Рекомендації

1. На законодавчому рівні змінити процедуру обрання органів самоврядування із застосуванням принципу прямого голосування та один адвокат = один голос із використанням цифрових засобів (наприклад, система ЄСІТС або інше технологічне рішення, що може бути розроблено Міністерством з питань цифрової трансформації або одним з органів системи правосуддя).
2. Зменшити загальний строк перебування на посадах в органах адвокатського самоврядування з п'яти до максимум трьох років відповідно до європейських стандартів.
3. Перезавантажити органи самоврядування адвокатури:
 - › варіант 1: внести зміни до закону, яким передбачити нову системи виборів до ОАС на основі принципу прямого голосування із можливістю застосування механізму електронного голосування та зобов'язати ОАС провести вибори на регіональному та національному рівнях;
 - › варіант 2: внести зміни до закону, якими передбачити ліквідацію єдиної НААУ (з відповідними перехідними механізмами), зберігши обов'язковість членства адвоката у професійній асоціації та передбачивши право адвокатів на добровільне утворення асоціацій та обрання органів адвокатського самоврядування.

849 Про саморегульнів організації: проект Закону України, реєстраційний № 7025 від 04.02.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38927>.

850 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ч. 3 ст. 54. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

851 Наприклад, Порядок висунення та обрання делегатів конференції адвокатів Одеської області: рішення Ради адвокатів України від 16.02.2017 № 43. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/files/Rishennya/Poryadok_Odesa_Konfaranciya.pdf.

852 Правила адвокатської етики: З'їзд адвокатів України від 09.06.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001891-17#Text>.

853 Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 18.05.2021 у справі № 758/733/18 (провадження № 14-78цс21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97220706>.

Адвокати на тимчасово окупованих територіях (ТОТ)

Стан справ

Про долю адвокатів, які проживають на тимчасово окупованих територіях, відомо не так багато достовірної інформації. Хоча наразі статистичних даних незначна кількість, все ж історія адвокатів України з ОРДЛО, окупованих у 2014 році, та на території окупованого Криму може слугувати орієнтиром. У так званих ЛНР і ДНР та в окупованому Криму окупаційною владою були створені органи адвокатського самоврядування та ухвалено законодавство, що регулює адвокатську діяльність. Тому, починаючи з 2015 року, українські адвокати могли отримувати свідоцтва на цих територіях. Згідно з одним зі звітів, близько 300 адвокатів зареєструвалися в новій організації адвокатів у так званій ДНР, а 90 адвокатів – у так званій ЛНР⁸⁵⁴. Для порівняння, станом на грудень 2020 року в ЄРАУ налічувалося 2884 адвокати в Донецькій області та 701 адвокат в Луганській області⁸⁵⁵.

Хоча велика кількість адвокатів полишили професію або виїхали з окупованих територій у 2014 році, частина з них залишилися, прийняли нові умови і продовжили професійну діяльність, беручи участь у «правосудді» на ТОТ. Деякі з цих рішень, без сумніву, мали ідейний характер, тоді як інші, ймовірно, були більш прагматичними з огляду на сімейні або інші міркування. За деякими повідомленнями, адвокати, які залишилися на підконтрольних Росії територіях після 2014 року, зазнавали залякувань і не отримували значної підтримки з боку нових адвокатських об'єднань⁸⁵⁶. Час покаже, чи буде подібна ситуація на територіях, що були окуповані після 24 лютого 2022 року⁸⁵⁷.

Прогрес і проблеми

Наразі, щоб отримати можливість легалізувати свою діяльність, громадяни України на тимчасово окупованих територіях мають проходити певні підтверджувальні процедури, а саме: отримувати громадянство країни-окупанта, складати присягу, отримувати документи, що посвідчують спеціальне право, у представників незаконних органів влади та сплачувати податки до бюджету країни-агресора.

Одночасно частина адвокатів, які здійснюють адвокатську або іншу правничу діяльність на ТОТ, перебувають у статусі діючих адвокатів у ЄРАУ.

Окремою проблемою перебування адвокатів у ЄРАУ (це означає, що вони мають право на здійснення діяльності на всій підконтрольній Україні території) та в статусі адвокатів на ТОТ (відповідно до законодавства окупанта) є можливий вплив, який адвокати можуть здійснювати на систему адвокатури України шляхом участі у конференціях і З'їзді. Адже перебування особи в статусі адвоката на ТОТ відповідно до норм окупаційної влади, складання присяги адвоката відповідно до законодавства окупаційної влади ставить під сумнів його незалежність, безсторонність і неупередженість.

854 D. Meyer, W. Surviving the Assault: The Ukrainian Legal System After a Year of War. 2023 ICLAC Rule of Law Report. P. 57–58. URL: https://ilacnet.org/wp-content/uploads/2023/05/ILAC_Ukraine_Law-Report-2023.pdf.

855 Annual Report for 2020. Ukrainian National Bar Association. Kyiv, 2021. P. 8. URL: https://en.unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/ENG_ANNUAL_REPORT_2020.pdf.

856 Submission to the report on protection of lawyers. ZMINA Human Rights Center, Ukrainian Helsinki Human Rights Union. 2021. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/zmina-submission_0.pdf.

857 D. Meyer, W. Surviving the Assault: The Ukrainian Legal System After a Year of War. 2023. ICLAC Rule of Law Report. P. 57–58. URL: https://ilacnet.org/wp-content/uploads/2023/05/ILAC_Ukraine_Law-Report-2023.pdf.

Проблема продовження професійної діяльності на ТОТ полягає в тому, що адвокати складають присягу окупаційній владі, що узаконює її здійснення на окупованих територіях. Як мінімум це входить у конфлікт із присягою, яку вони давали, стаючи адвокатами України⁸⁵⁸. Тому така діяльність має ставати підставою для дисциплінарної відповідальності⁸⁵⁹. Водночас факт отримання статусу адвоката на ТОТ можна розцінити як склад злочину, передбачений ст. 1111 Кримінального кодексу України⁸⁶⁰ – колабораційна діяльність. Відповідні кримінальні провадження наразі розслідуються Службою безпеки України, хоча форми вчинення колабораційної діяльності не обов'язково пов'язані саме із наданням правничих послуг.

Відтак у Верховній Раді України зареєстровано три законопроекти, якими пропонується уточнити питання щодо кримінальної відповідальності – № 8077⁸⁶¹, № 10136⁸⁶² та альтернативний до нього № 10136-1⁸⁶³. Першим пропонується криміналізувати професійну діяльність, пов'язану з наданням послуг адвоката, а також інших публічних послуг за законодавством держави-агресора. Рештою пропонується внести зміни до ст. 1111 Кримінального кодексу України, доповнивши диспозицію прямою згадкою про таку форму її вчинення, як «здійснення незалежної професійної діяльності у взаємодії з окупаційною адміністрацією держави-агресора».

Водночас висловлюється і критична оцінка такої позиції, адже адвокати, що полишені самі на себе на ТОТ, дотримуються норм міжнародного права та провадять єдино можливу професійну діяльність, яка дозволяє їм вижити на цих територіях. Звинувачувати в тому, що вони перебувають у такому становищі, треба не самих адвокатів, а Російську Федерацію як державу-агресора. Окрім того, частина з цих адвокатів залишається на проукраїнських позиціях та є єдиним містком між українською владою та особами, які підпали під переслідування окупаційної влади⁸⁶⁴. Тож треба оцінювати кожного адвоката індивідуально – залежно від того, що і як він робив, навіть якщо інформацію можна буде отримати тільки згодом, після деокупації.

Складність оцінки діяльності адвокатів, які залишилися на ТОТ, також підкреслюється і в експертному середовищі. Водночас, стаючи у цій дискусії на бік адвокатів, адвокатка А. Сербіна зауважує, що «адвокатська діяльність повинна мати імунітети від переслідування за факт здійснення такої діяльності за законами окупанта під час окупації. Населення має право на захист, і цей захист має здійснювати незалежний адвокат, яким є кожен український адвокат»⁸⁶⁵. Крім того, експертка коаліції «Україна. П'ята ранку» Д. Свиридова наголошує,

858 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

859 Там само, ст. 34.

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

861 Про внесення змін до статті 111-1 Кримінального кодексу України щодо вдосконалення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність: проект Закону України, реєстраційний № 8077 від 26.09.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40531>.

862 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення відповідальності за деякі злочини проти основ національної безпеки України: проект Закону України, реєстраційний № 10136 від 09.10.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42957>.

863 Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо вдосконалення відповідальності за деякі злочини проти основ національної безпеки України: проект Закону України, реєстраційний № 10136-1 від 24.10.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43055>.

864 Крапивін Є. Ключові проблеми правового виміру при деокупації тимчасово окупованих територій, визначення прав та відповідальності громадян. Українська Гельсінська спілка з прав людини. 2022. С. 7. URL: <https://national-platform.org/klyuchovi-vikiki-pravovogo-vimiru-pri-deokupaczi%D1%97-timchasovo-okupovanih-teritorij-viznachennya-prav-ta-vidpovidalnosti-gromadyan/>.

865 Адвокатська діяльність в окупації: забезпечення права на захист чи колабораціонізм? Українська Гельсінська спілка з прав людини. 2023. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/advokatska-dialnist-v-okupatsii-zabezpechennia-prava-na-zakhyst-chy-ko-laboratsionizm/>.

що єдина позиція щодо оцінки дій адвокатів, які опинилися у такій ситуації, «має бути сформована серед професійної адвокатської спільноти»⁸⁶⁶.

Водночас важливо зауважити, що НААУ зі свого боку займає неконструктивну позицію щодо захисту національної безпеки України у питаннях збройної агресії Російської Федерації щодо України. Свідченням цього є низка фактів.

По-перше, НААУ з 2014 року не відновила роботу ОАС АР Крим та м. Севастополь (місцевих рад і КДКА) на підконтрольних територіях, діяльність яких була фактично припинена з моменту окупації. Хоча, наприклад, ради та КДКА Донецької та Луганської областей були перенесені для діяльності на підконтрольній території.

По-друге, **НААУ публічно підтримує і загалом схвалює позицію щодо неможливості притягнення до відповідальності (дисциплінарної та кримінальної) українських адвокатів, які не припинили діяльність на тимчасово окупованих територіях** (і, серед іншого, навіть співпрацюють з окупаційним режимом у АР Крим)⁸⁶⁷. Наприклад, 16 січня 2024 року Шевченківський районний суд міста Києва застосував запобіжний захід до мешканки окупованої території Луганської області, яка очолила суд в окупації та підозрюється у колабораційній діяльності⁸⁶⁸. При цьому така суддя з 2007 року має в Україні свідоцтво адвоката. За інформацією з ЄРАУ⁸⁶⁹, її право на заняття адвокатською діяльністю не припинено. Подібних прикладів у ЄРАУ можна знайти ще багато⁸⁷⁰. Відомо немало фактів виконання ролі «статиста» цими адвокатами у кримінальних провадженнях, наприклад, щодо обшуків у кримських татар, які проводила Федеральна служба безпеки (ФСБ РФ) в анексованому Криму⁸⁷¹. Натомість жодної реакції на такі факти з боку ОАС не спостерігалося.

Також очільниця НААУ наголосила, «що колабораціонізм – це співробітництво з владою ворога. А адвокатська діяльність – професійна і незалежна від держави. Вона жодним чином не пов'язана ні з політикою, ні з пропагандою, ні з агресією. За таких обставин покарання адвокатів абсолютно не вкладається у європейські стандарти справедливого суду»⁸⁷². При цьому вона не надала жодної оцінки процедури отримання дозволу на адвокатську діяльність на ТОТ, зокрема й прийняття такими адвокатами присяги. Адвокат виконує делеговану державою функцію як агент правосуддя поряд із прокурором і суддею, тому це вказує на прями ознаки співпраці.

Отже, питання відповідальності адвокатів на ТОТ залишається відкритим. Відповідь на нього має дати сама адвокатська спільнота у вигляді чіткої позиції з боку ОАС (у частині дисци-

866 Як Україні відновлювати адвокатуру після деокупації території: експертна дискусія. ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.ua/event/yak-ukrayini-vidnovlyuvaty-advokaturu-pislya-deokupacziyi-terytorij-ekspertna-dyskusiya/>.

867 Захисники-«перевертні»: як у Криму адвокати допомагають фабрикувати справи проти політ'язнів. ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.info/articles/zahysnyky-perevertni-yak-u-krymu-advokaty-dopomagayut-fabrykuvaty-spravy-proti-politvyzniv/>.

868 Адвокатці, яка очолила суд в окупації, заочно обрали запобіжний захід. Судовий репортер. 2024. URL: <https://sudreporter.org/advokatci-yaka-ocholya-sud-v-okupacziyi-zaochno-obraly-zapobizhnyj-zahid/>.

869 Свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю № 868. Єдиний реєстр адвокатів України. URL: <https://erau.unba.org.ua/profile/8900>.

870 Наприклад, Суханов Сергій – т.зв. ДНР (свідоцтво № 3595). Єдиний реєстр адвокатів України. URL: <https://erau.unba.org.ua/profile/19423>; Коваленко О. – т.зв. ДНР (свідоцтво № 3447). Єдиний реєстр адвокатів України. URL: <https://erau.unba.org.ua/profile/14181>; Кількеев І. – т.зв. ДНР (одночасно був слідчим органів безпеки ДНР, свідоцтво № 3575). Єдиний реєстр адвокатів України. URL: <https://erau.unba.org.ua/profile/15110>; Шишкіна О. – т.зв. ДНР (свідоцтво № 1339). Єдиний реєстр адвокатів України. URL: <https://erau.unba.org.ua/profile/20593>; Глушков О. – АР Крим (свідоцтво № 943). Єдиний реєстр адвокатів України. URL: <https://erau.unba.org.ua/profile/18002>.

871 Захисники-«перевертні»: як у Криму адвокати допомагають фабрикувати справи проти політ'язнів. ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.info/articles/zahysnyky-perevertni-yak-u-krymu-advokaty-dopomagayut-fabrykuvaty-spravy-proti-politvyzniv/>.

872 Справедливість для адвокатів на ТОТ: критерії обговорили очільники НААУ та ІВА. Національна асоціація адвокатів України. 2024. URL: <https://unba.org.ua/news/9044-spravedlivist-dlya-advokativ-na-tot-kriterii-obgovorili-ochil-niki-naau-ta-iba.html>.

плінарної відповідальності), а також Уряд (у частині перехідного правосуддя і перспектив притягнення до кримінальної відповідальності або застосування інших заходів обмеження до таких адвокатів після деокупації українських територій).

Рекомендації

1. НААУ має виробити єдиний підхід до питання оцінки діяльності адвокатів на ТОТ.
2. Проблема, що полягає у загрозі національній безпеці і не вирішується ОАС, потребує врегулювання на законодавчому рівні: адвокати на ТОТ мають бути позбавлені права на зайняття адвокатською діяльністю як такі, що порушили присягу.

Фінанси адвокатури

Стан справ

Фінансове забезпечення органів адвокатського самоврядування визначається Законом⁸⁷³, відповідно до якого утримання ОАС може здійснюватися за рахунок плати за складання кваліфікаційного іспиту, щорічних внесків адвокатів, відрахувань КДКА на забезпечення діяльності ВКДКА, добровільних внесків адвокатів, адвокатських об'єднань та адвокатських бюро, фізичних і юридичних осіб, інших не заборонених Законом джерел.

Фінансування органів адвокатського самоврядування, розпорядження їхніми коштами та майном має здійснюватися відповідно до кошторисів, які затверджуються конференціями адвокатів регіонів та З'їздом адвокатів України. До того ж фінансова звітність ОАС підлягає щорічному оприлюдненню згідно з порядком, який затверджується РАУ.

Станом на сьогодні нормативне регламентування фінансування органів адвокатського самоврядування реалізується через численні акти ОАС, які не відповідають вимогам Закону, а багато в чому суперечать йому.

Прогрес і проблеми

Система контролю за фінансовою діяльністю НААУ, за задумами ініціаторів Закону, полягала тільки у громадському контролі, який фактично передбачав лише «добру волю» керівних органів адвокатури. Так, у Статуті Національної асоціації адвокатів України⁸⁷⁴ передбачено, що РАУ приймає рішення про розпорядження коштами і майном НААУ відповідно до призначень коштів і майна, визначених статутом Національної асоціації адвокатів України та рішеннями З'їзду адвокатів України. Тобто фактично розпоряджається коштами орган, який керує асоціацією між з'їздами. Водночас Статут надає право одноособового розпорядження коштами НААУ особисто голові РАУ згідно із затвердженими кошторисами⁸⁷⁵.

В абз. 2 ч. 2 ст. 58 Закону встановлено, що розмір **щорічних внесків** адвокатів на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування визначається з урахуванням потреби покриття витрат на забезпечення діяльності рад адвокатів регіонів, РАУ, ВРКА та ведення ЄРАУ й не може перевищувати прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Водночас

873 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

874 Статут недержавної некомерційної професійної організації «Національна асоціація адвокатів України», затверджений рішенням Звітно-виборного з'їзду адвокатів України 2017 року, п.п. 9, 11.5. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/statut_naau%2009.06.2017.pdf.

875 Там само, п. 11.10.

РАУ систематично (кожен рік) визначає⁸⁷⁶ щорічний внесок на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування у розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Тобто встановлює найбільший із допустимих розмір. При цьому вказані рішення не містять жодних пояснень і прорахунків щодо обґрунтування розміру таких внесків.

Установчий з'їзд адвокатів не затверджував кошторисів РАУ та ВКДКА, не враховував потреб покриття витрат на забезпечення діяльності ОАС. Отже, зазначені рішення РАУ були прийняті без будь-якого обґрунтування, що фактично є грубим порушенням вимог профільного Закону, в якому чітко зазначено про необхідність визначення розміру внесків з урахуванням потреби покриття витрат на забезпечення діяльності ОАС⁸⁷⁷.

Щодо плати за складання кваліфікаційного іспиту: ч. 2 ст. 58 Закону передбачено, що розмір плати за складання кваліфікаційного іспиту визначається з урахуванням потреби покриття витрат на забезпечення діяльності КДКА, ВКДКА та не може перевищувати трьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, установлених законом на день подання особою заяви про допуск до складання кваліфікаційного іспиту.

Однак РАУ, вийшовши за межі власних повноважень, самовільно та необґрунтовано вирішила встановити і затвердити плату за складання кваліфікаційного іспиту в розмірі трьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб⁸⁷⁸. З наведеного можна зробити висновок, що РАУ ухвалила рішення, яке загалом суперечить Закону, оскільки внаслідок встановлення імперативної вказівки плати за складання кваліфікаційного іспиту у розмірі трьох прожиткових мінімумів фактично було нівельовано потребу врахування покриття витрат на забезпечення діяльності кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури. Отже, РАУ встановила найвищий із можливих розмір плати, при цьому не врахувавши реальні потреби відповідних ОАС. А відсутність прозорості та звітності у фінансовій складовій цих органів унеможливує визначення витрат кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури, відтак неможливим є і встановлення їхніх реальних потреб.

Платежі, які не передбачені Законом. Закон не передбачає повноважень РАУ щодо встановлення будь-яких додаткових внесків чи платежів. Проте, перевищуючи межі наданих Законом повноважень, РАУ у своїх рішеннях встановлює додаткові плати⁸⁷⁹. Наприклад, така ситуація мала місце щодо одноразового внеску адвокатів іноземних держав (рішення РАУ від 1 червня 2013 року № 156); щорічного внеску адвокатів іноземних держав на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування України (рішення РАУ від 1 червня 2013 року № 157); внеску за доповнення даних у ЄРАУ про помічника адвоката у розмірі 50% від однієї мінімальної заробітної плати (рішення РАУ від 25 вересня 2015 року № 113)⁸⁸⁰; внеску на проходження стажування у розмірі трьох мінімальних заробітних плат станом на день подання особою заяви про призначення стажування (рішення РАУ від 1 червня 2018 року № 80)⁸⁸¹. Однак це суперечить Конституції України, адже у п. 14 ст. 92 задекларовано, що виключно законами України визначаються засади організації та діяльності адвокатури.

876 Рішення про сплату щорічного внеску на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування на 2023 та 2024 роки. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2022-11-16-r-shennya-rau-135_6389bb1d3e0b3.pdf; Рішення про сплату щорічного внеску на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування у 2021 році. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2020-12-18-r-shennya-rau_5fe0a8708f63e.pdf.

877 Адвокатура в Україні: уроки перших років самоврядності. Тіньовий звіт. Лабораторія законодавчих ініціатив (у співпраці з ГО «Адвокат майбутнього»). Київ, 2018. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Shadow_Report_Bar_19.09.2018pdf-1.pdf.

878 Про встановлення плати за складання кваліфікаційного іспиту: рішення Ради адвокатів України від 03.02.2017 № 5. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2017-02-03-r-shennya-rau-5_58adad78088cd.pdf.

879 Там само.

880 Збірка рішень Ради адвокатів України за 2012–2017 роки. URL: http://raro.in.ua/attachments/article/496/zbirka_rishen.pdf.

881 Положення про помічника адвоката: рішення Ради адвокатів України від 25.09.2015 № 80. URL: <https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/pologennya/2015.09.25-pologennya-113.pdf>.

Що стосується умов оприлюднення фінансової звітності органів адвокатського самоврядування, то відповідний Порядок було затверджено рішенням РАУ від 17 грудня 2013 року № 253⁸⁸². Змінами до цього Порядку у 2019 році було значно спрощено процедуру звітування про витрати. Зокрема, за попередньою версією Рада адвокатів регіону (РАР) за формою мала зазначати у таблиці витрат «Фонд оплати праці штатних працівників: (по співробітникам) – ПІБ». Однак починаючи з 2019 року зазначенню підлягають тільки: «Адміністративні витрати», «Єдиний соціальний внесок» і «Назва витрат». Фактично без жодного зазначення детальних фактичних витрат. Такі самі зміни стосуються і формату оприлюднення звітності інших ОАС. При цьому ані Закон, ані внутрішні положення НААУ та ОАС не передбачають прозорих публічних процедур закупівель та зовнішнього аудиту. Це фактично консервує непрозорість і ризики зловживань під час розпорядження коштами, отриманими від адвокатів України ОАС.

Формат фінансового звіту ОАС є занадто узагальненим та спрощеним і не відображає фактичні витрати. Наприклад, звіт НААУ за 2021 рік містить статтю витрат «Утримання офіційного вебсайту; друк вісника НААУ» – 3 028 600 грн⁸⁸³. Крім того, у звіті НААУ за 2021 рік на загальну суму витрат у 39 044 444 грн припадає всього лише дев'ять статей витрат.

Аналогічна ситуація і з фінансовими звітами рад адвокатів регіонів. Зауважимо, що розподіл щорічних внесків адвокатів на підставі рішення Установчого з'їзду адвокатів України від 17 листопада 2012 року № 24 між НААУ та радами адвокатів регіонів здійснюється у відношенні: 30% (НААУ) та 70% (рада адвокатів регіону). Бюджет РАР у 2021 році становив 82 930 411 грн. Бюджет КДКА регіонів – 23 786 847 грн⁸⁸⁴. За інформацією сайту НААУ, станом на 15 грудня 2023 року в ЄРАУ було 46 969 адвокатів, які не зупинили/не припинили адвокатську діяльність⁸⁸⁵.

Станом на березень 2024 року на сайті НААУ розміщений останній опублікований фінансовий звіт, який датований 2021 роком⁸⁸⁶. У відповіді адвокату О. Зеленцову на запит про отримання публічної інформації⁸⁸⁷ Голова Вищої ревізійної комісії адвокатури повідомив, що «РАУ прийнято рішення № 50 «Про закриття доступу до фінансової звітності органів адвокатського самоврядування на період запровадження воєнного стану» з посиланням на Закон України від 3 березня 2022 року № 2115-ІХ «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни».

Окремої уваги заслуговує фінансове звітування Вищої школи адвокатури (далі – ВША). Це пов'язано з тим, що фактичний монополіст у сфері підвищення кваліфікації не має публічних щорічних звітів поряд зі змістовними звітами⁸⁸⁸. Така ситуація є незрозумілою, адже відповідно до Порядку підвищення кваліфікації адвокатів⁸⁸⁹ ВША фінансується за рахунок щорічних внесків за акредитацію сторонніх операторів з підвищення кваліфікації⁸⁹⁰, платежів

882 Порядок оприлюднення фінансової звітності органів адвокатського самоврядування, затверджений рішенням Ради адвокатів України від 17.12.2013 № 253 (зі змінами та доповненнями, внесеними рішенням Ради адвокатів України від 12.04.2019 № 54). URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/poryadki/2019-04-12-poryadki-54_5cebec1ad7321.pdf.

883 Щорічний фінансовий і статистичний звіт Національної асоціації адвокатів України за 2021 рік. Київ, 2022. С. 85. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/UNBA_REPORT_2021_compressed.pdf.

884 Щорічні звіти НААУ. Національна асоціація адвокатів України. URL: <https://unba.org.ua/shorichni-zviti-naau>.

885 В Україні 47 тисяч активних адвокатів. Національна асоціація адвокатів України. 2023. URL: <https://unba.org.ua/news/8621-v-ukraini-47-tisyach-aktivnih-advokativ.html>.

886 Щорічні звіти НААУ. Національна асоціація адвокатів України. URL: <https://unba.org.ua/shorichni-zviti-naau>.

887 Відповідь Голови Вищої ревізійної комісії адвокатури від 11.12.2023 № 472.

888 Звіт про діяльність Вищої школи адвокатури НААУ. 2021. URL: https://drive.google.com/file/d/1S2azMLh4_82-5xGGLlcjZrJR2F62aAe/view.

889 Порядок підвищення кваліфікації адвокатів України (нова редакція): рішення Ради адвокатів України від 03.07.2021 № 63, п.п. 39, 40 розд. III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr063871-21#top>.

890 Докладно у розділі «Постійний професійний розвиток».

адвокатів за підвищення кваліфікації, а також може фінансуватися за рахунок коштів НААУ та/або ВКДКА (фактично за рахунок плати за складання кваліфікаційного іспиту; щорічних внесків адвокатів; відрахувань КДКА на забезпечення діяльності ВКДКА).

З огляду на викладене вище варто зазначити, що станом на сьогодні нормативне регламентування фінансування органів адвокатського самоврядування реалізується через численні акти ОАС, які не відповідають вимогам Конституції та Закону, а багато в чому суперечать їм.

Рекомендації

Внести зміни до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та відповідних актів нижчого рівня або прийняти новий закон, яким запровадити механізми, що забезпечать достатній рівень прозорості та деталізації фінансової звітності задля унеможливлення зловживань. Зокрема, це стосується необхідності:

- › врегулювання публічної процедури закупівель робіт і послуг;
- › деталізованого та постатейного відображення у звітності;
- › оприлюднення договорів про закупівлі товарів і послуг;
- › публікації кількості найманих працівників із зазначенням їхніх посад, посадових окладів і розміру нарахованої та виплаченої заробітної плати тощо;
- › обов'язку ОАС на регулярній основі підтверджувати достовірність фінансової звітності незалежним аудитором.

Доступ до професії

Стан справ

Закон визначає перелік вимог, яким має відповідати особа, яка прагне набути право на заняття адвокатською діяльністю⁸⁹¹. До цих вимог належать: наявність повної вищої юридичної освіти, володіння державною мовою, наявність стажу роботи в галузі права не менше двох років, складення кваліфікаційного іспиту, проходження стажування (крім випадків, встановлених Законом), складення присяги адвоката України та отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю.

Запровадження у 2016 році монополії адвокатів на представництво в судах істотно вплинуло на збільшення кількості осіб, які мають намір набути право на заняття адвокатською діяльністю. За даними аналітичної системи YouControl⁸⁹², 2017 рік став переломним в історії української адвокатури, адже в цей час кількість виданих свідоцтв збільшилася удвічі (з 2116 у 2016 році до 4176 у 2017-му). І з часом тенденція до набуття права на заняття адвокатською діяльністю не зменшується, адже монополія продовжується. Так, відповідно до Звіту НААУ за 2016 рік⁸⁹³, станом на кінець 2016 року кількість адвокатів була близько 35 000 осіб, а вже на 1 серпня 2022 року в ЄРАУ зареєстровано майже 65 000 адвокатів⁸⁹⁴.

891 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

892 Адвокатські свідоцтва: тренди видачі і перевірка. Юридична Газета. 2020. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/advokatura/advokatski-svidoctva-trendi-vidachi-i-perevirka.html>.

893 Звіт Національної асоціації адвокатів України за 2016 рік. Національна асоціація адвокатів України. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/UNBA_ANNUAL_REPORT_2016.pdf.

894 Вісник Національної асоціації адвокатів України за липень-серпень 2022 року. Національна асоціація адвокатів України. 2022. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/news/visnyky/2022-08-26-v-snik-naau_6308dc602c938.pdf.

Прогрес і проблеми

У численних звітах громадських організацій і тінювих звітах звертається увага на те, що запровадження монополії викликало шалений ажіотаж на отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю. Штучний попит на отримання свідоцтв став причиною корупційних ризиків у питаннях доступу до професії адвоката, які суттєво зросли під час складання кваліфікаційних іспитів та проходження стажування. В одному з опитувань 2018 року понад 47% адвокатів-респондентів вказали, що знали про випадки, коли адвокати, які прагнули отримати ліцензію, робили корупційні пропозиції особам, відповідальним за кваліфікаційний процес. Водночас серед цих респондентів майже 38% знали про корупційні пропозиції, зроблені кандидатам особами, відповідальними за кваліфікаційний процес⁸⁹⁵.

Недосконалість процедури доступу до професії адвоката згадувалася у Тінювому звіті 2018 року⁸⁹⁶, Звіті Місії Міжнародної комісії юристів 2020 року⁸⁹⁷ та Плані відновлення України 2022 року⁸⁹⁸. Попри це, жодних дій для удосконалення систем доступу так і не було зроблено ані з боку НААУ, ані з боку Парламенту як єдиної інституції, яка безпосередньо може вплинути на стан адвокатури.

Одним із варіантів мінімізації корупційних ризиків при доступі до професії адвоката є ідея запровадження стандартизованих національних іспитів для випускників магістратури. Але ще у 2019 році НААУ заявляла, що вона «категорично проти» того, щоб замінити таким стандартизованим іспитом чинний порядок складання адвокатського іспиту⁸⁹⁹.

Як наслідок, запровадження монополії адвокатів на представництво в судах та відсутність змін до профільного Закону в частині процедури доступу до адвокатури призвели не лише до вкорінення наявних проблем, а й появи нових глобальних викликів.

Так, перший виклик – це етичні проблеми на шляху доступу до професії адвоката.

Роль інституту адвокатури полягає у створенні справедливого, рівного та, головне, правового середовища, в якому права та свободи кожної людини захищені належним чином. Як справедливо зазначив адвокат Андрій Вишневський (за що був у 2015 році позбавлений права на заняття адвокатською діяльністю), наразі в Україні саме адвокат є основною корупційною ланкою у системі правосуддя⁹⁰⁰. Цей вислів є актуальним і у 2024 році, оскільки початок професійного шляху адвоката з перших кроків може супроводжуватися етичними дилемами та корупційними ризиками.

Як приклад можна навести положення Порядку допуску до складання кваліфікаційного іспиту⁹⁰¹, відповідно до якого особа, яка виявила бажання стати адвокатом, звертається

895 D. Meyer, W. Surviving the Assault: The Ukrainian Legal System After a Year of War. 2023. ICLAC Rule of Law Report. P. 54. URL: https://ilacnet.org/wp-content/uploads/2023/05/ILAC_Ukraine_Law-Report-2023.pdf.

896 Адвокатура в Україні: уроки перших років самоврядності. Тінювий звіт. Лабораторія законодавчих ініціатив (у співпраці з ГО «Адвокат майбутнього»). Київ, 2018. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Shadow_Report_Bar_19.09.2018pdf-1.pdf.

897 Між молотом та ковадлом: напади на адвокатів в Україні: Звіт Місії МКЮ в Україні. 2020. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/05/Ukraine-Between-the-rock-and-the-anvil-Publications-Reports-Mission-report-2020-UKR.pdf>.

898 План відновлення України. Матеріали робочої групи «Юстиція». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/justice.pdf>.

899 Legal education in Ukraine calls for reform, goals contested. KyivPost – Ukraine's Global Voice. 2019. URL: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/legal-education-in-ukraine-calls-for-reform-goals-contested.html>.

900 Заява АПУ щодо використання дисциплінарного провадження як способу тиску на адвокатів. Асоціація правників України. 2024. URL: <https://uba.ua/ukr/news/apu-zaklika-naau-peregijnuti-pdkhd-do-disciplinarnogo-provazhennja-jak-sposobu-tisku-na-advokatv>.

901 Порядок допуску до складання кваліфікаційного іспиту, порядок складання кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання результатів складання кваліфікаційного іспиту для набуття права на заняття адвокатською діяльністю в Україні, затверджений рішенням Ради адвокатів України від 17.12.2023 № 270. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/poryadki/2023-08-11-poryadki-71_64ef8e3b8be6c.pdf.

до КДКА за місцем реєстрації. Однак з метою пошуку «лояльної» для складання кваліфікаційного іспиту КДКА окремі особи навмисно реєструвалися в інших регіонах, що часто відбувалося за сприяння самих КДКА. Яскравий приклад такого зловживання був виявлений у Закарпатській області, де в одній квартирі було зареєстровано 250 робочих місць адвокатів⁹⁰².

Проте не обов'язково саме особа, що має намір набути право на заняття адвокатською діяльністю, цілеспрямовано змінює місце проживання для складання іспиту. Зокрема, після початку збройної агресії Російської Федерації проти України у 2014 році ОАС Автономної Республіки Крим так і не були відновлені на підконтрольній території України. Це створило додаткові труднощі заявникам при реалізації наміру щодо складання іспиту, оскільки вони не могли звертатися до відповідних органів адвокатського самоврядування, щоб бути членом відповідної адвокатської спільноти свого регіону.

Тож зазначене вище свідчить, що реформування доступу до професії адвоката є пріоритетним напрямом для створення незалежної та професійної адвокатури в Україні.

Інше питання полягає в тому, що адвокатура в Україні, по суті, стала «притулком» для державних службовців, представників правоохоронних органів, суддів, прокурорів та фігурантів гучних розслідувань журналістів. Так, у 2020 році статус адвоката отримав колишній одіозний військовий прокурор Анатолій Матіос разом з іншими колегами – колишніми прокурорами, що викликало обурення в адвокатській спільноті⁹⁰³. Водночас є приклади, коли прокурори та судді ставали адвокатами під час дії їхньої присяги на посаді судді чи прокурора⁹⁰⁴.

Ще один випадок, який свідчить про допуск до професії адвоката осіб, чия діяльність не відповідає цьому статусу, пов'язаний з іменем народного депутата від «Опозиційної платформи – За життя» Іллі Киви, який у січні 2021 року склав кваліфікаційний іспит у Закарпатській обласній КДКА⁹⁰⁵. Проте через кілька років його було заочно засуджено до позбавлення волі на підставі вироку Личаківського районного суду м. Львова від 13 листопада 2023 року⁹⁰⁶. Зазвичай такі особи не мають нічого спільного з цінностями адвокатури і сприймають статус адвоката як можливість отримати додаткові права і гарантії, передбачені ст. 23 Закону (наприклад, право на забезпечення безпеки під час участі у кримінальному судочинстві; заборона залучення до конфіденційного співробітництва; заборона вимагати розголошення відомостей, що становлять адвокатську таємницю, тощо), а також забезпечити собі запасний варіант для здійснення діяльності.

Усі ці обставини також свідчать про високі корупційні ризики у процедурі доступу до професії адвоката, що супроводжується численними фактами корупційних пропозицій⁹⁰⁷. Про це свідчить, зокрема, постанова Верховного Суду від 14 квітня 2021 року у справі № 826/9606/17,

902 Знову про «воронью слободку» або виправлення помилок. ЛІГА.net. 2018. URL: <https://blog.liga.net/user/igolovan/article/31308>.

903 Голова НААУ доручила перевірити набуття статусу адвоката ексголовином військовим прокурором Матіосом. Національна асоціація адвокатів України. 2020. URL: <https://unba.org.ua/news/5528-golova-naau-doruchila-pereviriti-nabuttya-statusu-advokata-eks-golovnim-vijs-kovim-prokurorom-matiosom.html>.

904 Наявність у судді, прокурора чи слідчого статусу адвоката є підставою для його відводу. Юридична Газета. 2023. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/advokatura/nayavnist-u-suddi-prokurora-chi-slidchogo-statusu-advokata-e-pidstavoyu-dlya-yogo-vidvodu.html>.

905 Нардеп Кива склав іспит на адвоката. Bihus.info. 2021. URL: <https://bihus.info/nardep-kyva-sklav-ispit-na-advokata/>.

906 Зрадника Іллію Киву з Полтави заочно засудили до 14 років ув'язнення. ЗМІСТ. 2023. URL: <https://zmist.pl.ua/news/zradnyka-illyu-kyvu-z-poltavy-zaочно-zasudyly-do-14-rokiv-uvyaznennya>.

907 Як легко подолати корупцію при вступі в адвокатуру. TEXTY.ORG.UA. 2019. URL: https://texty.org.ua/archive-blogs/90622/Jak_legko_podolaty_korupciju_pry_vstupi_v-90622/.

якою Велика Палата Верховного Суду заборонила допускати чинних працівників прокуратури до кваліфікаційних іспитів та стажування для набуття статусу адвоката⁹⁰⁸.

Наступна проблема стосується відсутності визначених Законом морально-етичних вимог до осіб, які мають намір набути право на заняття адвокатською діяльністю. Чинні правила адвокатської етики спонукають до чесної поведінки та добропорядної репутації лише осіб, що вже набули статус адвоката. У зв'язку з цим голова Ради адвокатів Київської області наголосив, що з метою обмеження доступу тих кандидатів, які мають погану або неоднозначну репутацію, порушували вимоги законодавства, зловживають алкоголем або наркотичними засобами тощо, КДКА доводиться знаходити альтернативні важелі впливу. Один із них – ставити такому кандидату складні запитання під час іспиту, але і такий механізм не завжди спрацьовує⁹⁰⁹. Варто нагадати, що Київська область, за статистикою, видає найбільше свідоцтв в Україні⁹¹⁰.

Водночас у законодавстві багатьох країн Європейського Союзу, що регулюють адвокатську діяльність, є положення, що передбачають морально-етичні вимоги до особи, що прагне набути право на заняття адвокатською діяльністю, зокрема щодо бездоганної репутації адвоката, недопустимості зловживання психотропними препаратами, наркотичними та/або токсичними речовинами чи алкоголем. Відповідні норми, наприклад, містить чинне законодавство про адвокатуру Литовської республіки⁹¹¹ та Республіки Польща⁹¹².

Черговий виклик – це опір НААУ та регіональних ОАС щодо реформування процедури складення кваліфікаційного іспиту для набуття права на заняття адвокатською діяльністю. Концепцією реформування процедури складення кваліфікаційного іспиту для отримання права на заняття адвокатською діяльністю⁹¹³ передбачалося, що з 1 вересня 2018 року складення кваліфікаційного іспиту мало відбуватися за новою процедурою. Ця процедура передбачала подання кандидатом документів через функціонал сайту НААУ, забезпечення можливості самостійного обрання дати складання іспиту, двоетапну процедуру проведення іспиту, що складається із тестування та практичних завдань із вирішенням юридичних кейсів, а також проведення іспиту щоденно в робочий час у спеціально обладнаному приміщенні з відеоспостереженням.

Однак Концепція, по суті, мала виключно декларативний характер, адже за майже шість років з моменту прийняття жодних дій для удосконалення відповідної процедури зроблено не було. Головна причина цього – опір ОАС у створенні прозорої та зрозумілої процедури складання кваліфікаційного іспиту. Тож наразі іспит продовжує проводитися без відеофіксації у відповідному приміщенні. Крім того, як для письмової, так і для усної частини КДКА затверджує відповідні білети у паперовій формі, що дає їй змогу наперед знати наповнення того чи іншого білета, що є додатковим корупційним ризиком. На думку українських адвокатів,

908 Окрім суддів, Велика Палата ВС заборонила і діючим прокурорам доступ до адвокатської професії. Національна асоціація адвокатів України. 2021. URL: <https://unba.org.ua/news/6613-okrim-suddiv-velika-palata-vs-zaboronila-i-diyuchim-prokurooram-dostup-do-advokats-koi-profesii.html>.

909 Адвокатура чи притулок? Доступ до професії потребує уваги! Юридична Газета. 2023. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/advokatura-chi-pritulok-dostup-do-profesiyi-potrebue-uvagi.html>.

910 Звіт Національної асоціації адвокатів України за 2021 рік. С. 8. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/UNBA-REPORT_2021_compressed.pdf.

911 Про адвокатуру: Закон Литовської республіки від 18.03.2004 № IX-2066. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.445415?jfwid=i3h7wi2cr>.

912 Здійснення адвокатської діяльності: досвід Польщі. Вища школа адвокатури НААУ. 2022. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/zdiysnennya-advokatskoyi-diyalnosti-dosvid-polshhi>.

913 Концепція реформування процедури складення кваліфікаційного іспиту для отримання права на заняття адвокатською діяльністю: рішення Ради адвокатів України від 30.03.2018 № 25. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2018-03-30-r-shennya-rau-25_5acf55f8a1406.pdf.

така поточна ситуація вказує на доцільність запозичення технології проведення зовнішнього незалежного оцінювання з метою забезпечення ефективної та прозорої процедури складання кваліфікаційного іспиту⁹¹⁴.

Серед проблем вагоме місце також посідає недосконала модель проходження стажування. Зокрема, на відміну від значної кількості країн ЄС, в Україні до проходження стажування допускаються особи виключно після успішного складення кваліфікаційного іспиту. Стажування здійснюється протягом шести місяців (тоді як у країнах ЄС середній строк стажування становить два-три роки⁹¹⁵) і обчислюється шляхом сумарного обліку робочого часу стажиста на виконання програми та плану стажування. Загалом робочий час стажиста за увесь період стажування має становити не менше 550 годин, з яких не менше 50 годин робочого часу – заняття стажистом юридичною практикою. З огляду на те, що стажування передбачає можливість проходження у вільний від основної роботи час, стажист, що є найманим працівником на умовах повної зайнятості, не зможе за пів року набути всіх необхідних навичок для здійснення адвокатської діяльності. Отже, удосконалення процедури проходження стажування є важливим викликом системи доступу до професії.

Також проблемним залишається необґрунтоване ускладнення доступу до професії адвоката шляхом встановлення додаткових, не передбачених Законом, вимог та обмежень. Положення про організацію та порядок проходження стажування⁹¹⁶ встановлює обов'язок стажиста прослухати адаптаційний курс у професію адвоката у Вищій школі адвокатури НААУ, за який передбачено плату. Відповідний курс, з якого, на думку колишнього Голови Ради адвокатів м. Києва Павла Рябенка, має починатися стажування майбутнього адвоката⁹¹⁷, складається із модулів, що містять відеоматеріали, текстові матеріали та документи, а також тестове і практичне завдання. Однак, аналізуючи наповнення відповідного адаптаційного курсу, можна дійти висновку, що у ньому відсутні актуальні та практичні знання, які можуть бути корисними для стажиста у професійному житті, оскільки більшість відеоматеріалів переважно містить зачитування окремих положень Закону, залежно від теми модуля, а текстові матеріали дублюють за змістом положення Закону або окремих актів ОАС. Такий підхід до підготовки майбутніх адвокатів може свідчити про застарілі методи викладання. Крім того, цей поверхневий підхід до викладення інформації та відсутність реальних кейсів з адвокатської діяльності зводить до мінімуму користь такого адаптаційного курсу, особливо з огляду на його платний характер.

Ще однією із вимог до помічника адвоката, яка передбачена Положенням про помічника адвоката⁹¹⁸, є прослуховування спеціального (платного) курсу-інструктажу введення в професію помічника адвоката у Вищій школі адвокатури НААУ. Крім того, у листопаді 2022 року на підставі відповідного рішення РАУ⁹¹⁹ було встановлено плату за організаційно-технічне забезпечення ведення електронного реєстру осіб, які склали/не склали квалі-

914 Як легко подолати корупцію при вступі в адвокатуру. TEXTY.ORG.UA. 2019. URL: https://texty.org.ua/archive-blogs/90622/Jak_legko_podolaty_korupciju_pry_vstupi_v-90622/.

915 Адвокатура в Україні: уроки перших років самоврядності. Тіньовий звіт. Лабораторія законодавчих ініціатив (у співпраці з ГО «Адвокат майбутнього»). Київ, 2018. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Shadow_Report_Bar_19.09.2018pdf-1.pdf.

916 Положення про організацію та порядок проходження стажування для отримання особою свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю: рішення Ради адвокатів України від 01.06.2018 № 80. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pologennya/2023-08-12-polozhennya-89_64efb54e385fd.pdf.

917 Нові підходи до стажування: чому найважливіший етап доступу в адвокатську професію передбачає вищі вимоги. Національна асоціація адвокатів України. 2019. URL: <https://unba.org.ua/publications/4517-novi-pidhodi-do-stazhuvannya-chomu-najvazhlivishij-etap-dostupu-v-advokats-ku-profesiyu-peredbachae-vishi-vimogi.html>.

918 Положення про помічника адвоката: рішення Ради адвокатів України від 25.09.2015 № 113. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pologennya/2023-08-11-polozhennya-75_64ef90e14d81f.pdf.

919 Про встановлення плати за отримання витягу/довідки з Реєстру осіб, які виявили бажання скласти іспит з метою отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю: рішення Ради адвокатів України від 16–17 листопада 2022 року № 143. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2022-11-16-r-shennya-rau-143_63ad4118c224d.pdf.

фікаційний іспит, у розмірі 0,5 мінімальної заробітної плати, встановленої законом на день подання особою заяви про допуск до складення кваліфікаційного іспиту. З цих коштів 90% (від 0,5 розміру мінімальної заробітної плати) сплачується на рахунок відповідної КДКА регіону, а решта – на рахунок НААУ. Проте відповідний внесок не передбачений Законом, до того ж він створює додаткове навантаження на особу, що має намір набути право на заняття адвокатською діяльністю.

Важливим питанням, що потребує оперативного розв’язання станом на сьогодні, є також відсутність врегулювання допуску до адвокатської діяльності адвокатів країн-агресорів (Російської Федерації, Республіки Білорусь). Відповідно до відомостей, отриманих із сайту Міністерства юстиції України⁹²⁰, у 2023 році Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату було розглянуто 117 справ про анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю. В абсолютній більшості випадків підставою для анулювання стало набуття права на здійснення нотаріальної діяльності на тимчасово окупованих територіях за російським законодавством, співпраця з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією Російської Федерації. При цьому в 2023 році були поодинокі випадки позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю осіб, що толерували збройну агресію Російської Федерації проти України та сприяли закріпленню окупаційної влади. Окремі адвокати продовжують боротьбу за очищення адвокатури України від адвокатів-зрадників⁹²¹, проте зіштовхуються з активним опором ОАС.

Рекомендації

З огляду на наявність суттєвих системних недоліків процедури доступу до професії адвоката в Україні доцільно:

1. Посилити кваліфікаційні вимоги до осіб, які мають намір отримати доступ до професії адвоката, а також внести зміни до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо доброчесності осіб, які мають намір стати адвокатом, передбачивши зобов’язання подавати відповідну декларацію згідно із Законом України «Про запобігання корупції».
2. Реформувати процедуру складання кваліфікаційного іспиту, зокрема шляхом внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» з метою створення прозорої, ефективної та вільної від глибоко вкорінених корупційних практик системи доступу до професії.
3. Скасувати не передбачену Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» плату за організаційно-технічне забезпечення ведення електронного реєстру осіб, які склали/не склали кваліфікаційний іспит.
4. Вдосконалити модель проходження стажування з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу.
5. Врегулювати допуск до адвокатської діяльності в Україні адвокатів іноземних держав, заборонити адвокатам країни-агресора (Російської Федерації, Республіки Білорусь) здійснювати адвокатську діяльність в Україні.

920 Інформація щодо анулювання свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/2023-rik-9800>.

921 Ворог серед нас. Остання, четверта частина. Керівництво адвокатури і вторгнення. Висновки. Цензор.НЕТ. 2023. URL: https://m.censor.net/ua/blogs/3421302/vorog_sered_nas_ostannya_chetverta_chastyna_kerivnytstvo_advokatury_i_vtorgnennya_vysnovky.

Дисциплінарна відповідальність

Стан справ

Притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності регулюється розд. VI Закону та Положенням про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність⁹²². Адвоката може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження у разі вчинення ним дисциплінарного проступку, а саме:

- › порушення ним вимог несумісності;
- › порушення присяги адвоката України;
- › порушення правил адвокатської етики;
- › розголошення адвокатської таємниці або вчинення дій, що призвели до її розголошення;
- › невиконання або неналежне виконання своїх професійних обов'язків;
- › невиконання рішень органів адвокатського самоврядування;
- › порушення інших обов'язків адвоката, передбачених Законом.

За вчинення такого проступку до адвоката може бути застосовано один з трьох заходів – попередження, зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року або позбавлення такого права.

Процедура притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності в Україні піддавалася критиці з боку міжнародних організацій, ще починаючи з моменту набрання чинності. Так відбувалося тому, що, зокрема, Рада адвокатів та юридичних товариств Європи (CCBE) у своєму звіті, створеному за результатами місії в Україні у липні 2013 року⁹²³, звертала увагу на невідповідність дисциплінарних процедур і прийнятих рішень європейським стандартам. Надалі суттєві прогалини у законодавстві було висвітлено у Тіньовому звіті, підготовленому Лабораторією законодавчих ініціатив у 2018 році⁹²⁴. На наявних процедурних недоліках дисциплінарного провадження також наголошувала і Міжнародна комісія юристів у своєму звіті, виданому у квітні 2020 року⁹²⁵. Представлений у липні 2022 року План відновлення України⁹²⁶ теж не оминув проблему притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності, що довгий час існує в Україні, у зв'язку з чим було запропоновано, поміж іншим, запровадити прозору процедуру притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності.

922 Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність: рішення Ради адвокатів України від 30.08.2014 № 120. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/polozhennya/2023-12-15-polozhennya-122_65ae8a012c45b.pdf.

923 Report on the CCBE fact-finding mission to Kiev. Council of bars and law societies of Europe. 2013. URL: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PECO/PECO_Reports/EN_PECO_20130710_Report_on_the_CCBE_fact-finding_mission_to_Kiev.pdf.

924 Адвокатура в Україні: уроки перших років самоврядності. Тіньовий звіт. Лабораторія законодавчих ініціатив (у співпраці з ГО «Адвокат майбутнього»). Київ, 2018. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Shadow_Report_Bar_19.09.2018pdf-1.pdf.

925 Між молотом та ковадлом: напади на адвокатів в Україні: Звіт Місії МКЮ в Україні. 2020. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/05/Ukraine-Between-the-rock-and-the-anvil-Publications-Reports-Mission-report-2020-UKR.pdf>.

926 План відновлення України. Матеріали робочої групи «Юстиція». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/justice.pdf>.

У листопаді 2023 року Європейська комісія також дійшла висновку про необхідність удосконалення процедури притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності як на рівні законодавства, так і на практиці⁹²⁷.

Прогрес і проблеми

Систематичні зауваження щодо наявних прогалин і недоліків процедури притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності в Україні не дають можливості стверджувати про прогрес у вдосконаленні такої процедури, зокрема через наявність таких проблем.

Розгляд дисциплінарних проваджень здійснюється членами ОАС, строк повноважень яких спливає. Профільний Закон встановлює п'ятирічний строк перебування на посадах в ОАС. При цьому він забороняє перебувати на посадах в ОАС понад два строки підряд. Нинішні ОАС, серед яких КДКА та ВКДКА, були сформовані на установчих конференціях адвокатів регіонів та установчому з'їзді адвокатів у 2012 році. Отже, строк повноважень голів і членів КДКА та ВКДКА спливає у 2022 році, що детальніше було висвітлено у розділі, присвяченому адвокатському самоврядуванню. Тож наразі в Україні склалася ситуація, що притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності та накладення на них дисциплінарних стягнень, зокрема у вигляді зупинення або позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю, здійснюють неповноважні КДКА⁹²⁸. Така практика суперечить міжнародним стандартам організації та діяльності адвокатури, положенням Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також чинному законодавству про адвокатуру в Україні.

Крім того, є проблема з перетворенням дисциплінарного провадження на механізм тиску на адвокатів з боку ОАС. Особливою проблемою дисциплінарної процедури в Україні є наявність у нормативному регулюванні оціночних суджень, таких як порушення присяги або правил адвокатської етики, що «підриває авторитет адвокатури України» як підстав для застосування найсуворішого дисциплінарного стягнення. В Правилах адвокатської етики⁹²⁹ містяться терміни, які є досить абстрактними за своїм змістом – «честь», «гідність», «підрив престижу адвокатури», «приниження авторитету адвокатури» тощо. Асоціація правників України також звертала увагу на непоодинокі випадки притягнення до відповідальності адвокатів внаслідок публічної критики такими особами управлінських дій та рішень ОАС⁹³⁰. ОАС систематично користуються дисциплінарним провадженням як інструментом тиску на адвокатів за висловлення ними критичних зауважень щодо окремих аспектів організації та діяльності адвокатури в Україні.

Основним інструментом для переслідування адвокатів за їхні висловлювання та дії є насамперед Правила адвокатської етики⁹³¹, оскільки саме ст. 12 Правил, яка стосується критики діяльності органів адвокатського самоврядування та «приниження авторитету адвокатури», використовується для формулювання підстав для звернення до КДКА для притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності за критику або незгоду із рішеннями або діями ОАС. Прикладом цього є низка кричущих випадків переслідування адвокатів за висловлення ними своїх позицій щодо окремих аспектів діяльності ОАС та інституту адвокатури загалом.

927 Ukraine 2023 Report. 2023 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 08.11.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en.

928 Ухвала Луганського окружного адміністративного суду від 17.11.2023 у справі № 360/1266/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114996764>.

929 Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 2017 року від 09.06.2017, ст. 12. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2019-03-15-pravila-2019_5cb72d3191e0e.pdf.

930 Заява АПУ щодо використання дисциплінарного провадження як способу тиску на адвокатів. Асоціація правників України. 2024. URL: <https://uba.ua/ukr/news/apu-zaklika-naau-peregljanuti-pdkhd-do-disciplinamogo-provadžennja-jak-sposobu-tisku-na-advokaty>.

931 Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України від 09.06.2017. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2019-03-15-pravila-2019_5cb72d3191e0e.pdf.

У 2015 році КДКА Київської області позбавила права на заняття адвокатською діяльністю **Андрія Вишневського**, який обіймав посаду директора Координаційного центру з надання правничої допомоги Міністерства юстиції України, за публічну критику ОАС. Під час свого виступу у Верховному Суді України він висловив думку про необхідність термінового реформування адвокатури, оскільки саме адвокат є основною корупційною ланкою на сьогодні, а з явищем міліцейських адвокатів НААУ не бореться і навіть не дає цьому жодної оцінки⁹³². Крім того, А. Вишневський охарактеризував стан адвокатури як «плачевний», що може стати гальмом для реалізації судової реформи⁹³³. Відповідні висловлювання обурили ОАС, у зв'язку з чим на підставі звернення голови НААУ та РАУ Л.П. Ізовітової 2 липня 2015 року КДКА Київської області було порушено дисциплінарну справу проти А. Вишневського за порушення норм Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та Правил адвокатської етики. На думку НААУ, критичні висловлювання А. Вишневського щодо стану сучасної української адвокатури *руйнують повагу суспільства до інституту адвокатури в державі*⁹³⁴. Попри численні заяви на підтримку А. Вишневського від Асоціації правників України⁹³⁵, Української Гельсінської спілки з прав людини⁹³⁶ та інших професійних організацій, за результатами розгляду відповідної дисциплінарної справи адвоката було притягнуто до дисциплінарної відповідальності у вигляді позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю за порушення п. 1 ч. 1 ст. 21 (професійні обов'язки адвоката) Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та ст. ст. 12, 51, 52, 54 Правил адвокатської етики, оскільки КДКА Київської області вбачала у його висловлюваннях приниження інституту адвокатури та кожного адвоката окремо, а також поширення неправдивої інформації про корупційні складові у діяльності адвокатури. Через понад 2,5 роки боротьби Андрій Вишневський повернув собі статус адвоката на підставі постанови Верховного Суду⁹³⁷, яка стала своєрідним дороговказом адвокатам України щодо можливості вільно висловлюватися (зокрема виступати з критичними зауваженнями) щодо діяльності адвокатури, її органів, а також органів правосуддя⁹³⁸, однак ОАС не припинили своїх спроб тиску на адвокатів.

Не менш яскравим прикладом переслідування адвоката за незгоду із рішенням ОАС є дисциплінарна справа адвоката **Ігоря Іванова**, яка була порушена на підставі заяви голови НААУ та РАУ Л. Ізовітової. Своїми рішеннями РАУ послідовно блокувала діяльність адвокатського самоврядування у місті Києві, нехтуючи волевиявленням київських адвокатів. Так, рішенням РАУ від 23 вересня 2017 року № 211 «Питання невиконання рішень Ради адвокатів України, пов'язаних із діяльністю органів адвокатського самоврядування міста Києва та гарантіями адвокатської діяльності»⁹³⁹ було встановлено, що збори адвокатів міста Києва відбулися без затвердження РАУ квот представництва, порядку висування та обрання делегатів Конференції адвокатів регіону, регламенту Конференції адвокатів

932 Можливе покарання не змінило думку адвоката про адвокатуру України. ZMINA. 2015. URL: https://zmina.info/articles/mozhlive_pokarannya_ne_zminilo_dumku_advokata_pro_advokaturu_ukrajini_-2//.

933 Андрія Вишневського, який наполягав на реформуванні адвокатури, позбавили права на адвокатську діяльність. ZMINA. 2015. URL: https://zmina.info/news/andrija_vishnevskogo_jakij_napoljagav_na_reformuvanni_advokaturi_pozbavili_prava_na_advokatsku_dijalnist/.

934 Розгляд дисциплінарної справи стосовно Андрія Вишневського перенесено. Юридична Газета. 2015. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/rozglyad-disciplinarnoyi-spravi-stosovno-andriya-vishnevskogo-pereneseno.html>.

935 Публічна позиція АПУ з приводу переслідування адвоката Андрія Вишневського. Асоціація правників України. 2015. URL: <https://uba.ua/ukr/news/3856>.

936 Публічна позиція Української Гельсінської спілки з прав людини. Безоплатна правнича допомога. 2015. URL: <https://legalaid.gov.ua/novyny/publiczna-pozytsiya-ukrayinskoyi-gelsinskoyi-spilky-z-prav-lyudyny/>.

937 Постанова Верховного Суду від 14.03.2018 у справі № 826/23545/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72863807>.

938 Кейс Андрія Вишневського: адвокати вільні думати і говорити. Юридична Газета. 2018. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/keys-andriya-vishnevskogo-advokati-vilni-dumati-i-govoriti.html>.

939 Питання невиконання рішень Ради адвокатів України, пов'язаних із діяльністю органів адвокатського самоврядування міста Києва та гарантіями адвокатської діяльності: рішення Ради адвокатів України від 23.09.2017 № 211. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2017-09-23-r-shennya-rau-211_5a046002f25e5.pdf.

регіону, тобто поза межами Закону та обов'язкових рішень НААУ. Невизнання РАУ рішень конференцій адвокатів міста Києва з формальних підстав призвело до фактичного знищення адвокатського самоврядування у місті Києві – найбільшому за чисельністю адвокатів регіоні. Тому формування ОАС міста Києва заблоковане рішеннями та бездіяльністю РАУ.

Скаржниця вбачала у діях адвоката порушення вимог Закону, невиконання рішень ОАС, вчинення ним дій, що тривалий час блокують і дестабілізують роботу ОАС міста Києва, дезорієнтацію адвокатів регіону та підриє авторитету ОАС. На думку Л. Ізовітової, адвокат Іванов на зібранні адвокатів, яке не мало юридичного статусу конференції адвокатів регіону і проводилося з порушенням вимог ст. 47 Закону, дав згоду на обрання до складу Ради адвокатів міста Києва, маючи намір здійснювати у подальшому повноваження, притаманні члену законно сформованої ради адвокатів регіону. Також, обґрунтовуючи свої вимоги, голова НААУ зазначала, що рішенням РАУ № 211 було встановлено, що збори адвокатів міста Києва відбулися без затвердження РАУ квот представництва, порядку висування та обрання делегатів конференції адвокатів регіону, регламенту конференції адвокатів регіону, тобто поза межами Закону та обов'язкових рішень РАУ.

У жовтні 2018 року КДКА Кіровоградської області ухвалила рішення про закриття дисциплінарного провадження щодо адвоката І. Іванова у зв'язку зі спливом строків. Однак НААУ не погодилася із відповідним рішенням та звернулася зі скаргою на нього до ВКДКА. Рішенням ВКДКА від 30 травня 2019 року скаргу НААУ було частково задоволено, а матеріали дисциплінарної справи направлено до КДКА Кіровоградської області на новий розгляд, що зрештою призвело до ухвалення КДКА рішення про притягнення адвоката Іванова до дисциплінарної відповідальності та зупинення права на заняття адвокатською діяльністю строком на шість місяців. При цьому нових обставин справи, зокрема тих, що впливали б на строк притягнення до дисциплінарної відповідальності, встановлено не було. Лише у липні 2020 року адвокат у судовому порядку зміг визнати відповідне рішення КДКА Кіровоградської області протиправним і скасувати його⁹⁴⁰, а також в межах іншого позову стягнути з КДКА моральну шкоду⁹⁴¹.

Також у червні 2023 року за порушення правил адвокатської етики було позбавлено права на заняття адвокатською діяльністю **Валерію Коломієць**, яка займала посаду заступниці міністра юстиції України з питань європейської інтеграції та з 12 вересня 2019 року зупинила право на заняття адвокатською діяльністю. Її висловлювання щодо критики діяльності ОАС в Україні призвело до ініціювання РАУ дисциплінарного провадження через «негативне ставлення Валерії Коломієць до адвокатури та деструктивне управління ввіреною їй сферою»⁹⁴². Для обґрунтування своєї скарги РАУ використала матеріали електронного листування (переписки) між адвокаткою та заступником голови РАУ і головою Комітету з питань безоплатної правової допомоги, що діє у складі НААУ, яке було оцінено як некоректне спілкування з ознаками порушення ділової етики та застосування з боку В. Коломієць погроз на адресу відповідних осіб.

КДКА Закарпатської області підтримало позицію РАУ, визнало у діях В. Коломієць порушення вимог ст.ст. 12, 121, 50, 57–60 Правил адвокатської етики та невиконання професійних обов'язків адвоката, передбачених п.п. 1, 6 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Адвокатка намагалася оскаржити відповідне рішення КДКА у Закарпатському окружному адміністративному суді, однак суд відмовив їй у задоволенні позовної заяви про визнання протиправним та скасування рішення КДКА Закарпатської

940 Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 07.07.2020 у справі № 320/6481/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90366150>.

941 Постанова Кропивницького апеляційного суду від 25.02.2022 у справі № 405/7473/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103570493>.

942 Валерію Коломієць позбавлено права на заняття адвокатською діяльністю: деталі. Юридична Газета. 2023. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/valeriyu-kolomiec-pozbavleno-prava-na-zaynyattya-advokatskoyu-diyalnistyu-detali.html>.

області⁹⁴³. Як повідомила сама адвокатка, наріжним каменем конфлікту між нею та ОАС стала ввірена їй сфера безоплатної правничої допомоги. За більше ніж 10 років, що в Україні існує система надання безоплатної правничої допомоги, яка координується Міністерством юстиції, НААУ не залишала спроб її дискредитувати та отримати можливість розпоряджатися грошовими коштами, спрямованими з бюджету на функціонування системи. На думку В. Коломієць, персональним ворогом НААУ є будь-хто, хто очолює або ж координує роботу системи безоплатної правничої допомоги⁹⁴⁴.

Ще одним прикладом свавільного дисциплінарного провадження є кейс українського адвоката **Артема Донця**, що з травня 2022 року перебуває на службі у лавах Збройних сил України (ЗСУ)⁹⁴⁵. У лютому 2021 року до КДКА Харківської області надійшла скарга директора ВША НААУ Кузьменка С.Є. щодо неправомірних дій адвоката А. Донця, які можуть свідчити про порушення Правил адвокатської етики. Згідно тексту скарги, підставою для звернення стало те, що адвокатом А. Донцем неодноразово у соціальній мережі Facebook публікувалися дописи, які, на думку скаржника, дискредитували заходи підвищення кваліфікації адвокатів ВША НААУ. Загалом дописи адвоката стосувалися висвітлення проблеми низької якості освітніх заходів, які пропонувала ВША НААУ, та недоліків системи постійного професійного розвитку адвокатів в Україні.

30 листопада 2023 року ВКДКА за результатами майже двох років розгляду цієї скарги в трьох різних дисциплінарних комісіях після спливу строку притягнення і без надання скарги для ознайомлення було прийнято рішення, яким притягнуто адвоката А. Донця до дисциплінарної відповідальності шляхом застосування дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення права на заняття адвокатською діяльністю строком на шість місяців. Наразі відповідне рішення ВКДКА оскаржується в межах справи № 520/38196/23⁹⁴⁶.

Однак на цьому переслідування адвоката органами адвокатського самоврядування не завершилося. 16 січня 2024 року головою НААУ та РАУ Л. Ізовітовою було подано до суду у справі № 520/38196/23 клопотання про винесення окремої ухвали, яка б зобов'язала КДКА Харківської області звернутися до НАЗК щодо корупційних дій адвоката у вигляді незупинення адвокатського свідоцтва під час служби в ЗСУ. Але відповідне звернення суперечить рішенню РАУ, ухваленому 3 березня 2022 року, відповідно до якого на період воєнного стану не вважається порушенням вимог щодо несумісності проходження військової або альтернативної (невійськової) служби адвокатами та не застосовується така підстава для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності⁹⁴⁷.

Також у травні 2023 року, до прийняття рішення за першою скаргою, ВША НААУ ще раз звернулася до КДКА Харківської області для притягнення адвоката А. Донця до дисциплінарної відповідальності, знову за дописи у соціальній мережі із критикою навчальних заходів ВША НААУ. Хоча відповідну скаргу було розподілено 7 грудня 2023 року на КДКА Одеської області, розгляд скарги й досі не призначено. Окрім цього, 11 січня 2024 року було подано одразу три окремі скарги на адвоката А. Донця представником Комітету з прав

943 Як Валерія Коломієць у суді не змогла довести протиправність рішення про позбавлення її статусу адвоката. Advocatpost. 2023. URL: <https://advokatpost.com/iak-valeriia-kolomiiets-u-sudi-ne-zmohla-dovesty-protypravnist-rishennia-pro-pozbavleniia-ii-statusu-advokata/>.

944 Я не боюся відкрито називати речі своїми іменами та називати брехню брехнею, – Валерія Коломієць. Юридична Газета. 2023. URL: <https://yur-gazeta.com/interview/ya-ne-boyusya-vidkrito-nazivati-rechi-svoiyimi-imenami-ta-nazivati-brehyu-brehyeu--valeriya-kolomie.html>.

945 Адвокат Ілля Костін заявив про тиск через критику членів органів адвокатського самоврядування. ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.info/news/advokat-illya-kostin-zayaviv-pro-tysk-cherез-krytyku-chleniv-organiv-advokatskogo-samovryaduvannya/>.

946 Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 28.03.2024 у справі № 520/38196/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118009319>.

947 Про особливості проходження адвокатами військової або альтернативної (невійськової) служби у період воєнного стану: рішення Ради адвокатів України від 03.03.2022 № 24. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2022-03-24-rshennya-rau-24_6244383f5d80a.pdf.

людини НААУ Тетяною Гнатюк до КДКА Харківської області. Отже, можна дійти висновку, що органи адвокатського самоврядування слідкують за кожним висловлюванням Артема Донця про наявні недоліки інституту адвокатури в Україні та намагаються за допомогою дисциплінарних проваджень обмежити гарантоване Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод⁹⁴⁸ право на вільне вираження поглядів та здійснювати тиск на адвоката.

Окремої уваги заслуговує цікавий кейс адвоката **Іллі Костіна**, який набув право на заняття адвокатською діяльністю у 2005 році, а з 25 листопада 2022 року зупинив його, оскільки перебуває на службі у ЗСУ. Адвокат з червня 2016 року активно досліджує проблему діяльності адвокатів України на окупованих Російською Федерацією територіях. Він неодноразово звертався до КДКА зі скаргами про порушення адвокатами присяги з огляду на включення їх до «реєстру адвокатів» так званої ДНР та здійснення діяльності на відповідній території за «законодавством ДНР» та Російської Федерації⁹⁴⁹. Однак ОАС або відмовляли у розгляді відповідних скарг, або доходили висновку про відсутність належних доказів порушення присяги таких осіб. Крім того, адвокат Ілля Костін та адвокат Роман Титикало ініціювали скаргу до КДКА Київської області щодо адвоката Віктора Медведчука, за результатами розгляду якої пана Медведчука було врешті-решт позбавлено права на заняття адвокатською діяльністю.

Попри свою активну позицію щодо захисту суверенітету України та основних засад інституту адвокатури, у листопаді 2023 року голова Комітету з питань захисту прав людини НААУ звернулася зі скаргами до КДКА Київської області на адвоката Іллю Костіна за публічну критику керівництва НААУ за бездіяльність щодо адвокатів, які співпрацюють з органами окупаційної влади на тимчасово окупованих територіях. Асоціація правників України вкотре закликала НААУ не використовувати дисциплінарне провадження як спосіб тиску на адвокатів, які публічно критикують управлінські дії та рішення поточних очільників органів адвокатури⁹⁵⁰.

Отже, з огляду на викладене вище, ОАС продовжують переслідування адвокатів навіть у таких чутливих для держави питаннях, як позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю адвокатів-зрадників.

Водночас окремої уваги заслуговує **проблема поєднання військової служби і адвокатської діяльності**. Відповідно до ст. 7 Закону військова або альтернативна (невійськова) служба є несумісною із діяльністю адвоката. Зі свого боку порушення вимог несумісності вважається дисциплінарним проступком і може призвести до притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності у вигляді зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року у разі, якщо адвокат чи адвокатка не зупинять свою діяльність.

З початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації у лютому 2022 року чимало представників адвокатської професії добровільно або через процедуру мобілізації доєдналися до лав ЗСУ з метою відсічі збройної агресії, поставивши на паузу не лише цивільне життя, а й професійне.

948 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, ст. 10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

949 Ворог серед нас. Частина перша. «Реєстр адвокатів днр». ЦН.Блоги. 2023. URL: https://censor.net/ru/blogs/3417009/vorog_sered_nas_chastina_persha_restr_advokatv_dnr.

950 Заява АПУ щодо використання дисциплінарного провадження як способу тиску на адвокатів. Асоціація правників України. 2024. URL: <https://uba.ua/ukr/news/apu-zaklika-naau-peregijanuti-pdkhd-do-disciplnarnogo-provadhennja-jak-sposobu-tisku-na-advokatv>.

3 березня 2022 року РАУ ухвалила рішення № 24, відповідно до якого у період воєнного стану не вважається порушенням вимог щодо несумісності проходження військової або альтернативної (невійськової) служби адвокатами і ця підстава не застосовується для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності⁹⁵¹. Таке рішення було очевидно необхідним, оскільки інститут адвокатури не існує у вакуумі й також переживає наслідки збройної агресії РФ.

Однак невдовзі позиція ОАС радикально змінилася, попри продовження активних бойових дій і нещадні обстріли українських територій з боку країни-агресора. 10 червня 2024 року стало відомо, що РАУ скасувала рішення № 24, обґрунтувавши це тим, що нібито адвокати, які взяли до рук зброю та не припинили дію адвокатського свідоцтва, насправді зробили це з корисливою метою отримання додаткового заробітку⁹⁵². Крім того, на думку Комітету НААУ з питань захисту прав людини, поєднання професій зумовлює неналежне виконання громадянином обов'язків як військовослужбовця із захисту суверенітету та незалежності держави, так і адвоката – зі здійснення захисту, представництва та надання інших видів правничої допомоги клієнту⁹⁵³.

В аспекті несумісності поєднання адвокатської діяльності із військовою службою варто зауважити, що Закон був ухвалений у 2012 році – як до повномасштабного вторгнення РФ, так і до анексії Росією Криму та окупації Донецької і Луганської областей у 2014 році. Закон не міг врахувати, що адвокати, так само як і інші громадяни, будуть вимушені давати відсіч агресору. Отже, чинне законодавство про адвокатуру не відповідає вимогам воєнного стану, що призводить до маніпуляцій з боку ОАС.

Однак скасування рішення РАУ № 24, що дозволяло не застосовувати до адвокатів-військових дисциплінарну відповідальність за порушення вимог несумісності, стало не єдиним ганебним вчинком з боку ОАС. За інформацією Фондації DEJURE, очільники адвокатури подали на підпис Головнокомандувачу ЗСУ доручення, яким зобов'язали українських адвокатів-військовослужбовців призупинити дію своїх свідоцтв. Відповідний документ має гриф «Таємно», що не характерно для документів такого змісту⁹⁵⁴. Як повідомив адвокат Віталій Титич, який проходить службу в лавах ЗСУ, командування його військової частини повідомило, що командирам військових частин за підписом Головнокомандувача ЗСУ надійшло Окреме доручення від 10 травня 2024 року № 4301т, відповідно до якого військовою частиною щодо військовослужбовців, які мають статус адвоката, буде ініційоване питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності шляхом звернення командира військової частини до ради адвокатів відповідного регіону⁹⁵⁵. Підстава – порушення вимог несумісності відповідно до ст. 7 Закону. Відповідне доручення буквально містило покрокову інструкцію, як притягнути адвоката-військового до дисциплінарної відповідальності. Однак сама наявність статусу адвоката в особи аж ніяк не зачіпає права та інтереси військового командування та не впливає на військову службу. Фактично Головнокомандувач ЗСУ зобов'язує командирів втручатися у відносини адвокатів із керівництвом самоврядної організації, ініціюючи дисциплінарне провадження за спеціальними правилами цієї орга-

951 Про особливості проходження адвокатами військової або альтернативної (невійськової) служби у період воєнного стану: рішення Ради адвокатів України від 03.03.2022 № 24. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2022-03-24-rishennya-rau-24_6244383f5d80a.pdf.

952 Адвокатів, які пішли на військову службу, закликають усунути несумісність. Національна асоціація адвокатів України. 2024. URL: <https://unba.org.ua/news/9219-advokativ-yaki-pishli-na-vijs-kovu-sluzhbu-zaklikayut-usunuti-nesumisnist.html>.

953 Чому не буває військових-адвокатів. Національна асоціація адвокатів України. 2024. URL: <https://unba.org.ua/publications/8692-chomu-ne-buvae-vijs-kovih-advokativ.html>.

954 Вибори у тіні війни: кому заважають адвокати-військовослужбовці? Українська правда. 2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2024/06/12/7460427/>.

955 Публікація Віталія Титича у соціальній мережі Facebook від 11.07.2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/FNciwE1RyS3VuWJz/>.

нізації. Ба більше, це не перша спроба керівників адвокатури позбутись адвокатів-військовослужбовців. У травні 2023 року вони намагалися пролобіювати через командування Сил територіальної оборони ЗСУ тезу, що поєднання військової служби та статусу адвоката є корупційним правопорушенням. Однак через активну позицію адвокатів-військовослужбовців очільникам адвокатури тоді цього зробити не вдалося⁹⁵⁶.

З огляду на викладене викликає подив, що ОАС замість допомоги і підтримки адвокатів, які стали до лав ЗСУ для відсічі силам окупантів, витрачає час і ресурси для притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності за неактуальними нормами Закону, які ухвалювалися та діяли у мирний час. Натомість НААУ з 2014 року не виступило з жодною ініціативою щодо зміни Закону з виключенням такої підстави для притягнення до відповідальності адвокатів, що перебувають на військовій службі.

Такі дії ОАС обурюють значну та проактивну частину адвокатської спільноти, оскільки вони спрямовані насамперед не на неухильне дотримання вимог Закону, а на переслідування адвокатів, що критикують діяльність ОАС, та усунення їх від участі у майбутніх виборах, адже зупинення права на заняття адвокатською діяльністю не дає змогу віддати голос на відповідних виборах до ОАС. Відсутність прозорих і відкритих виборів із залученням адвокатів, що прагнуть реформування інституту адвокатури, зокрема адвокатів-військовослужбовців, лише продовжить узурпацію влади в ОАС і застій у адвокатурі ще на п'ять років.

Наступна проблема полягає у притягненні адвокатів до дисциплінарної відповідальності за несплату щорічного внеску на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування. Положенням про внески на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування⁹⁵⁷ передбачено, що порушення адвокатом порядку та строків сплати щорічних внесків вважається невиконанням рішення органів адвокатського самоврядування та відповідно дисциплінарним проступком. У випадку порушення адвокатом порядку сплати понад три місяці до адвоката застосовується дисциплінарне стягнення у вигляді зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року. Але накладення дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року може застосовуватися виключно у разі наявності підстав, визначених ч. 2 ст. 31 Закону (тобто у разі повторного протягом року вчинення дисциплінарного проступку, порушення адвокатом вимог щодо несумісності та систематичного або грубого одноразового порушення Правил адвокатської етики). При цьому повторне порушення протягом одного року строків чи порядку сплати таких внесків призведе до позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю з наступним виключенням з ЄРАУ.

Однак накладення на адвоката дисциплінарного стягнення у вигляді позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю може застосовуватися виключно у разі наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 32 Закону, а саме: у разі порушення адвокатом присяги; розголошення адвокатської таємниці, використання її у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб; заподіяння протиправними діями адвоката значної шкоди клієнту, якщо така шкода встановлена судовим рішенням, що набрало законної сили; систематичного або грубого одноразового порушення Правил адвокатської етики, що підриває авторитет адвокатури України. Вочевидь, відповідні пункти Положення про внески прямо суперечать положенням Закону.

956 Чому не буває військових-адвокатів. Національна асоціація адвокатів України. 2024. URL: <https://unba.org.ua/publications/8692-chomu-ne-buvae-vijs-kovih-advokativ.html>.

957 Положення про внески на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування: рішення Ради адвокатів України від 03.02.2017 № 4. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pologennya/2018-10-13-polozhennya-176_5c3709045642e.pdf.

Ще одна проблема пов'язана зі встановленням не передбаченої Законом плати за організаційно-технічне забезпечення розгляду заяв (скарг) до КДКА регіону та ВКДКА. Ще у 2017 році рішенням РАУ⁹⁵⁸ була встановлена плата за розгляд заяв (скарг) до КДКА регіону та ВКДКА на поведінку адвоката, рішення, дії чи бездіяльність КДКА у розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день подання заяви. Проте постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 9 червня 2020 року у справі № 816/2353/17⁹⁵⁹ відповідне рішення РАУ було визнано протиправним та нечинним з моменту його прийняття з огляду на те, що профільним Законом не передбачено здійснення оплати за подання і розгляд КДКА заяви (скарги) щодо поведінки адвоката. Відповідна постанова апеляційної інстанції була залишена без змін постановою Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21 грудня 2020 року⁹⁶⁰.

Однак РАУ своїм рішенням⁹⁶¹ повторно встановила плату в розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, визначеного законом на день подання заяви (скарги) за організаційне забезпечення розгляду заяв (скарг) до КДКА та ВКДКА. Отже, попри те, що незаконність стягнення плати за організаційне забезпечення розгляду заяв (скарг) до КДКА та ВКДКА встановлена рішенням Верховного Суду, така практика продовжує існувати за вочевидь незаконним рішенням РАУ від 18 червня 2020 року № 37. Цей факт свідчить про порушення органами адвокатського самоврядування конституційного принципу верховенства права.

Ще один проблемний момент стосується того, що оскарження рішення у дисциплінарній справі не зупиняє його дії. Закон встановлює, що адвокат чи особа, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката, має право оскаржити рішення у дисциплінарній справі протягом 30 днів з дня його прийняття до ВКДКА або до суду. Проте оскарження рішення не зупиняє його дії⁹⁶². Таке положення призводить до фактичного порушення прав адвоката, адже при винесенні рішення про зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на певний час (декілька місяців) тривалий строк розгляду скарги у ВКДКА та/або суді нівелює право особи на оскарження такого рішення⁹⁶³. При цьому у випадку зупинення або позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю адвокат не може надавати своїм клієнтам правничу допомогу, представляти їхні інтереси в судах, що безпосередньо впливає і на інтереси клієнта, пріоритет яких є одним із основоположних принципів Правил адвокатської етики.

До викликів також належить і наявність значних недоліків правового регулювання процедури притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності. Як було зазначено вище, протягом тривалого періоду багато авторитетних міжнародних організацій

958 Про встановлення плати за організаційно-технічне забезпечення розгляду заяв (скарг) до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури регіону та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури: рішення Ради адвокатів України від 23.09.2017 № 203. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2017-09-23-r-shennya-rau-203_5c370fc4cfc74.pdf.

959 Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 09.06.2020 у справі № 816/2353/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89728140>.

960 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.12.2020 у справі № 816/2353/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93749503>.

961 Про встановлення плати за організаційне забезпечення розгляду заяв (скарг) до кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури та до Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури: рішення Ради адвокатів України від 18.06.2020 № 37. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2020-06-18-r-shennya-rau-37_5ef4903adf787.pdf.

962 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст. 42. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

963 Заборовський В.В. Оскарження рішення у дисциплінарній справі як факультативна стадія дисциплінарного провадження відносно адвоката. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2012. Випуск 46. Т. 2. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/20246/1/3аборовський%20Оскарження%20рішення%20у%20дисциплінарній%20справі%20як%20факультативна%20стадія%20.pdf>.

висловлювали критичні зауваження як щодо нормативно-правового регулювання, так і практичних аспектів реалізації дисциплінарних процедур. Поряд із названими вище проблемами можна виокремити такі, як:

- › відсутність у Законі визначення дисциплінарного проступку;
- › невизначене коло осіб, які можуть звернутися із заявою (скаргою) на дії адвоката;
- › відсутність законодавчо визначених вимог до форми та змісту заяви (скарги), яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність адвоката;
- › вузький перелік дисциплінарних стягнень, передбачених Законом, який не дозволяє забезпечити дотримання принципу пропорційності при обранні виду дисциплінарного стягнення;
- › відсутність механізму погашення та дострокового зняття дисциплінарних стягнень.

Вочевидь, без внесення до Закону змін, які б усунули наявні прогалини та впорядкували відповідну систему притягнення до дисциплінарної відповідальності, неможливо досягнути змістовного удосконалення процедури притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності в Україні.

Рекомендації

З огляду на викладене вище для усунення недоліків процедури притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності в Україні доцільно:

1. Внести зміни до законодавства з метою впорядкування та усунення недоліків правового регулювання процедури притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, визначити поняття дисциплінарного проступку адвоката та коло осіб, які можуть звернутися із заявою (скаргою) на дії адвоката; визначити вимоги до змісту заяви (скарги), яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність адвоката тощо.
2. Внести зміни до законодавства, якими передбачити, що оскарження рішення в дисциплінарній справі зупиняє його виконання.
3. На законодавчому рівні закріпити дотримання основоположних принципів адвокатської етики, у тому числі шляхом внесення відповідних змін до Правил адвокатської етики. Також слід удосконалити Правила адвокатської етики з урахуванням кращих стандартів етики країн ЄС та унеможливити їх використання як інструменту тиску на адвокатів.

Постійний професійний розвиток

Стан справ

Постійне підвищення адвокатом кваліфікації є важливим професійним обов'язком, що передбачений Законом⁹⁶⁴, а також Правилами адвокатської етики⁹⁶⁵. Невиконання або неналежне виконання цього обов'язку є дисциплінарним проступком, що є підставою для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності.

964 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, п. 4 ч. 1 ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

965 Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 2017 року від 09.06.2017, ст. 11. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2019-03-15-pravila-2019_5cb72d3191e0e.pdf.

Наразі постійний професійний розвиток адвокатів в Україні здійснюється відповідно до Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України⁹⁶⁶, який загалом відповідає міжнародним стандартам організації та діяльності адвокатури в демократичних країнах, оскільки передбачає різноманітні види підвищення кваліфікації, встановлення обов'язку підвищувати кваліфікацію на рівні не менше 10 годин на рік (для молодих адвокатів протягом перших трьох років діяльності – не менше 16 годин на рік), отримання електронного сертифіката про підвищення кваліфікації тощо.

З лютого 2024 року участь адвокатів, що надають безоплатну вторинну правничу допомогу, в курсах програми Ради Європи HELP та отримання відповідного сертифіката буде враховуватися Вищою школою адвокатури НААУ під час розрахунку необхідної кількості балів для адвокатів у системі безоплатної правничої допомоги⁹⁶⁷.

Однак водночас в Україні спостерігається застій системи постійного професійного розвитку адвокатів, який утворився через суттєві недоліки чинного законодавства про адвокатуру, поєднані зі штучним викоріненням органами адвокатського самоврядування конкуренції серед провайдерів освітніх програм з підвищення кваліфікації адвоката.

Прогрес і проблеми

Попри майже щорічне оновлення окремих положень Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України, якісних змін система постійного професійного розвитку не зазнавала протягом значного періоду часу, що призвело до вкорінення певних системних проблем:

1. Штучне створення Вищої школи адвокатури НААУ (ВША НААУ) монополістом у сфері постійного професійного розвитку адвокатів. РАУ наділила ВША НААУ повноваженнями з організації навчання для адвокатів та проведення процедури сертифікації та акредитації сторонніх організацій і навчальних програм. Однак ані Закон, ані Положення про РАУ не передбачають монополії щодо доступу до підвищення кваліфікації та повноважень РАУ наділяти владними або контрольними функціями, делегувати свої повноваження, надавати адміністративні функції третім особам, які не входять в систему ОАС. Водночас ВША НААУ є приватною структурою (згідно даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань), утворення якої не передбачено Законом. Відповідні доводи наводилися окремими адвокатами у межах справи № 640/15532/19 про оскарження Порядку підвищення кваліфікації адвокатів у минулій редакції⁹⁶⁸, що є актуальним і для чинного Порядку. Наразі рух щодо розгляду цієї справи невідомий.

8 червня 2024 року РАУ ухвалила нове рішення, яке викликало активні обговорення серед адвокатської спільноти. Так, рішенням РАУ № 34 було встановлено для адвокатів строк один місяць з дня отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю та складення присяги адвоката України для реєстрації особистих електронних кабінетів з підвищення кваліфікації на платформі Центру акредитації та сертифікації ВША НААУ (<https://cpd.hsa.prg.ua>) та реєстрації особистих електронних кабінетів адвокатів на офіційному вебсайті НААУ (www.unba.org.ua)⁹⁶⁹. Також цим рішенням встановлено строк в один місяць з моменту набуття чинності цього рішення для перевірки адвокатами наявності

⁹⁶⁶ Порядок підвищення кваліфікації адвокатів України: рішення Ради адвокатів України від 03.07.2021 № 63. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/poryadki/2024-02-08-poryadki-3_65e9d580a3597.pdf.

⁹⁶⁷ Адвокатам системи БПД розширюють можливості навчання. Національна асоціація адвокатів України. URL: <https://unba.org.ua/news/8797-advokatam-sistemi-bpd-rozshiryuyut-mozhливosti-navchannya.html>.

⁹⁶⁸ Вадим Семенов та Микола Стоянов оскаржують до суду порядок підвищення кваліфікації адвокатів. Адвокат майбутнього. 2019. URL: <https://tomorrowlawyer.org/community/вадим-семенов-та-микола-стоянов-оскар/>.

⁹⁶⁹ Про внесення змін до Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України та Порядку ведення Єдиного реєстру адвокатів України: рішення Ради адвокатів України від 08.06.2024 № 34. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2024-07-04-r-shennya-rau-34_66865a7d0f8da.pdf.

реєстрації особистих кабінетів з підвищення кваліфікації на платформі Центру акредитації та сертифікації ВША НААУ та сертифікатів про підвищення кваліфікації з 2019 до 2023 року і реєстрації особистих електронних кабінетів на офіційному вебсайті НААУ. У разі відсутності таких кабінетів адвокат має здійснити реєстрацію протягом одного місяця з моменту набуття чинності цього рішення.

Ухвалюючи це рішення, РАУ звернула увагу на положення ст. 21 Закону, згідно з якою підвищення професійного рівня є професійним обов'язком адвоката, та зазначила, що значна кількість адвокатів не виконує відповідні вимоги Закону та Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України. Однак замість встановлення реальної причини відмови адвокатів від проходження навчальних заходів, пропонувананих ВША НААУ, РАУ дійшла висновку, що найбільш ефективним засобом стимулювання адвокатів здійснювати постійний професійний розвиток є встановлення обов'язку із реєстрації особистого кабінету на платформі Центру акредитації та сертифікації ВША НААУ, що, до речі, не передбачено чинним Законом, адже в Законі відсутня конкретизація, як саме адвокат має підвищувати свій професійний рівень. Такі дії з боку РАУ можуть зайвий раз свідчити про бажання ОАС контролювати сферу постійного професійного розвитку адвокатів в Україні та примусити адвокатів користуватись освітніми послугами ВША НААУ. Попри те, що відповідне рішення не передбачає наразі санкцій за відсутність у адвоката зареєстрованих особистих кабінетів або порушення строку на її здійснення, можна припустити, що у майбутньому ОАС можуть вдатися й до такого підходу.

2. Заскладна, формалізована та непрозора система проведення акредитації операторів підвищення кваліфікації адвокатів. Відповідно до Порядку підвищення кваліфікації⁹⁷⁰ навчання адвоката зараховується як підвищення кваліфікації лише у разі отримання за нього передбаченої Порядком кількості балів, які нараховуються ВША НААУ або акредитованими нею операторами підвищення кваліфікації. Законом загалом не передбачена процедура проведення акредитації навчальних програм та сплата будь-яких внесків, пов'язаних із постійним професійним навчанням адвокатів. Однак водночас чинний Порядок акредитації та сертифікації⁹⁷¹ встановлює складний порядок проходження потенційним оператором акредитаційної процедури з огляду на надання великої кількості документів (реєстраційних, документів щодо здійснення процесу підвищення кваліфікації, документів, що визначають зміст навчання та регламентують організацію процесу), дотримання відповідності 10 акредитаційним вимогам, таким як, наприклад, досвід надання освітніх послуг не менше трьох років, надання лекторських справ із біографічними довідками, надання методології складання тестових завдань тощо. При цьому процедура акредитації є однаковою і для первинної, і для повторної акредитації, тобто Порядком не передбачено спрощений порядок для операторів, що вже проходили відповідну процедуру.

Оператор акредитується строком лише на один рік, після чого зобов'язується знову і знову проходити повторну процедуру, а також здійснювати щороку оплату внеску за акредитацію, що становить 50 мінімальних заробітних плат станом на 1 січня кожного року, в якому така плата вноситься (станом на 1 січня 2024 року такий внесок становить 355 000 грн). Крім того, для операторів підвищення кваліфікації (окрім рад адвокатів регіонів) додатково встановлено адміністративний внесок за опрацювання та облік залікових балів та видачу відповідних сертифікатів з розрахунку 1% від розміру мінімальної заробітної плати станом на 1 січня кожного року, в якому відбувається видача сертифікатів за кожен заліковий бал, що також не передбачено Законом.

970 Порядок підвищення кваліфікації адвокатів України, затверджений рішенням РАУ від 03.07.2021 № 63 (зі змінами відповідно до рішення РАУ від 08.02.2024 № 3). URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/poryadki/2024-02-08-poryadki-3_65e9d580a3597.pdf.

971 Порядок акредитації та сертифікації, затверджений Головою Експертної ради Ізотовою Л.П. від 01.04.2019. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/files/Rishennya/Poryadok_akreditacii%20ta%20sertifikacii%202019.pdf.

Відповідно до відомостей, розміщених на вебсайті Центру акредитації ВША НААУ⁹⁷², окрім ВША НААУ та рад адвокатів регіону, які не потребують акредитації виключно для адвокатів свого регіону, акредитованими операторами з підвищення кваліфікації адвокатів є лише дві юридичні особи (приватне акціонерне товариство «Юридична практика» та товариство з обмеженою відповідальністю «Юридичний портал «Ратіо Дециденді»).

Цей факт зайвий раз підтверджує відсутність конкуренції серед провайдерів освітніх послуг через штучно створені складні та непрозорі умови проходження акредитації та сертифікації, а також велику суму внеску, що є суттєвим бар'єром для багатьох потенційних операторів. Відсутність широкого кола надавачів освітніх послуг для постійного розвитку адвокатів призводить до деградації системи постійного професійного розвитку адвокатів та зниження стандартів надання правничої допомоги. Однак в Україні діє чимало організацій (всеукраїнська громадська організація «Асоціація правників України», громадська організація «Адвокат майбутнього», програми міжнародної технічної допомоги, міжнародні проекти тощо), які не є акредитованими саме через відповідні необґрунтовані обмеження та складні процедури акредитації, але системно проводять заходи з підвищення кваліфікації адвокатів із застосуванням найкращих практик та за підтримки міжнародної технічної допомоги. Відвідування таких заходів не дає змоги адвокатам отримувати бали з підвищення кваліфікації, що призводить до необхідності окремо проходити навчання для зарахування балів з підвищення кваліфікації.

3. Проблема якості та доступності пропонованих ВША НААУ заходів з підвищення кваліфікації адвоката. На сайті Центру акредитації ВША НААУ⁹⁷³ міститься перелік акредитованих заходів з підвищення кваліфікації адвокатів, які поділяються на платні та безоплатні. Станом на 20 березня 2024 року кількість платних поточних заходів становить 71, а безоплатних – лише 17. При цьому кожен адвокат має обов'язок щодо підвищення кваліфікації, однак не кожен може дозволити собі взяти участь у платних заходах. Це особливо стосується молодих адвокатів, які зобов'язані протягом перших трьох років приділяти більше годин професійному розвитку (16 замість 10). Також якість заходів, які пропонуються ВША НААУ, неодноразово отримувала критику з боку адвокатів, що було встановлено під час проведеного незалежного опитування, в якому абсолютна більшість опитаних висловили думку про низьку якість освітніх заходів, неактуальність тем, що пропонуються адвокатам, а також сумніви у професіоналізмі сертифікованих ВША НААУ лекторів⁹⁷⁴. Однак адвокати вимушені відвідувати заходи, що пропонуються ВША НААУ, через обмежену кількість операторів заходів з підвищення кваліфікації та обов'язок отримання балів (проведення встановленої кількості годин) з професійного розвитку. Критика дій ОАС та якості освітніх заходів, що пропонувалися ВША НААУ, призводили, як вже зазначалося, до порушення дисциплінарних проваджень.

4. Порушення прав суб'єктів персональних даних з боку ВША НААУ. У 2019 році Офісом омбудсмана України було виявлено грубе порушення прав суб'єктів персональних даних з боку ВША НААУ – реєстрація користувачів (адвокатів, стажистів, помічників адвоката) відбувалася за адресою hsa.org.ua, фізичний хостинг (розміщення даних на сервері) якої відбувався на території Німеччини, однак подальша обробка персональних даних користувачів (зокрема зберігання таких даних) здійснювалася за адресою online.hsa.org.ua з використанням онлайн-платформи antitreningi.ru, фізичний хостинг якої відбувався

972 Акредитовані оператори з підвищення кваліфікації адвокатів. Центр акредитації ВША НААУ. URL: <https://cpd.hsa.org.ua/organizers>.

973 Акредитовані заходи з підвищення кваліфікації адвокатів. Центр акредитації ВША НААУ. URL: <https://cpd.hsa.org.ua/events>.

974 Результати опитування адвокатів щодо якості заходів підвищення кваліфікації. Публікація Донця А. у соціальній мережі Facebook від 17.09.2019. URL: <https://www.facebook.com/share/p/HN36BoWi7KqKTiu2/>.

на території Російської Федерації⁹⁷⁵. За результатами такої перевірки було видано припис про усунення виявлених порушень. У своєму зверненні НААУ не погодилася із висновками Офісу омбудсмана та зазначила про спроби тиску на організацію⁹⁷⁶. Спростування встановленої Офісом омбудсмана інформації так і не відбулося. З огляду на те, що з 2014 року Російська Федерація застосовує збройну агресію проти суверенітету і територіальної цілісності України, обробка персональних даних адвокатів, помічників адвокатів, стажистів та інших осіб, які реєструються на сайті ВША НААУ з метою підвищення кваліфікації, є неприпустимим.

5. Доступ до системи підвищення кваліфікації адвокатів надається лише адвокатам, які не мають заборгованості зі сплати щорічних внесків на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування.

Рекомендації

З метою усунення недоліків системи постійного професійного розвитку адвокатів в Україні доцільно:

1. Внести до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зміни та доповнення щодо системи підвищення кваліфікації адвокатів в Україні з метою її активного розвитку відповідно до міжнародних стандартів організації та діяльності адвокатури, недопущення корупційних ризиків та зловживань органами адвокатського самоврядування.
2. Розробити зрозумілу та прозору процедуру акредитації операторів підвищення кваліфікації та сертифікації осіб, які допускаються до участі у заходах з підвищення кваліфікації адвокатів.
3. Скасувати сплату не передбачених Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» внесків за акредитацію сторонніх операторів та адміністративного внеску за опрацювання та облік залікових балів та видачу відповідних сертифікатів.
4. Надати доступ до системи підвищення кваліфікації всім адвокатам, зокрема і тим, які мають заборгованість зі сплати щорічних внесків адвокатів на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування.

Корупційні ризики під час адвокатської діяльності та діяльності органів адвокатського самоврядування. Питання обов'язкового декларування

Стан справ

На відміну від судової влади та прокуратури, адвокатура не має механізму перевірки доброчесності своїх членів, окрім припинення чи зупинення права на заняття адвокатською

975 Грубе порушення прав суб'єктів персональних даних з боку ВША НААУ. Офіс Омбудсмана України. 2019. URL: <https://www.facebook.com/share/p/AkvecPXqsXh5v3rs/>.

976 НААУ заявляє про тиск зі сторони Офісу омбудсмана. Національна асоціація адвокатів України. URL: <https://unba.org.ua/news/4886-naau-zayavlyae-pro-tisk-zi-storoni-ofisu-ombudsmena.html>.

діяльністю у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо адвоката⁹⁷⁷. Водночас у засобах масової інформації нерідко лунають звинувачення адвокатури в корупційних практиках, а правоохоронні органи та органи прокуратури публікують новини про затримання адвокатів і їх підозру у вчиненні злочинів, пов'язаних із корупцією⁹⁷⁸.

Попри консолідованість суспільства в умовах повномасштабного вторгнення з боку Російської Федерації, проблема корупції не зникла. Протягом усієї війни адвокатів звинувачували в корупційних злочинах⁹⁷⁹. Однак представники самоврядування адвокатури всіляко це заперечують. Наприклад, голова ВКДКА заявив про «численні судові позови та незаконні кримінальні переслідування адвокатів з боку правоохоронних органів, ініційовані та, на його думку, контрольовані посадовими особами НАБУ, що є неприпустимим у правовій демократичній державі»⁹⁸⁰. Проте більш виваженою позицією було б ставлення з повагою до органів правопорядку, які із застосуванням кримінальних процесуальних засобів здійснюють перевірку фактів корупційних кримінальних правопорушень, а не звинувачувати їх у «незаконному тиску». Одна справа – критикувати процесуальні порушення, а інша – відкидати можливість причетності до корупційної діяльності взагалі.

Як зазначалося вище, особливу увагу до себе привертають ризики корупції в процесі доступу до професії адвоката. Водночас ані адвокати, ані члени дисциплінарних і кваліфікаційних органів адвокатури не мають зобов'язань щодо декларування.

Прогрес і проблеми

Одна з членкинь Дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Закарпатської області отримала від Національного агентства з питань запобігання корупції повідомлення про факт неподання декларації за 2020 рік як особи, уповноваженої на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, та про зобов'язання її подати таку декларацію відповідно до Закону «Про запобігання корупції». Підставою для її віднесення до суб'єктів декларування вказувався пп.«в» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»⁹⁸¹, який прирівнював до суб'єктів декларування осіб, «які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁹⁸².

Водночас у березні 2020 року НААУ звернулася із запитом до Національного агентства з питань запобігання корупції за роз'ясненням, чи підлягають члени ВКДКА та КДКА декларуванню, на що отримала негативну відповідь⁹⁸³.

977 Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI, ст.ст. 31, 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

978 В Одесі на корупції викрили адвоката: обіцяв вплинути на суддю, щоб закрити дві справи. Суспільне Одеса. URL: <https://suspline.media/667862-v-odesi-na-korupcii-vikrili-advokata-obicav-vplivnuti-na-suddu-sob-zakriti-dvi-spravi/>.

979 6 тис. доларів США за позитивне судове рішення – судитимуть голову міськрайонного суду та адвоката. Київська міська прокуратура. 2022. URL: https://kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=314372&fp=60; <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/na-cerkashhini-zatrimali-advokata-ta-iogo-spilnika-yaki-obicyali-viiskovomu-dovidku-pro-neprikladnist-do-sluzbi>; <https://nabu.gov.ua/en/news/novyny-dvoh-advokativ-vykrily-na-sprobi-pidkupu-posadovciv-ogp-i-dfs/>.

980 Meeting with People's Deputies-advocates on the occasion of the 10th anniversary of UNBA. Ukrainian national bar association. 2022. URL: <https://unba.org.ua/news/7762-zustrich-z-narodnimi-deputatami-advokatami-z-nagodi-10-richchya-naau.html>; Even in wartime, we are forced to defend the independence of the Institute of Advocacy – Serhii Vylkov, Head of the VKDKA. VKDKA. 2023. URL: <https://vkdka.org/navit-u-vojnij-chas-mi-vimusheni-vidstoyuvati-nezalezhnist-institutu-advokaturi-sergij-vilkovgolova-vkdka/>.

981 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

982 Адвокати в силу закону не можуть бути суб'єктами декларування. Закон і Бізнес. 2023. URL: <https://zib.com.ua/ua/157900-advokati-v-silu-zakonu-ne-mozhut-but-i-subektami-deklaruvanny.html>.

983 Відповідь Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.02.2020 № 45-08/5374/20. URL: <https://vkdka.org/wp-content/uploads/2020/03/13308.pdf>.

Але вже через рік з'явилася діаметрально протилежна позиція. Нове тлумачення ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» говорило, що дія цього Закону поширюється на невизначене коло осіб (зокрема тих, які не займають посади в органах державної влади чи місцевого самоврядування), які є членами конкурсних і дисциплінарних комісій, *утворених відповідно до інших законів*. Дисциплінарні органи адвокатури, оскільки вони створюються та діють з метою реалізації публічно-правових функцій, усе ж є суб'єктами декларування⁹⁸⁴.

Врешті постановою Великої Палати Верховного Суду від 2 лютого 2023 року (справа № 260/3380/21⁹⁸⁵) не було встановлено обов'язку подання декларацій адвокатами. У Великій Палаті Верховного Суду зауважили, що НАЗК як орган, уповноважений на здійснення контролю за своєчасністю подання декларацій, лише повідомив адвоката про необхідність подачі декларації та роз'яснив порядок її подачі. Цим повідомленням НАЗК не визначило адвоката суб'єктом декларування.

Попри це, НАЗК у своєму роз'ясненні від 13 листопада 2023 року зазначило те, що суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», є члени ВКДКА, дисциплінарних палат КДКА⁹⁸⁶.

Цю позицію НАЗК піддала критиці РАУ у своєму рішенні від 15–16 грудня 2023 року № 134⁹⁸⁷. РАУ зазначає, що інформація, викладена у згаданому роз'ясненні, лише відображає позицію органу державної влади у численних спорах. Кінцевим результатом було уже згадане рішення Великої Палати Верховного Суду, яке неможливо зрозуміти ніяк інакше, окрім як відсутність обов'язку членів дисциплінарних ОАС подавати декларацію.

РАУ зауважила, що розширене тлумачення Закону України «Про запобігання корупції» суперечить принципу правової визначеності, який є складовою принципу верховенства права. Адвокатура є незалежним самоврядним професійним правозахисним інститутом громадянського суспільства, тобто недержавним інститутом, діяльність якого не пов'язана з виконанням функції держави або місцевого самоврядування. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування не мають права втручатися в діяльність адвокатури та органів адвокатського самоврядування.

Крапку у цій справі може поставити Конституційний Суд України, який 14 лютого 2024 року розпочав розгляд конституційної скарги Оксани Бухтоярової⁹⁸⁸.

Проте питання створення запобіжників від корупційних дій в адвокатурі залишається відкритим без законодавчого регулювання. Декларування членів ОАС та адвокатів може бути елементом підзвітності інституту адвокатури суспільству. Система декларування не може розглядатися як елемент тиску держави на адвокатуру, адже адвокатура виконує одну з публічних функцій як один із конституційних елементів системи правосуддя. Адвокатура є підзвітною суспільству як публічно-правовий інститут.

984 Верховний Суд закрит справу про адвокатське декларування. Що далі? Юридична Газета. 2023. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/advokatura/verhovniy-sud-zakriv-spravu-pro-advokatske-deklaruvannya-shcho-dali.html>.

985 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.02.2023 у справі № 260/3380/21. URL: http://jplex.com.ua/doc.php?re_gnum=108930843&red=10000355a2ae3d028a453295e0a6c94037f889&d=5.

986 РАУ оцінила роз'яснення НАЗК щодо адвокатів як суб'єктів декларування. Національна асоціація адвокатів України. 2024. URL: <https://unba.org.ua/news/8740-rau-ocinila-roz'yasnennya-nazk-shodo-advokativ-yak-subektiv-deklaruvannya.html>.

987 Рішення РАУ від 15–16 грудня 2023 року № 134 «Про результати розгляду листа Голови Ради адвокатів Харківської області Гайворонської В.В., Голови КДКА Харківської області Глухачевої Л.Я. з питань, пов'язаних із роз'ясненням НАЗК щодо подання декларацій членами ВКДКА та дисциплінарних палат КДКА». URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2023-12-15-r-shennya-rau-134_65ae8e453554b.pdf.

988 Декларування знову під загрозою: Конституційний Суд України розглядає скаргу. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/deklaruvannya-znovu-pid-zagrozoju-konstytutsiyniy-sud-ukrainy-rozglyadae-skargu/>.

Рекомендації

Законодавчо запровадити обов'язкове декларування адвокатами, зокрема членами ОАС.

Медіація

Реалізація чинного Закону про медіацію та прийняття підзаконних актів

Стан справ

Закон України «Про медіацію»⁹⁸⁹ (далі – Закон про медіацію) прийнято в листопаді 2021 року. До розробки Закону про медіацію залучалося чимало практикуючих медіаторів, саме тому він є рамковим та здебільшого відповідає очікуванням спільноти. У Законі про медіацію визначено основні поняття, принципи, деякі особливості та сфери проведення медіації, а також вимоги до медіаторів та їх підготовки. Прийняття Закону про медіацію мало б пришвидшити розвиток медіації, але через три місяці після його прийняття відбулося повномасштабне вторгнення РФ до України, й очікуваного стрибка не сталося.

Прогрес і проблеми

Протягом цих двох років дії Закону про медіацію певний рух все ж відбувся, зокрема, суттєво зріс попит на навчання на медіатора, особливо серед юристів: адвокатів, нотаріусів, приватних виконавців. Більшість навчань на сьогодні проводяться в онлайн-форматі, що дає змогу підвищити доступність якісного навчання навіть у невеликих громадах. Закон про медіацію не передбачає існування професійної вертикалі органів самоврядування. Це, з одного боку, дозволяє швидко розвиватися системі та бути гнучкою, усуває корупційні ризики та можливість обмеження доступу до професії. Водночас це значно ускладнює комунікацію з боку різних інституцій, органів влади та міжнародних організацій, оскільки нема єдиного стейкхолдера.

Чималий поштовх розвитку медіації відбувся у зв'язку з прийняттям нової редакції Закону України «Про соціальні послуги»⁹⁹⁰, відповідно до якого посередництво (медіація) є базовою соціальною послугою. Зміст, обсяги, умови та порядок надання соціальної медіації, показники її якості для суб'єктів різних форм власності та господарювання, які надають таку послугу, визначені Державним стандартом соціальної послуги посередництва (медіації)⁹⁹¹. Також в Одесі була апробована практика залучення медіаторів – надавачів послуг з медіації – органами місцевого самоврядування на конкурсних засадах, що досі залишилася одиночним прикладом.

Попри позитивні наміри, таке врегулювання насправді не сприяє запровадженню якісних послуг з медіації, адже дуже часто в соціальних службах такі послуги надаються суто на папері або ж фахівцями, які не є практикуючими медіаторами та/або не проходили відповідні навчання, особливо коли йдеться про невеликі громади. Водночас наразі на сайті Міністерства соціальної політики України розміщено для громадського обговорення проект наказу про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва та Державного стандарту соціальної послуги медіації. Відповідний проект розроблено з метою

989 Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>.

990 Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII, п. 10 ч. 6 ст. 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.

991 Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації): наказ Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text>.

визначення змісту, обсягу, умов та порядків надання соціальної послуги посередництва медіації і критеріїв якості їх надання суб'єктами різних форм власності та господарювання. Саме ці кроки мають поліпшити якість надання вказаних послуг⁹⁹².

Також слід звернути увагу на проблему збору статистики щодо медіації – немає повної інформації щодо кількості медіаторів в Україні; кількості та категорій справ, у яких проведено медіацію; кількості справ, що закінчилися примиренням. Певна статистика збирається про медіацію як соціальну послугу, але вона не є релевантною, бо враховує показники одночасно за двома послугами (посередництво та медіація), що за старим державним стандартом є однією послугою. Також статистика щодо присутності медіації у своїй діяльності збирається у системі БПД.

Доступ до професії медіатора та підвищення кваліфікації

Стан справ

Медіатором може бути фізична особа, яка пройшла навчання з базової підготовки медіатора в Україні або за кордоном⁹⁹³. Закон про медіацію визначає вимоги до такого навчання: програма має бути обсягом (тривалістю) не менше 90 годин навчання, зокрема не менше 45 годин практичного навчання⁹⁹⁴. Також у Законі про медіацію зазначено, що підготовку медіаторів здійснюють суб'єкти освітньої діяльності (наприклад, Одеська обласна група медіації, Комерційна група медіації, Український центр медіації, Українська академія медіації та багато інших, серед яких і університети). Водночас Закон про медіацію чи інші нормативно-правові акти не містять вимог щодо структури програми підготовки або її компонентів.

При цьому медіаторська спільнота розуміє важливість якісної підготовки медіаторів для забезпечення надання послуги медіації на належному рівні. Тому представники різних центрів, що навчають медіаторів, об'єднуються для напрацювання орієнтирів у цьому питанні. Функцію майданчика для цього виконують громадські організації – Національна асоціація медіаторів України та Асоціація сімейних медіаторів України. Наразі є два стандарти підготовки – для медіатора та для сімейного медіатора.

Також підготовка медіаторів, крім базової, може передбачати спеціалізовану підготовку відповідно до програм навчання, розроблених суб'єктами освітньої діяльності, наприклад, сімейна медіація, бізнес-медіація тощо. Після проходження базової та/або спеціалізованої підготовки та підтвердження набутих компетентностей видається відповідний сертифікат. До сертифіката, що підтверджує проходження базової та/або спеціалізованої підготовки медіатора, додається перелік компонентів програми навчання і набутих компетентностей.

Важливо зазначити, що суб'єкти освітньої діяльності, що здійснюють підготовку медіаторів, ведуть реєстри своїх випускників. Однак суб'єкти освітньої діяльності не зобов'язані публікувати ці реєстри на своїх сайтах. Натомість організації зазвичай публікують реєстри медіаторів, які є в цих організаціях⁹⁹⁵.

992 Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва та Державного стандарту соціальної послуги медіації: проект наказу Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/867/>.

993 Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX, ст. 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>.

994 Там само, ст. 10.

995 Реєстр медіаторів – членів НАМУ. URL: <http://namu.com.ua/ua/members/>.

Етика медіатора та дисциплінарна відповідальність

Стан справ

Закон про медіацію⁹⁹⁶ визначає обов'язок медіатора дотримуватися норм професійної етики. Об'єднання медіаторів мають право розробити власні кодекси професійної етики медіатора чи визнати і приєднатися до наявних кодексів професійної етики. Також Закон зобов'язує об'єднання медіаторів у своєму статуті визначити порядок притягнення до відповідальності за недотримання норм професійної етики медіатора, який є членом такого об'єднання.

Прогрес і проблеми

Станом на сьогодні більшість організацій приєдналися до Кодексу професійної етики медіатора, який був розроблений представниками різних організацій на базі громадської організації «Національна асоціація медіаторів України»⁹⁹⁷ або розробили власні кодекси професійної етики чи орієнтуються на Європейський кодекс поведінки медіатора, Кодекс поведінки медіатора Міжнародного інституту медіації (IMI) або іншої міжнародної організації. Жодних обмежень щодо цього немає – головне, щоби медіатор перед початком процедури медіації надав для ознайомлення текст кодексу потенційним сторонам медіації.

Досі тривають дискусії в медіаторських колах щодо практичного механізму притягнення до відповідальності за порушення медіатором норм професійної етики. Зокрема, не розв'язано питання щодо того, хто саме приймає рішення про притягнення медіатора до відповідальності, чи це відбувається одноособово або колегіально, які санкції передбачені до медіатора у випадку порушення ним норм професійної етики тощо. Процедура може відбуватися відповідно до статуту організації та внутрішніх положень. Єдиної процедури немає.

Також Закон про медіацію не визначає, як притягнути до відповідальності за порушення етичних норм медіатора, який є членом об'єднання медіаторів, проте практикує індивідуально. Зокрема, потенційно можна говорити про те, що це може здійснити організація, яка проводила навчання такого медіатора та видала про це відповідний сертифікат. Проте важливо визначити, про які саме заходи дисциплінарної відповідальності на практиці може йтися, адже такий медіатор може жити в іншому місті або, наприклад, взагалі пройти навчання за кордоном. Наразі розв'язання цього питання має стояти перед спільнотою медіаторів.

Розвиток самоврядування медіаторів і роль держави у цьому

Стан справ

Самоврядування спільноти медіаторів, по суті, здійснюється через об'єднання медіаторів. Згідно із Законом про медіацію⁹⁹⁸ об'єднання медіаторів – це добровільні об'єднання, утворені відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» для здійснення та захисту прав і свобод членів такого об'єднання та/або розвитку медіації, та/або сприяння впровадженню культури мирного розв'язання конфліктів (спорів), та/або здійснення професійного самоврядування медіаторів, та/або для забезпечення надання послуги з медіації.

996 Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX, ст. 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>.

997 Кодекс професійної етики медіатора: рішення Загальних зборів громадської організації «Національна асоціація медіаторів України» від 19.02.2022. URL: <https://hamu.com.ua/ua/info/mediators/nseyenf-yekhyyny-pyeeekakhsua/>.

998 Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX, п. 5 ч. 1 ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>.

Станом на сьогодні в Україні діє більше 50 організацій⁹⁹⁹, що надають послуги медіації або проводять відповідні навчання, на яких сертифікують майбутніх медіаторів. Ці організації переважно зареєстровані як громадські об'єднання та є рівноправними.

Також в Україні діють кілька асоціацій медіаторів (наприклад, Національна асоціація медіаторів України, Асоціація сімейних медіаторів України), всеукраїнські організації (наприклад, Українська академія медіації, Український центр медіації, Інститут миру і порозуміння, Центр права та посередництва тощо), локальні організації, які мають на меті розвиток медіації в межах певного регіону (наприклад, Львівський центр медіації, Буковинський центр медіації, Подільський центр медіації тощо).

Як вже згадувалося, медіатори можуть вільно обирати організацію, яка їм до вподоби, зокрема й кілька організацій, або практикувати без приналежності до жодної з організацій. Закон про медіацію не надає переваг одній чи кільком організаціям, а також не передбачає обов'язку медіаторів належати до якоїсь однієї організації, як це визначено в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо адвокатів. Конкуренція стимулює організації якісно розвиватися та підвищувати рівень послуг, конкуруючи між собою.

Реєстр медіаторів

Стан справ

В Україні немає єдиного централізованого реєстру медіаторів. Закон про медіацію¹⁰⁰⁰ визначає, що об'єднання медіаторів та суб'єкти, що забезпечують проведення медіації, повинні вести реєстри медіаторів із дотриманням вимог закону щодо конфіденційної інформації про особу. Це однозначно є позитивним явищем, оскільки дає змогу організаціям вести реєстри відповідно до їхніх потреб і специфіки діяльності, а також не створює надмірної зарегульованості сфери медіації. Наприклад, власні реєстри ведуть Національна асоціація медіаторів України (Реєстр медіаторів¹⁰⁰¹) та система надання безоплатної правничої допомоги (Реєстр медіаторів, які залучаються центрами з надання безоплатної вторинної правничої допомоги¹⁰⁰²).

Окремо слід згадати про платформу www.mediation-help.com, яка була створена Українською академією медіації за фінансової підтримки Європейського Союзу на початку повномасштабного вторгнення для надання інформаційної та конфліктологічної підтримки українському населенню в різних країнах світу. Ця платформа містить міжорганізаційний реєстр медіаторів, до якого може безоплатно потрапити будь-який медіатор, який відповідає формальним вимогам Закону про медіацію. Саме цей реєстр є основним ресурсом, який використовується судовими та іншими органами влади в комунікації щодо медіації.

Поширення медіації на рівні системи правосуддя і громад

Загалом розвиток медіації як послуги має відбуватися на ринкових умовах силами спільноти, проте, безумовно, є сфери, в яких велику роль має відіграти саме держава.

Прогрес і проблеми

999 Хто є хто у сфері медіації та діалогу в Україні: довідник. Національна асоціація медіаторів України. URL: <https://namu.com.ua/ua/info/mediation/esvkeryn-shkhs-zh-shkhs-ts-fchyeuk-pyeekashchki-kha-ekaosqts-v-tsnuarlk/>.

1000 Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX, ст. 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-IX#Text>.

1001 Реєстр медіаторів – членів НАМУ. URL: <http://namu.com.ua/ua/members/>.

1002 БПД. Реєстр медіаторів. URL: <https://legalaid.gov.ua/reyestr-mediatoriv/>.

Медіація як вид правничої послуги, яку забезпечує система надання безоплатної правничої допомоги (БПД)

Законом України «Про безоплатну правничу допомогу»¹⁰⁰³ передбачено, що центри з надання безоплатної правничої допомоги забезпечують надання послуг з медіації у встановленому порядку. Кабінет Міністрів України визначає розмір і порядок оплати послуг з медіації медіаторами, які залучаються центрами з надання безоплатної правничої допомоги.

Проаналізувавши вказаний Закон, можна зробити висновок, що територіальні відділення системи надання БПД можуть розглядатися як суб'єкти, що забезпечують проведення медіації, але не як надавачі такої послуги. Документом, що встановлює порядок надання послуг з медіації в кримінальному провадженні, є спільний наказ Міністерства юстиції України та Генеральної прокуратури України від 21 січня 2019 року № 72/5/10¹⁰⁰⁴, на підставі якого забезпечується проведення медіації між неповнолітніми, що скоїли вперше кримінальний проступок чи нетяжкий злочин, і потерпілими.

У 2021 році в Координаційному центрі з надання правничої допомоги було утворено управління впровадження альтернативних способів врегулювання спорів¹⁰⁰⁵. Також протягом 2020–2021 років було проведено низку навчальних заходів для фахівців системи надання БПД з питання впровадження послуги пропонування медіації¹⁰⁰⁶. У 2021 році 40 фахівців системи БПД пройшли 120-годинний курс «Базові навички медіатора» та отримали сертифікат медіатора.

Центри з надання БПД укладають меморандуми про співпрацю як з організаціями медіаторів, так і з окремими медіаторами. Медіатори, яких залучає система надання БПД, до 2024 року працювали pro bono. У січні 2024 року Уряд затвердив **Порядок оплати послуг з медіації медіаторам, які залучаються центрами з надання безоплатної правничої допомоги**, що визначає механізм виплати винагороди, відшкодування витрат, пов'язаних із наданням послуг з медіації, медіаторам, включеним до Реєстру медіаторів, які залучаються центрами з надання безоплатної правничої допомоги.

Медіація у кримінальному провадженні, запровадження відновного правосуддя

Зважаючи на специфіку відносин, без активної участі держави розвиток медіації у зазначеній сфері майже неможливий. Протягом останніх років в Україні вдалося реалізувати кілька проектів щодо запровадження відновного правосуддя. Наприклад, протягом двох років громадська організація «Інститут миру і порозуміння» у партнерстві з Верховним Судом та офісом Генерального прокурора за підтримки Фонду демократії ООН (ФДООН/UNDEF)¹⁰⁰⁷ реалізувала проєкт «Впровадження відновного правосуддя в Україні». В його межах вдалося розробити механізми впровадження відновного правосуддя в систему кримінального судочинства в Україні (під час досудового розслідування та у кримінальному

1003 Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI, п. 15 ч. 1 ст. 17, п. 5 ч. 1 ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>.

1004 Про реалізацію пілотного проєкту «Програма відновлення для неповнолітніх, які є підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення»: наказ Міністерства юстиції України та Генеральної прокуратури України від 21.01.2019 № 72/5/10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-19#Text>.

1005 Закон про медіацію відкриває нові можливості клієнтам системи БПД. Міністерство юстиції України. 2021. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/zakon-pro-mediatsiyu-vidkrivae-novi-mojlivosti-klientam-sistemi-bpd>.

1006 Альтернативне вирішення спорів: 120 працівників системи надання безоплатної правової допомоги взяли участь у спеціалізованому навчанні щодо надання допомоги в забезпеченні доступу до медіації. Pravokator. 2021. URL: <https://pravokator.club/news/alternativne-vyrishennya-sporiv-120-pratsivnykiv-sistemy-nadannya-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogy-vzaly-uchast-u-spetsializovanomu-navchanni-z-nadannya-dopomogy-v-zabezpechenni-dostupu-do-mediatsiyi/>.

1007 Участь керівництва Регіонального центру в презентації проєкту «Впровадження відновного правосуддя в Україні» на теренах Івано-Франківщини. URL: <https://legalaid.gov.ua/novyny/uchast-kerivnytstva-regionalnogo-tsentru-v-prezentatsiyi-proektu-vprovadzheniya-vidnovnogo-pravosuddya-v-ukrayini-na-terenah-ivano-frankivshhyny/>.

провадженні в суді першої інстанції), а також апробувати їх на пілотних майданчиках у шести регіонах України. Попри позитивні результати цих проєктів, наразі ще дуже рано говорити про системні наслідки імплементації медіації в кримінальне провадження.

Як вже зазначалося, система надання БПД відіграє одну з основних ролей у розвитку медіації в кримінальній юстиції, оскільки реалізує проєкт «Програма відновлення для неповнолітніх, які є підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення». У 2023 році Реєстр медіаторів, які залучаються центрами з надання безоплатної вторинної правничої допомоги, налічував 104 медіатори, з яких 26 підтвердили спеціалізацію та отримали свідоцтво за найменуванням «Медіація у відновному правосудді за участю неповнолітніх осіб». За інформацією Координаційного центру з надання правничої допомоги, протягом 2023 року укладено 55 угод про застосування Програми (55 неповнолітніх успішно її пройшли, взявши участь у додаткових заходах ресоціалізації)¹⁰⁰⁸. Протягом попередніх років зазначену Програму також успішно пройшла така кількість неповнолітніх: у 2022 році – 64, у 2021-му – 130, у 2020 році – 69 осіб¹⁰⁰⁹.

З початку 2023 року Координаційний центр з надання правничої допомоги, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України та ОГП опрацьовували можливість запровадження нового пілотного проєкту – програми відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення. За підсумками такої роботи 22 липня 2024 року зазначеними міністерствами та ОГП затверджено Порядок реалізації пілотного проєкту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення»¹⁰¹⁰. Відтепер відновне правосуддя поширило свою дію не лише на неповнолітніх обвинувачених, а й може застосовуватися у випадку вчинення ними тяжких злочинів (наприклад, за кваліфікацією ст.ст. 185, 186 Кримінального кодексу України, що найчастіше вчиняються неповнолітніми)¹⁰¹¹. Окрім того, новий Порядок визначив, що відновне правосуддя за цією програмою проводиться саме у формі медіації.

Отже, спостерігаються певні зрушення щодо розуміння правоохоронними органами сутності й переваг процедури медіації в кримінальних провадженнях та її популяризації.

Медіація в адміністративних справах, муніципальна медіація

У цій сфері вкрай важко простежити будь-яку активність держави. Усі поодинокі практики, що мають місце в Україні, реалізуються силами окремих медіаторів чи медіаційних організацій (Медіація в адміністративних справах¹⁰¹²), а також багато в чому залежать від готовності місцевої влади до застосування нових підходів у своїй діяльності.

У лютому 2022 року Парламентом був прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру»¹⁰¹³, який, зокрема, передбачає, що учасники мають право досягти примирення

1008 Річний звіт системи безоплатної правничої допомоги. 2023. С. 24. URL: <https://legalaid.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/zvit-systemy-bpd-2023-2.pdf>.

1009 Там само.

1010 Порядок реалізації пілотного проєкту «Програма відновного правосуддя за участю неповнолітніх, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення»: наказ Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, Офісу Генерального прокурора від 22.07.2024 № 2176/5/501/176. URL: <https://legalaid.gov.ua/wp-content/uploads/2024/07/poryadok-2.pdf>.

1011 В Україні затверджено програму відновного правосуддя за участю неповнолітніх підозрюваних, обвинувачених. Безоплатна правнича допомога. 2024. URL: <https://legalaid.gov.ua/novyny/v-ukrayini-zatverdzheno-programu-vidnovnogo-pravosuddya-za-uchastyu-nepovnolitnih-pidozryvanyh-obvynuvachenyh/>.

1012 Медіація в адміністративних справах. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/611cc9/61d/611cc961d4853230712969.pdf>.

1013 Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#top>.

на будь-якому етапі здійснення адміністративного провадження за скаргою. Водночас відповідна процедура потребує наступної деталізації та роз'яснення серед громадян.

Медіація в трудових спорах

Національна служба посередництва і примирення у співпраці з представниками Міністерства економіки України, спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок та сторони роботодавців на національному рівні, національних і міжнародних експертів, науковців розробили законопроект «Про колективні трудові спори» та у вересні 2023 року оприлюднили його для публічного обговорення¹⁰¹⁴. Положення вказаного законопроекту передбачали, що колективний трудовий спір може бути врегульовано шляхом проведення трудової медіації згідно із Законом про медіацію з урахуванням певних особливостей. Трудовим медіатором може бути особа, яка має статус медіатора відповідно до Закону про медіацію, має досвід та/або пройшла спеціалізовану підготовку трудового медіатора у сфері вирішення трудових спорів. Наразі відповідний законопроект на розгляд Парламенту не внесений.

Водночас 5 березня 2024 року було затверджено та внесено до реєстру кваліфікацій професійний стандарт «Трудовий медіатор»¹⁰¹⁵, відповідно до якого мета діяльності за такою професією полягає у підготовці та проведенні позасудової добровільної, конфіденційної, структурованої процедури медіації у трудових конфліктах (спорах), під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів.

Рекомендації

1. Розвивати державну політику у сфері навчання медіації фахівців соціальних служб задля забезпечення якості надання послуги соціальної медіації особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, вразливим верствам населення.
2. Затвердити Державний стандарт соціальної послуги медіації із забезпеченням подальшого збору статистики щодо надання такої послуги (категорія спору, тривалість процедури медіації, знеособлені дані щодо кількості, віку та статі сторін, підстави припинення медіації).
3. Запровадити перелік категорій судових спорів, для розв'язання яких проведення процедури медіації є обов'язковою.
4. Унормувати механізм залучення об'єднань медіаторів (надавачів послуг з медіації) органами місцевого самоврядування на конкурсних засадах та передбачити можливість оплати їхньої праці.
5. Спільнота медіаторів має розробити механізм притягнення до відповідальності медіатора за порушення етичних норм для того, щоб ця норма закону не залишалася декларативною.
6. Організувати роботу із напрацювання механізмів стимулювання суб'єктів владних повноважень до реалізації положень Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо можливості примирення у провадженнях за скаргами.

1014 Оприлюднення законопроекту «Про колективні трудові спори». Національна служба посередництва і примирення. 2023. URL: <https://www.nsp.gov.ua/novini/17381-oprilyudnennya-zakonoproektu-pro-kolektivni-trudovi-spори>.

1015 Трудовий медіатор (медіатор трудових спорів): Професійний стандарт. URL: https://register.nqa.gov.ua/uploads/0/597-profstandart_trudovij_mediator_pogodzenij_05032024.pdf.

7. Сприяти розвитку медіації в адміністративних справах, проводити правопросвітницьку роботу з органами державної влади, місцевого самоврядування, а також адміністративними судами.

8. Унормувати можливість реалізації Програми відновлення для неповнолітніх, які є підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення, на постійній основі.

Реформа юридичної освіти

Юридична освіта в Україні¹⁰¹⁶ передбачає здобуття двох ступенів – бакалавра та магістра, з яких магістерський ступінь дає доступ до регульованих професій (судді, адвоката, нотаріуса, прокурора), а бакалаврський ступінь дає можливість працювати на окремих посадах, зокрема помічників. Навчання триває 5,5–6 років, з яких 4 роки триває навчання на бакалавраті, 1,5–2 – на магістратурі.

Отримати юридичну освіту можна за двома спеціальностями (081 «Право» та 293 «Міжнародне право»)¹⁰¹⁷ та у двох типах закладів вищої освіти (ЗВО) – класичних університетах і відомчих закладах різних органів влади, зокрема Міністерства внутрішніх справ (університети внутрішніх справ), Міністерства юстиції (наприклад, Пенітенціарна академія України) тощо. Такий поділ на спеціальності та поширення юридичних програм пов'язані зі спадщиною радянської системи вищої освіти.

У сфері юридичної освіти є ціла низка системних та інституційних проблем, які потребують розв'язання, зокрема:

- › якість та актуальність навчальних програм і підходів, їх адаптованість до запитів суспільства та економіки;
- › недосконалість навчальних програм, їхня формальність і застарілість;
- › питання «перевиробництва» випускників права;
- › проблема кількості правничих шкіл, зокрема у формі відомчих університетів;
- › брак практично-орієнтованого навчання, співпраці з реальним сектором, зокрема професійними об'єднаннями правників;
- › низька «додана вартість» юридичної освіти для суспільства загалом, рівня верховенства права та захисту прав людини;
- › виклики академічної доброчесності та корупції.

Протягом 2009–2024 років було презентовано та обговорено цілу низку концепцій реформування юридичної освіти в Україні. Серед них заслуговують на увагу Концепція розвитку вищої

¹⁰¹⁶ Nota bene: у цій частині термін «юридична освіта» стосується винятково спеціалізованих правничих програм на рівні університетів. Питання юридичної освіти в школах, викладання правничих курсів на інших програмах, інших освітніх юридичних проєктів у цій частині не розглядаються.

¹⁰¹⁷ Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#Text>.

юридичної освіти в Україні 2009 року¹⁰¹⁸, Концепція розвитку юридичної освіти 2019 року¹⁰¹⁹ та проект Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії 2021 року (далі – Концепції вдосконалення правничої освіти)¹⁰²⁰.

Жодну з цих концепцій не було реалізовано повністю. Але протягом цього часу було прийнято низку важливих практичних кроків до реформування юридичної освіти в Україні (впровадження Єдиного фахового вступного випробування (далі – ЄФВВ) при вступі на правничу магістратуру; впровадження Єдиного державного кваліфікаційного іспиту (далі – ЄДКІ) для випускників правничих шкіл; започаткування Рейтингу правничих шкіл¹⁰²¹ тощо).

Наразі в Україні відбувається напрацювання Концепції правового регулювання вищої юридичної освіти для виконання вимог в межах європейської інтеграції України. Її розробка ведеться Робочою групою з питань реформування юридичної освіти, створеною Комітетом Верховної Ради з питань правової політики 14 грудня 2023 року¹⁰²².

Згідно з попередніми повідомленнями Робоча група мала напрацювати проект Концепції до кінця червня 2024 року¹⁰²³. Однак ці строки дотримані не були, і, як повідомила 27 липня 2024 року в соціальних мережах співголова Робочої групи – народна депутатка Юлія Гришина, проект Концепції фіналізовано і готується до передачі Комітету Верховної Ради України з питань правової політики¹⁰²⁴. Зміст, часові рамки прийняття та імплементації та інші деталі Концепції на час підготовки звіту невідомі.

Одночасно питання реформи юридичної освіти активно порушується та обговорюється на рівні Офісу Президента України. Так, заступниця керівника Офісу Президента України Ірина Мудра в червні 2024 року провела нараду щодо цього з представниками Уряду, Парламенту і юридичних шкіл¹⁰²⁵, а також обговорює ці питання під час зустрічей із іноземними дипломатами¹⁰²⁶.

Одним із найважливіших підсумків дискурсу щодо реформування юридичної освіти є загальний консенсус стейкхолдерів щодо того, що це питання є одним із ключових факторів, який впливає на стан верховенства права в Україні. Водночас можна констатувати, що, попри окремі успішні рішення (впровадження ЄФВВ та ЄДКІ), ключових цілей реформування не вдалося досягнути, і основні інституційні та системні проблеми юридичної освіти не розв'язані, що зумовлює потребу в подальших практичних кроках щодо її реформування в ході європейської інтеграції України.

1018 Концепція розвитку вищої юридичної освіти в Україні (редакція від 14.10.2009). URL: http://old.univer.km.ua/doc/koncepc.htm#_Toc243311774.

1019 Концепція розвитку юридичної освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>.

1020 Проект Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vyshcha/koncepcziya-reformuvannya-pravnichoyi-osviti-09.09.2016-proekt.doc>.

1021 First Annual Law Schools Rating: Presentation and Press Conference: September 7, 2021. URL: <https://uba.ua/eng/news/8600>.

1022 Персональний склад робочої групи з питань реформування юридичної освіти: Додаток до Рішення Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 14.12.2023 (протокол № 150). Верховна Рада України. URL: <https://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/34490.pdf>.

1023 Реформування юридичної освіти: готується концепція змін. Національна асоціація адвокатів України. 2024. URL: <https://unba.org.ua/news/8938-reformuvannya-yuridichnoi-osviti-gotuetsya-zmin.html>.

1024 Публікація Гришиної М. на особистій сторінці в соціальній мережі Facebook. 2024. URL: <https://www.facebook.com/share/p/fWu4PMDJzQNpZNUp/>.

1025 В Офісі Президента готуються до реформи правничої освіти. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/303642-v-ofise-prezidenta-gotovyatsya-k-reforme-yuridicheskogo-obrazovaniya>.

1026 Ірина Мудра обговорила питання реформ судової системи та юридичної освіти з послом країни G7. Судово-юридична газета. 2024. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/299175-irina-mudraya-obsudila-voprosy-reform-sudebnoy-sistemy-i-yuridicheskogo-obrazovaniya-s-poslom-strany-g7>.

Стандарти юридичної освіти та модернізація освітніх програм

Регламентування вищої освіти в Україні здійснюється за допомогою *стандартів вищої освіти* (далі – Стандарти), що встановлюють вимоги до загальних і спеціальних компетентностей та результатів навчання, які мають бути здобуті студентами після його завершення¹⁰²⁷. На підготовку студентів також мають вплив професійні стандарти – вимоги до компетентностей, що слугують основою для формування професійних кваліфікацій¹⁰²⁸.

Станом на березень 2024 року в Україні затверджені Стандарти за спеціальністю 081 «Право» для бакалаврського¹⁰²⁹ та магістерського¹⁰³⁰ рівнів. Ці Стандарти є відносно новими – затвердженими 20 липня 2022 року і напрацьованими широким колом фахових експертів, серед яких представники провідних правничих шкіл, неурядових організацій, Парламенту тощо.

Стандарти для спеціальності 293 «Міжнародне право» наразі не затверджені та відсутні навіть у вигляді проєкту.

Щодо професійних стандартів, то їх розробниками можуть виступати роботодавці, професійні організації та об'єднання, органи влади, наукові установи, інші заінтересовані суб'єкти¹⁰³¹. Розробка професійних стандартів розпочалася у червні 2023 року. Розробником стандартів професій «Суддя», «Прокурор» та «Юридичний радник» виступає Асоціація правників України, а «Нотаріус/Помічник нотаріуса», «Адвокат/Помічник адвоката» та «Помічник судді» – Львівський університет бізнесу та права¹⁰³².

Презентація та обговорення професійних стандартів, а згодом їх затвердження мають відбуватися протягом 2024 року.

Проблеми

При підготовці Стандартів використовувалася ціла низка європейських і міжнародних стандартів або ж аналогічних документів¹⁰³³, що дає можливість говорити про їх імплементацію в юридичну освіту в Україні, що є однією з ключових цінностей Стандартів. Водночас невеликий обсяг Стандартів свідчить про часткову імплементацію в їх змісті положень міжнародних документів, що може бути пов'язано з узагальненим або ж неповним розумінням таких документів авторами Стандартів.

1027 Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

1028 Відомості про професійні стандарти. Міністерство економіки України. 2023. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=22469103-4e36-4d41-b1bf-288338b3c7fa&title=RestrProfesiinikhStandartiv>.

1029 Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 081 «Право» першого (бакалаврського) рівня вищої освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 20.07.2022 № 644. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2022/07/21/081-pravo-bakalavr-zi-zminamy-644-20.03.2023.pdf>.

1030 Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 081 «Право» другого (магістерського) рівня вищої освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 20.07.2022 № 643. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2022/07/21/081-pravo-magistr-zizminami-643-20032023.pdf>.

1031 Про затвердження Порядку розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 373. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2017-%D0%BF#Text>.

1032 Відомості про заявки на розроблення професійних стандартів. Національне агентство кваліфікацій. URL: <https://data.nqa.gov.ua/zaavki-profstandarts/>.

1033 Наприклад: Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) Approved by the Ministerial Conference in Yerevan, 14–15 May 2015. URL: <https://www.ehea.info/page-standards-and-guidelines-for-quality-assurance>; The European Qualifications Framework. URL: <https://europa.eu/europass/en/europass-digital-tools/european-qualifications-framework>.

Стандарти загалом відповідають вимогам юридичної професії, включно з формуванням «м'яких навичок», практичних інструментів, методологічних знань і їх застосування. Втім етичні аспекти професійного розвитку юриста отримали меншу увагу порівняно з технічними навичками. Зокрема, етичні питання передбачені лише у двох компетентностях і результатах навчання, на відміну від дослідницьких навичок, що представлені в п'яти позиціях.

Аналогічні зауваження є щодо відображення в Стандартах вимог до знання права Європейського Союзу, іноземних мов тощо.

Наразі не можна оцінити зміст професійних стандартів, адже вони можуть потенційно вплинути на Стандарти та навчальні програми з права. Водночас, оскільки наразі процедура добору розробників таких документів передбачає лише етап подання заявки за встановленою формою до Національного агентства кваліфікацій (п. 9–10 Порядку¹⁰³⁴) без проведення повноцінного конкурсу, зміст таких професійних стандартів може виявитися неякісним, тому потребуватиме удосконалення.

Рекомендації

Доцільно провести оцінку впливу Стандартів і професійних стандартів на юридичну освіту. Це дасть змогу сформулювати рекомендації щодо покращення змісту таких документів та обрання найбільш ефективних інструментів їх імплементації в освітні програми з права, а також наступного проведення моніторингу їх ефективності.

Також враховуючи, що Стандарти і професійні стандарти наразі мають доволі формальний характер, потребує перегляду їхня роль у юридичній освіті шляхом посилення впливу таких документів або запровадження інших способів контролю якості та змісту освітніх програм.

Під час удосконалення змісту Стандартів і професійних стандартів для правничих спеціальностей варто передбачити положення щодо посилення вимог до компетентностей і кваліфікації, які б гарантували отримання студентами належних знань і навичок з професійної етики, права Європейського Союзу, іноземних мов і технологій штучного інтелекту. Це дасть змогу забезпечити належний рівень верховенства права в Україні, сприятиме підвищенню якості правничої професії загалом, а також процесу європейської інтеграції.

Слід переглянути процедуру розробки професійних стандартів, зокрема в частині проведення конкурсного добору розробників або ж залучення до такого процесу широкого кола стейкхолдерів.

Інституційне розмежування юридичної освіти та підготовки персоналу органів правопорядку

Ключовою інституційною проблемою української юридичної освіти є так звані відомчі заклади – університети, які перебувають у віданні не Міністерства освіти і науки України, а інших органів державної влади. Водночас такі заклади надають освітні послуги і видають офіційні дипломи, зокрема за спеціальністю 081 «Право» та 293 «Міжнародне право».

Відомчі заклади, які здійснюють підготовку юристів на рівні вищої освіти, належать до сфери управління Міністерства фінансів України (Державний податковий університет¹⁰³⁵), Міністер-

1034 Про затвердження Порядку розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 373. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2017-%D0%BF#Text>.

1035 Про утворення Державного податкового університету: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.10.2021 № 1202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1202-2021-%D1%80#Text>.

ства юстиції України (Пенітенціарна академія України¹⁰³⁶), Служби безпеки України (Національна академія Служби безпеки України¹⁰³⁷), Державної прикордонної служби (Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Богдана Хмельницького¹⁰³⁸) тощо.

Найбільше таких ЗВО перебуває в системі Міністерства внутрішніх справ України (МВС). Ці заклади були створені в радянські часи як школи міліції і згодом трансформовані у повноцінні університети зі статусом, аналогічним класичним університетам.

Станом на березень 2024 року в Україні налічується дев'ять ЗВО системи МВС (два – академії (Національна академія внутрішніх справ та Національна академія Державної прикордонної служби) та шість інститутів внутрішніх справ) і п'ять їхніх відокремлених підрозділів (факультети, інститути, філії). Ще один ЗВО цієї системи – Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, який після 2014 року знаходився у м. Сєверодонецьк, перебуває в процесі припинення¹⁰³⁹.

Існування таких спеціалізованих закладів у радянський час було обґрунтовано репресивним характером комуністичного режиму, який потребував великої кількості працівників міліції, слідчих та інших органів. Ця підготовка теж мала спеціалізований характер із акцентом на ідеологічній складовій і каральному аспекті системи правопорядку.

Частково цей підхід діє і у наш час, що виявляється у характері викладання окремих дисциплін (зокрема кримінально-правових) і загальній атмосфері – «специфічних умовах навчання»¹⁰⁴⁰ (посилена дисципліна, контроль за навчанням і позанавчальним життям студентів). Останнє не застосовне прямо до студентів правничих спеціальностей цих ЗВО, однак позначається на характері й природі навчального процесу.

На утримання цих закладів витрачаються значні бюджетні кошти. Наприклад, у 2023 році державне замовлення ЗВО системи МВС на навчання студентів бакалаврського рівня становило 975 осіб (30,8% від загальної кількості¹⁰⁴¹).

Проблеми

Статус ЗВО системи МВС і формат «специфічних умов навчання» унеможливають повноцінне виховання у вступників людиноцентричного розуміння права, а також формування їх як незалежних особистостей, що є особливо важливим для представників юридичної професії. На цьому наголошують й експерти, які працюють із питаннями реформування юридичної освіти в Україні¹⁰⁴².

Також МВС є більш централізованим органом, і поняття «університетська автономія» може трактуватися в його межах значно вужче. Водночас можливість участі представників цих

1036 Історія Академії. Пенітенціарна академія України. URL: <https://academysps.edu.ua/istoriya-akademiyi/>.

1037 Статут Національної академії СБУ від 31.05.2016. Національна академія Служби безпеки України. URL: <https://academy.ssu.gov.ua/ua/60-statut-nacionalnoi-akademii-sbu-istoriya-akademii>.

1038 Історія академії. Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького. URL: <https://nadpsu.edu.ua/istoriya-akademii/>.

1039 Реєстр суб'єктів освітньої діяльності. URL: <https://registry.edbo.gov.ua/search/>.

1040 ЗВО зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських. Національна поліція України. URL: <https://osvita.np.gov.ua/index.php?r=site%2Fzvo>.

1041 Державі треба більше юристів? Обсяг держзамовлення на праві зріс. Фондація DEJURE. 2023. URL: <https://new.dejure.foundation/derzhavi-treba-bilshe-yurystiv-obsyag-derzhzamovlennya-na-pravi-zris/>.

1042 «Правників у погонах» більше не готуватимуть, бо в МВС учать лише коритися. Закон і Бізнес. 2021. URL: <https://zib.com.ua/ua/146684.html>.

ЗВО у З'їзді представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, які обирають двох членів Вищої ради правосуддя, створює ризики використання цього права у політичних цілях¹⁰⁴³.

В умовах надмірної кількості випускників правничих програм і визнаній потребі у скороченні правничих шкіл існування додаткових шкіл у закладах поза класичними університетами з особливим форматом навчання викликає сумніви. Передусім це підкреслюється значною кількістю бюджетних коштів, які витрачаються на їхнє утримання.

Однак будь-які пропозиції щодо розв'язання проблеми юридичної освіти у закладах системи МВС наштовхувалися на жорстку критику з боку представників цих ЗВО¹⁰⁴⁴ та опір представників самого Міністерства¹⁰⁴⁵. Імовірно, така тенденція збережеться й надалі.

Крім того, не торкаючись питання подальшої інституційної долі цих закладів, може бути продовжений спротив реформуванню юридичної освіти загалом і збережуться негативні тенденції, пов'язані з їхнім існуванням та діяльністю. Зокрема, це важливо в контексті поєднання у цих ЗВО освітніх програм підготовки персоналу органів правопорядку (правоохоронних органів) і програм з права.

Підготовка працівників правоохоронних органів протягом 5,5–6 років у спеціалізованих закладах теж є сумнівною. Експерти обговорюють доцільність реформування їхньої спеціалізованої освіти шляхом заміни багаторічних університетських програм на короткотермінові спеціалізовані навчальні програми, що зосереджені на практичних навичках і знаннях для персоналу органів правопорядку¹⁰⁴⁶.

Рекомендації

Питання розмежування вищої освіти правників і персоналу органів правопорядку (правоохоронців) вже порушувалося в межах обговорень щодо реформування юридичної освіти і пропонувалися конкретні рішення¹⁰⁴⁷. У березні 2024 року ця тема також перебуває в полі зору Робочої групи з питань реформування юридичної освіти, перше засідання якої відбулося 19 березня¹⁰⁴⁸.

Питання відділення юридичної освіти від підготовки правоохоронних органів, зокрема в інституційному вимірі, є необхідною умовою модернізації юридичної освіти. Попередній досвід реформи юридичної освіти показує, що нерозв'язання цього питання гальмує весь подальший процес реформування.

Для розв'язання цієї проблеми необхідно провести системну оцінку якості освітніх послуг цих закладів та їхнього впливу на підготовку кадрів у правоохоронній системі. За підсум-

1043 Віктора Грищука обрано членом Вищої ради правосуддя. Юридична Газета. 2019. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/viktora-grishchuka-obrano-chlenom-vishchoyi-radi-pravosuddya.html>.

1044 Концепція розвитку юридичної освіти в Україні. Дніпровський державний університет внутрішніх справ. 2021. URL: <https://dduvs.in.ua/2021/12/30/kontseptsiya-rozvytku-yurydychnoyi-osvity-v-ukrayini/>.

1045 Депутати почулилися на комітеті навколо заборони правоохоронцям вчитися на юристів. Судово-юридична газета. 2021. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/191004-deputati-pochubilisya-na-komiteti-navkolo-zaboroni-pravookhorontsyam-vchitisya-na-yuristiv>.

1046 Основні шляхи реформування правничої (юридичної) освіти в Україні: аналітичний звіт. Фондація DEJURE. 2019. URL: <https://drive.google.com/file/d/16IP0DtK9hmjkZpSOZcPyGXHYvS66wylw/view>.

1047 Проект Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vyshcha/konczepczya-reformuvannya-pravnychoi-osvity-09.09.2016-proekt.doc>.

1048 Концепцію реформи юросвіти обіцяють на кінець червня: як пройшло перше засідання робочої групи? Фондація DEJURE. 2024. URL: <https://dejure.foundation/konczepczyu-reformy-yurosvity-obiczayut-na-kinecz-cherwnya-yak-projshlo-pershe-zasidannya-robochoyi-grupy/>.

ками оцінки ті підрозділи та фахівці, які займаються підготовкою юристів і мають високий професійний рівень, можуть бути приєднані до правничих шкіл у класичних університетах, що знизить соціальну напругу та опір реформуванню.

Другим наслідком такої оцінки має стати аналіз ефективності підготовки кадрів для органів правопорядку та зміна моделі їхньої підготовки із академічної на спеціалізовану. Це допоможе більш ефективно розпорядитися ресурсами, які виділяються на ці відомчі заклади, скерувавши їх на інші потреби, та підвищити стандарти підготовки персоналу для Національної поліції й інших органів правопорядку, сформувавши бачення їхнього подальшого реформування.

Такий підхід виходить за межі реформування суто юридичної освіти, однак враховуючи попередній досвід блокування розгляду цього питання, його розв'язання лише в локальному вимірі юридичної освіти в межах ЗВО МВС видається неможливим. Це дасть змогу зекономити суттєві ресурси та провести комплексну реформу, важливу як для юридичної освіти, так і для сфери правопорядку в Україні.

Акредитація правничих шкіл

В Україні на цьому етапі неможливо розділити питання акредитації правничих шкіл та освітніх програм з права. Акредитація освітніх програм згідно із законодавством України передбачає оцінювання освітніх програм з позицій їх відповідності встановленим стандартам і спроможності досягати заявлених освітніх цілей.

Для інституційного забезпечення контролю якості вищої освіти в межах нового законодавства були створені два нові органи державної влади: Державна служба якості освіти та Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО).

В межах НАЗЯВО функціонують галузеві експертні ради (ГЕР) – постійні колегіальні органи, які складаються із широкого кола представників викладачів і дослідників, представників держави, роботодавців і професійних асоціацій та органів студентського самоврядування. Цілями ГЕР є прийняття рішень про акредитацію освітніх програм та розгляд проєктів СВО¹⁰⁴⁹.

Безпосередньо акредитація освітніх програм здійснюється експертними комісіями, до складу яких входять два експерти-викладачі та один експерт-студент, які попередньо відібрані НАЗЯВО.

Новий Порядок акредитації¹⁰⁵⁰ суттєво автоматизував ці процедури, усунув вплив Міністерства освіти і науки України та можливість втручання чиновників у цей процес, посилив його прозорість і залученість ЗВО, а також розширив коло стейкхолдерів, які можуть брати у ньому участь, включивши до нього студентів і роботодавців. Попри окремі критичні зауваження, зокрема щодо збереження певного бюрократичного характеру процесу та уваги експертних комісій до надзвичайно формальних вимог, загалом можна оцінити ці зміни як позитивні.

Проблеми

Акредитаційні процедури є спільними для усіх освітніх програм незалежно від їх спеціальності. Водночас правничі освітні програми готують майбутніх представників регульованих

1049 Положення про галузеві експертні ради Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 10.02.2022. URL: <http://surl.li/qphcg>.

1050 Порядок оформлення, переоформлення, видачі, зберігання та обліку сертифікатів про акредитацію освітньої програми: постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2024 № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2024-n#Text>.

професій (суддів, адвокатів, прокурів, нотаріусів тощо). Відповідно процедури акредитації цих освітніх програм повинні більше відповідати цьому статусу-кво.

Зокрема, доцільно більшу роль надати професійним правничим асоціаціям у частині акредитації, яка наразі є *номінальною*. Так, згідно з Положенням про GER НАЗЯВО, членами GER за спеціальністю 081 «Право» є 13 осіб, з яких лише одна – представник роботодавців¹⁰⁵¹. Представники роботодавців беруть участь у роботі експертних комісій винятково у ролі запрошених представників з боку ЗВО, які ознайомлюють членів комісій із враженням від співпраці із випускниками правничих шкіл.

З одного боку, такий підхід уже є прогресом порівняно з попередніми моделями, за яких роботодавці та професійні асоціації були загалом виключені з процесів акредитації освітніх програм, зокрема правничих. Проте враховуючи регульований характер згаданих юридичних професій, його однозначно варто розширити.

Правничі професійні асоціації можуть отримати широкі повноваження із акредитації освітніх програм з права, а в перспективі – і правничих шкіл, з метою забезпечення єдиного стандарту (одноманітності) цих програм і недопуску до професії випускників неакредитованих ними правничих шкіл¹⁰⁵².

Повністю запровадити вказаний підхід можливо винятково в *довгостроковій* перспективі, що пов'язано з кількома обставинами. Насамперед він є достатньо радикальним і полягатиме у внесенні ґрунтовних змін не лише на рівні підзаконних актів, а й законодавства загалом. Це вимагатиме політичної підтримки на рівні Парламенту тривалої адвокаційної кампанії, оскільки наштотувхнеться на опір консервативної частини освітян.

Також ключовою обставиною є достатньо різна ситуація із професійними правничими асоціаціями в Україні, до яких належить ціла низка офіційних, саморегульованих об'єднань (Національна асоціація адвокатів України, Рада суддів України, Рада прокурорів України, Нотаріальна палата України). Одночасно протягом тривалого часу в Україні функціонують і добровільні професійні об'єднання, що зарекомендували себе як ефективні інституції та відомі на національному й міжнародному рівнях. Вони об'єднують як представників різних правничих професій (Асоціація правників України), адвокатів (Асоціація адвокатів України), суддів (наприклад, Асоціація розвитку суддівського самоврядування) та представників апарату судів (наприклад, Всеукраїнська асоціація працівників судів) тощо. Невключення цих асоціацій у процеси акредитації освітніх програм з права може викликати непорозуміння та мати дискримінаційні наслідки. Відповідно їхній статус і критерії залучення до процесу акредитації освітніх програм з права слід врегулювати додатково.

Окрім того, 9 липня 2024 року у Полтаві відбувся Всеукраїнський форум керівників закладів вищої юридичної освіти, під час якого було прийнято рішення про створення громадської організації «Асоціація керівників закладів вищої юридичної освіти України»¹⁰⁵³. Статус і мандат цієї асоціації наразі залишаються незрозумілими, але мають бути обговорені в контексті підвищення якості акредитації правничих шкіл.

1051 Положення про галузеві експертні ради Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 10.02.2022. URL: <http://surl.li/qphcq>.

1052 Така модель застосовується, зокрема, у США, де відповідні повноваження з акредитації правничих шкіл мають Американська асоціація адвокатів (American Bar Association) та Каліфорнійська асоціація адвокатів (California Bar Association). ABA-Accredited Law School. URL: <https://www.princetonreview.com/law-school-advice/law-school-accreditation>.

1053 Всеукраїнський форум керівників закладів вищої юридичної освіти. Державний торговельно-економічний університет. 2024. URL: <https://knute.edu.ua/blog/read/?pid=48227&uk>.

Рекомендації

У короткостроковій перспективі доцільно розглянути більш м'який, поступовий підхід до підвищення ролі професійних асоціацій у процесах акредитації правничих шкіл, який би передбачав більш широке залучення їхніх представників до процесів акредитації, зокрема шляхом:

- › збільшення кількості представників правничих асоціацій у галузевій експертній раді зі спеціальності 081 «Право» до чотирьох, відповідно до кількості регульованих правничих професій;
- › обов'язкової участі представників правничих асоціацій в експертних комісіях з акредитації освітніх програм з права.

Цей підхід дасть змогу поступово посилювати залученість правничих шкіл у процеси акредитації навчальних програм з права та з розширенням цих практик створити передумови для підвищення їхньої ролі в цьому процесі, зокрема із врахуванням американського досвіду. Водночас це може створити можливості для розширення співпраці між ЗВО та професійним сектором, що матиме позитивний вплив на практично-орієнтоване навчання.

Фінансування навчання юристів за рахунок державного бюджету

В Україні високий рівень фінансування державного замовлення для навчання студентів за спеціальністю 081 «Право» та 293 «Міжнародне право». Так, у 2023 році державне замовлення становило 3164 місця для вступників на бакалаврські програми з права та 145 місць – на бакалаврські програми з міжнародного права. У випадку магістрів державне замовлення становило 1317 місць на спеціальність 081 «Право» та 53 місця – на спеціальність 293 «Міжнародне право»¹⁰⁵⁴. Така тенденція свідчить про зростання державного замовлення на юристів навіть в умовах воєнного стану¹⁰⁵⁵.

Наразі український Уряд працює над реформуванням системи державного замовлення. Так, 20 березня 2024 року в першому читанні ухвалено законопроект № 10399¹⁰⁵⁶, який передбачає вдосконалення системи фінансування вищої освіти в Україні, запроваджуючи поряд із державним замовленням систему співфінансування.

Держава продовжить повністю фінансувати підготовку спеціалістів за напрямками, потребу в яких можна прогнозувати, а також гарантуватиме перше робоче місце для цих випускників. Водночас для спеціальностей із непередбачуваним попитом на ринку праці будуть запроваджені державні гранти, які покриватимуть повну або часткову вартість навчання (від 30% до 100%) залежно від академічних досягнень студента. Розмір грантів змінюватиметься кожного року, відображаючи успішність студентів.

¹⁰⁵⁴ Державі треба більше юристів? Обсяг держзамовлення на праві зріс. Фондація DEJURE. 2023. URL: <https://dejure.foundation/derzhavi-treba-bilshе-yurystiv-obsyag-derzhzamovlennya-na-pravi-zris/>.

¹⁰⁵⁵ Там само.

¹⁰⁵⁶ Про внесення змін до деяких законів України щодо фінансування здобуття вищої освіти та надання державної цільової підтримки її здобувачам: проект Закону України, реєстраційний № 10399 від 10.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43517>.

Механізм визначення кількості бюджетних місць буде щорічно регулюватися Міністерством економіки України на основі потреб держави. Очікується, що нова система співфінансування запрацює з вересня 2024 року. Зміни торкнуться лише нових абітурієнтів, не впливаючи на умови навчання студентів, які вступили до запровадження відповідних нововведень.

Проблеми

Державне замовлення не виконує функції, для якої створювалося. Первинна його ідея полягала у тому, що держава фінансує навчання спеціалістів у кількості, в якій їх потребує економіка, та гарантує їм перше робоче місце, на якому вони зобов'язані відпрацювати певний період часу.

Остання умова фактично вже давно не виконується, за винятком медичних і середньо-освітніх спеціальностей. Випускники правничих спеціальностей не отримують реальних пропозицій щодо працевлаштування, а ті, які їм надаються, часто не відповідають очікуванням. Прийняття таких пропозицій є винятково добровільним.

Як наслідок, держава фактично оплачує вартість навчання та виплачує стипендію студентам за досягнуті результати під час навчання у ЗВО. Водночас велика кількість місць для навчання у ЗВО за рахунок державного замовлення не стимулює конкуренцію між абітурієнтами і студентами та розмиває престижність цього факту.

Рекомендації

Сфера державного замовлення на навчання у ЗВО, зокрема на правничих спеціальностях, давно потребує удосконалення задля оптимізації ресурсів і покращення системи фінансування здобуття вищої юридичної освіти.

Перехід від державного замовлення до грантової системи підтримки студентів стимулюватиме академічну продуктивність і підвищуватиме кількість мотивованих студентів, які обиратимуть правничі спеціальності. З цією метою Верховній Раді варто завершити процедуру ухвалення законопроекту № 10399.

Боротьба з корупцією та плагіатом у правничій освіті

Антикорупційні реформи в Україні суттєво змінили ландшафт забезпечення інструментів доброчесності у ЗВО та в межах освітніх програм з права. Були введені як інституційні механізми (спеціальні політики та процедури, посади уповноважених щодо боротьби з корупцією), так і в межах освітніх програм з права було започатковано викладання антикорупційних курсів для студентів-правників¹⁰⁵⁷.

Впровадження ЄФВВ та ЄДКІ однією із цілей, окрім підвищення якості юридичної освіти та контролю знань випускників, мало на меті подолання корупційних проявів при вступі на правничі магістратури та отриманні дипломів юриста.

¹⁰⁵⁷ Взаємодія держави і суспільства в сфері протидії корупції. Національний університет Києво-Могилянська академія. URL: <https://law.ukma.edu.ua/courses/vzayemodiya-derzhavy-i-suspilstva-v-sferi-protydiyi-koruptsiyi/>; Корупція: запобігання та протидія в Україні. Львівський національний університет імені Івана Франка. URL: <https://law.lnu.edu.ua/course/koruptsiia-zapobihannia-ta-protydiia-v-ukraini>.

З метою дотримання академічної доброчесності в освітньому середовищі, зокрема, застосовується програмне забезпечення для боротьби з плагіатом¹⁰⁵⁸ як для перевірки на рівні інституцій (кафедри, факультети, університети), так і окремими викладачами через безкоштовне програмне забезпечення. Однак пандемія COVID-19 і умови воєнного стану, перехід до онлайн-формату навчання, а згодом розширення застосування технологій штучного інтелекту актуалізували пов'язані з цим проблеми.

Проблеми

Тривалий час головною корупційною проблемою українських ЗВО, зокрема правничих шкіл, був вступ. Впровадження зовнішнього незалежного оцінювання (далі – ЗНО), допомогло розв'язати цю проблему. Однак досі залишається вагома частка вступників, які отримують право навчатися поза механізмом ЗНО.

Як зазначають експерти, близько 25% вступників станом на 2021 рік вступали у ЗВО в інший спосіб або ж за умови складання ЗНО із поєднанням інших факторів. Такими факторами є внутрішні іспити ЗВО, вступ із дипломом молодшого спеціаліста (випускники коледжів), пільги для вступників із тимчасово окупованих територій тощо¹⁰⁵⁹. Надалі перелік таких

можливостей для вступу в обхід ЗНО може бути розширений. Ці обставини є співмірними і щодо освітніх програм з права та вступу у правничі школи.

Іншим проблемним аспектом є контроль за поточним навчанням на освітніх програмах із права. Якщо ЄФВВ та ЄДКІ в більшості розв'язують ті корупційні ризики, які наявні при вступі на магістратуру і випуску з неї, то поточне навчання є «сірою зоною», в межах якої можливі корупційні зловживання, особливо в екстремальних умовах вищої освіти в Україні.

Як вже йшлося, такі факти можуть мати руйнівний вплив на особистість майбутніх випускників програм з права та справляти негативний ефект на стан верховенства права в Україні у майбутньому.

Питання академічної доброчесності теж залишається нерозв'язаним. Раніше вже зазначалося про «недостатньо високу якість наукових досліджень у сфері права та їхню невідповідність сучасним потребам держави та суспільства»¹⁰⁶⁰. Плагіат є однією з причин такого статусу-кво. Зокрема, саме факти плагіату часто виявляють в наукових роботах претендентів на зайняття посад суддів та органів правосуддя¹⁰⁶¹.

Розвиток технологій штучного інтелекту створив нові виклики для цієї тенденції. З одного боку, генерування текстів для виконання завдань може погіршувати ситуацію з плагіатом, а з іншого – девальвувати якість навчання для студентів. Міністерство освіти і науки України, ЗВО та правничі школи ще не виробили підходів щодо попередження цих ризиків.

1058 МОН залучає більше ресурсів для перевірки на плагіат – підписано меморандум з компанією «Антиплагіат». Міністерство освіти і науки України. 2018. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-zaluchaye-bilshe-resursiv-dlya-perevirki-na-plagiat-pidpisano-memorandum-z-kompaniyeyu-antiplagiat>.

1059 Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у сфері правничої освіти в Україні. 2021. С. 19. URL: https://www.skeptic.in.ua/wp-content/uploads/NJ_Report_Legal-Education-Corruption-Risks-Assessment_UKR_final.pdf.

1060 Проект Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vyshcha/konczepczija-reformuvannya-pravnichovi-osviti-09.09.2016-proekt.doc>.

1061 Кандидатку на посаду судді Конституційного суду «підловили» на плагіаті у дисертації. Главком. URL: <https://glavcom.ua/country/incidents/kandidatku-na-posadu-suddi-konstitutsijnoho-sudu-pidlovili-na-plahiati-u-disertatsiji-990515.html>.

Рекомендації

Питання професійної та академічної доброчесності є фундаментальним для реформи вищої юридичної освіти в Україні. Запобігання цим проявам на рівні освітніх програм із права може сприяти боротьбі з корупцією в суспільстві загалом, оскільки саме правники часто є лідерами цього процесу.

Враховуючи важливість професії юриста та пріоритетність юридичної освіти в контексті європейської інтеграції, доцільно виключити можливість вступу на освітні програми з права поза ЗНО. В тих же випадках, коли відповідні можливості, ймовірно, залишаться (наприклад, вступ осіб з територій, які перебували під окупацією, ветеранів бойових дій та їхніх дітей тощо), слід запровадити механізми моніторингу та проміжного контролю їх навчання.

Варто цифровізувати процес навчання, встановивши для правничих шкіл вимогу перевести поточний процес навчання, контроль успішності та виконання завдань в онлайн-формат, наприклад, на базі платформи CMS або іншого схожого продукту. Відповідні платформи і застосунки повинні проходити якісний і безпековий аудити, зокрема з боку НАЗЯВО, яке має розробити стандартизовані вимоги щодо таких платформ.

Для забезпечення академічної доброчесності та мінімізації негативних наслідків застосування технологій штучного інтелекту правничим школам необхідно розробити політики використання цих технологій і запровадити навчання студентів навичкам їхнього застосування та дотримання вимог доброчесності. Також для викладачів права необхідно провести тренінги задля підвищення їхніх цифрових навичок щодо штучного інтелекту та використання цих технологій у навчальному процесі.

Рекомендації

1. Модернізувати стандарти вищої освіти для правничих спеціальностей для підвищення якості юридичної освіти та переосмислення їхньої ролі як важеля впливу на зміст і якість освітніх програм.
2. Включити до змісту стандартів для правничих спеціальностей сучасні вимоги до компетентностей і результатів навчання, зокрема в частині професійної етики, права Європейського Союзу, знання іноземних мов, розуміння технологій штучного інтелекту тощо.
3. Розмежувати юридичну освіту від підготовки персоналу органів правопорядку (освіти правоохоронців) у відомчих закладах системи МВС, що є ключем до реформування юридичної освіти загалом. Без цього повноцінна реформа юридичної освіти неможлива, оскільки стикатиметься із політичними бар'єрами.
4. Провести системну оцінку якості правничої освіти відомчих закладів МВС для визначення шляхів їх інтеграції із класичною юридичною освітою в частині окремих підрозділів і фахівців.
5. Переосмислити моделі підготовки персоналу для органів правопорядку з метою підвищення якості цієї підготовки, звільнення ресурсів та комплексного розв'язання проблем із відомчою освітою системи МВС.
6. Залучати представників професійних асоціацій в процесі акредитації, що сприятиме підвищенню якості та впливовості акредитації освітніх програм з права. Це може гарантувати відповідність освітніх програм з права реальним потребам суспільства та професії. Підвищення ролі правничих асоціацій у процесі акредитації сприятиме інтеграції освіти з практикою через налагодження діалогу між ними і правничими школами.

7. Запровадити зміни щодо державного фінансування юридичної освіти, що передбачають перехід від системи державного замовлення до грантової системи, зокрема шляхом прийняття законопроекту № 10399. Такі зміни позитивно вплинуть на академічну конкуренцію та підвищення якості навчання.

8. Передбачити, що вступ на освітні програми з права має здійснюватися виключно на підставі ЗНО. Також варто запровадити додаткові механізми контролю та моніторингу випадків пільгового вступу, щоб гарантувати високу якість навчання таких вступників.

9. Впровадити перехід правничих шкіл на цифровий формат навчання з використанням сучасних освітніх платформ, які повинні відповідати стандартизованим вимогам якості та безпеки, схвалених НАЗЯВО, а також розробити та впровадити політики щодо використання технологій штучного інтелекту з акцентом на дотриманні академічної доброчесності.

Боротьба з корупцією



Національна антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма

Заходи й індикатори виконання Державної антикорупційної програми

Стан справ

Державна антикорупційна програма (ДАП) – це документ, що встановлює систему конкретних заходів, які є обов'язковими до виконання та спрямовані на виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки (Антикорупційна стратегія)¹⁰⁶². Цей документ, окрім самого змісту антикорупційних заходів, також визначає їхніх виконавців (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, суди тощо), строки та індикатори виконання, а також джерела й обсяги фінансових ресурсів, що необхідні для виконання заходів.

4 березня 2023 року Кабінет Міністрів України із затримкою на два місяці від встановленого законодавством строку¹⁰⁶³ ухвалив Державну антикорупційну програму¹⁰⁶⁴. Перед тим Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) провело низку громадських обговорень і погоджень ДАП із 140 зацікавленими органами¹⁰⁶⁵. З урахуванням зауважень Уряду доопрацьований проєкт ДАП і був прийнятий.

НАЗК у кінці 2023 року скористалося наданим йому законодавством правом щодо ініціювання внесення змін до ДАП. У зв'язку з цим НАЗК презентувало власне бачення таких змін і запросило громадські організації оцінити його, а також надати свої пропозиції щодо удосконалення ДАП¹⁰⁶⁶. Однак самі зміни до ДАП НАЗК ще не внесені і відсутня будь-яка інформація щодо врахування пропозицій чи зауважень зовнішніх стейкхолдерів

Прогрес і проблеми

Загалом ДАП¹⁰⁶⁷ – це комплексний документ, який покриває ключові корупційні галузеві проблеми. Але у ДАП є неоднорідні проблеми, які описані як масштабні завдання, але

1062 Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

1063 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 5 ст. 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1064 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

1065 НАЗК завершило проведення серії громадських обговорень Державної антикорупційної програми. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-zavershylo-provedennya-seriyi-gromadskiyh-obgovoren-derzhavnoyi-antykorrupciynoyi-programy/>.

1066 НАЗК запрошує взяти участь у громадському обговоренні проєкту змін до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zaproshue-vzvaty-uchast-u-gromadskomu-obgovorenni-proektu-zmin-do-derzhavnoi-antykorrupciynoi-programy-na-2023-2025-roky/>.

1067 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

розв'язати які планується лише одним рамковим заходом¹⁰⁶⁸. Це ускладнює ефективний моніторинг подібних заходів і відслідковування прогресу або регресу.

Також це створює можливість для виконавців уникати виконання цих заходів або максимально затягувати їх виконання, бо кінцевим строком виконання таких заходів одночасно є останній день дії ДАП – **31 грудня 2025 року**. Деякі заходи в ДАП мають необ'єктивно визначені строки¹⁰⁶⁹, які не завжди є реалістичними для виконавців, особливо з огляду на можливість виникнення кадрових змін та інших обставин.

Інші заходи, спрямовані на усунення корупційних ризиків, потребують перегляду їх суті для досягнення очікуваного стратегічного результату, оскільки вони втратили доречність внаслідок зміни об'єктивних обставин, нормативної бази та спроможності виконавців. Водночас сама проблема залишається актуальною.

Окремі проблеми, особливо ті, що виникли під час дії воєнного стану, взагалі не передбачені в ДАП, наприклад, щодо транспортної галузі (морський, авіаційний, залізничний та автомобільний транспорт), яка з погляду експортно-імпорتنих операцій під час повномасштабного вторгнення Російської Федерації є дуже важливою для економіки України. Так, заходи щодо дорожнього габаритно-вагового контролю¹⁰⁷⁰ невичерпно відображають проблеми та ризики, пов'язані з корупцією в транспортній сфері.

На етапі первинної розробки ДАП багато заходів, які пропонувалися Transparency International Ukraine¹⁰⁷¹, зокрема НАЗК як виконавцю за напрямками фінансового контролю посадовців або регулювання конфліктів інтересів тощо, були відхилені без пояснень.

Ранні ітерації ДАП мали точніші та чіткіші індикатори досягнення стратегічних цілей, зокрема у контексті нормативно-правових актів. У затвердженій редакції ДАП внаслідок політичного тиску влади на етапі її прийняття спостерігається послаблення цих індикаторів, де результати оцінюються, наприклад, за фактом лише розробки або подання законопроектів до Парламенту чи Уряду – їхня адвокація, як і затвердження чи подолання можливого ветовання Президента, не вимагається. В деяких заходах це компенсовано через механізм моніторингу впровадження документа або проведення аналітичного дослідження щодо розширення сфери застосування заходу.

Рекомендації

1. Переглянути і переформулювати масштабні заходи ДАП, розділити їх на більш конкретні завдання.
2. Переглянути строки виконання заходів, особливо складних, і встановити більш реалістичні, які враховуватимуть наявні можливості їхніх виконавців.
3. Провести аналіз і переглянути суть окремих заходів ДАП з урахуванням нових обставин та змін. Нові заходи повинні бути спрямовані на досягнення очікуваного стратегічного

1068 Наприклад, одним заходом передбачено те, що Міністерство соціальної політики має ввести в промислову експлуатацію Єдину інформаційну систему соціальної сфери, причому в інших заходах така система не згадується (захід 2.7.7.1.4 проблеми 2.7.7).

1069 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220, пп. 2.7.7.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

1070 Там само, пп. 2.5.10.5.1–2.5.10.5.3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

1071 Кабмін прийняв Державну антикорупційну програму – про що йдеться в документі? Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/news/kabmin-priynav-derzhavnu-antikoruptsijnu-programu-pro-shho-jdetsya-v-dokumenti/>; Закупівлі у ДАП: які антикорупційні заходи запланували? Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/news/zakupivli-u-dap-yaki-antikoruptsijni-zahody-zaplanuvaly/>; Антикорупційна політика у сфері управління держвласністю: що планують зробити до 2025-го. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/news/antikoruptsijna-polityka-u-sferi-upravlinnya-derzhvlasnistyu-shho-planuyut-zrobyty-do-2025/>.

результату відповідно до поточних умов, враховуючи правовий режим воєнного стану, та ресурсів органів державної влади. Кожен захід повинен мати докладний план виконання, з конкретними етапами, відсотками виконання та індикаторами досягнення.

4. Передбачати індикаторами виконання релевантних заходів ДАП успішні адвокацію та ухвалення нормативно-правових актів, а не лише реєстрацію їх як проєктів.

Виконання ДАП

Стан справ

У серпні 2023 року НАЗК впровадило Інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики (ІСМ ДАП)¹⁰⁷², у якій міститься ключова інформація про результати реалізації антикорупційної політики України, зокрема про стан і динаміку реалізації Антикорупційної стратегії та ДАП, ухвалених на період до 2025 року.

ДАП¹⁰⁷³ містить 3 розділи, 16 напрямів, 73 проблеми, 271 очікуваний стратегічний результат та 1187 заходів, розрахованих на 2023–2025 роки. Виконавцями програми є 109 органів влади, підприємств, установ та організацій. Лідерами за кількістю доручених до виконання заходів є НАЗК, Міністерство економіки України, Міністерство оборони України, Міністерство юстиції України, Міністерство охорони здоров'я України та Міністерство освіти і науки України.

Згідно із законодавством для сприяння координації дій органів державної влади щодо реалізації Антикорупційної стратегії і виконання заходів ДАП з її виконання при НАЗК має створюватися Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган, співголовами якої за посадами є Голова НАЗК і міністр Кабінету Міністрів України. До складу Координаційної робочої групи мають входити виконавці заходів ДАП з виконання Антикорупційної стратегії та народні депутати України (за згодою)¹⁰⁷⁴.

Прогрес і проблеми

Перший громадський експертний моніторинг виконання ДАП¹⁰⁷⁵ здійснювався до листопада 2023 року проєктною командою громадської організації «Разом проти корупції» та залученими експертами. Моніторинг охоплював 121 антикорупційний захід за такими сферами: містобудування, інфраструктура, земельні відносини, освіта і наука, охорона здоров'я, культурна спадщина та соціальний захист. Методологія моніторингу полягала у встановленні експертами прогресу виконання заходів шляхом аналізу наданих виконавцями матеріалів на підтвердження виконання заходу, проведення з ними співбесід, збору відгуків цільових груп користувачів відповідних державних послуг і подальшій підготовці експертних відгуків про виконання заходів ДАП.

1072 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/>.

1073 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

1074 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 2 ст. 18². URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1075 Звіт про громадський моніторинг виконання державної антикорупційної програми. 2023. URL: https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/zvit-pro-gromadskyj-monitoryng-dap-%E2%84%961_go-rpk.pdf.

За результатами громадського моніторингу частини ДАП¹⁰⁷⁶ станом на 15 листопада 2023 року тільки 7,4% заходів були своєчасно та неухильно виконані, як це рекомендує Європейська комісія у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року¹⁰⁷⁷. 30,6% заходів виконуються в межах строків виконання, 15,7% заходів не завершені, хоча дедлайн для їх виконання вже настав. Водночас виконання 14,9% заходів не розпочиналося (попри те, що строк їх виконання настав), 5,8% заходів втратили свою актуальність. Щодо 11,6% формально виконаних заходів є зауваження до їх змісту (або вихолощено їхню суть). У випадку 13,2% заходів спостерігається зрив їх виконання та наявність значних зауважень до змісту виконання.

Другий громадський моніторинг виконання ДАП станом на березень 2024 року показав такі результати¹⁰⁷⁸: 18% заходів були своєчасно та неухильно виконані, 23% – виконуються в межах строків виконання, 16% – не завершені, хоча дедлайн для їх виконання вже настав. Водночас виконання 10% заходів не розпочиналося (попри те, що строк їх виконання настав), 5% – втратили свою актуальність. Щодо 8% формально виконаних заходів є зауваження до їхнього змісту (або вихолощено їхню суть). У випадку 20% заходів спостерігається зрив їх виконання та наявність значних зауважень до змісту виконання. Такий моніторинг громадськості є корисним інструментом, що повинен діяти протягом строку імплементації програми.

Офіційний моніторинг НАЗК станом на 30 березня 2024 року показував, що загалом 12,6% заходів ДАП були виконані, а 6,1% – виконані частково¹⁰⁷⁹. А станом на 31 липня 2024 року НАЗК вже прозвітовано про 17,2% виконаних і 7,4% частково виконаних заходів ДАП¹⁰⁸⁰.

Експертам невідомо про застосування якихось санкцій до виконавців-порушників. НАЗК явно бракує у сфері моніторингу реалізації державної антикорупційної політики інструменту обов'язкового припису керівнику виконавця у випадку виявлення порушення, за невиконання якого зараз передбачена адміністративна відповідальність. Така норма пропонується законодавцю під час підготовки законопроекту про Антикорупційну стратегію до другого читання, проте вона була відхилена головним комітетом – Комітетом з питань антикорупційної політики. Наразі Закон¹⁰⁸¹ передбачає лише декларативну «персональну» відповідальність керівника за забезпечення виконання заходів ДАП без пояснення її змісту. Тому проблема формального виконання¹⁰⁸² може бути дуже актуальною в довгостроковій перспективі, оскільки є загроза накопичення кількості формально виконаних заходів.

1076 Там само, С. 5.

1077 Ukraine 2023 Report. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

1078 Звіт про громадський моніторинг виконання державної антикорупційної програми. 2024. URL: https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/rpk_monitoryngovyj_zvit_2024.pdf.

1079 Результати моніторингу та оцінки ефективності виконання державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://dap.nazk.gov.ua/module/?a%5Bstatus%5D=&a%5Bmain_or_gan%5D=&a%5Bid%5D=&a%5Bbydate%5D=.

1080 Результати моніторингу та оцінки ефективності виконання державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://dap.nazk.gov.ua/module/?a%5Bstatus%5D=&a%5Bmain_or_gan%5D=&a%5Bid%5D=&a%5Bbydate%5D=.

1081 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 3 ст. 182. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1082 Наприклад, якщо захід вимагає від виконавця аналізу корупційних ризиків у певній галузі, такий аналіз може виявитися поверхневим. Звіт, який публікується на підтвердження виконання аналізу, може бути фрагментарним і не містити деталей та висновків, які можна було б використати в подальшому плануванні, зокрема в антикорупційній програмі органу державної влади. Однак очікується, що НАЗК визнає цей захід виконаним, оскільки був оформлений і прикладений документ, що нібито підтверджує його виконання, але проблема, на розв'язання якої був спрямований захід, залишилася.

НАЗК не має достатньої спроможності для власного змістовного моніторингу¹⁰⁸³, особливо галузевих заходів ДАП, тому воно потребує експертної підтримки в оцінці виконання ДАП¹⁰⁸⁴, зокрема через інструмент «Відгук громадськості», доданий до ІСМ ДАП¹⁰⁸⁵. Адаже з огляду на труднощі у комунікації з виконавцями ДАП на етапі її затвердження та з метою її суттєвого послаблення є ризик того, що виконавці програми можуть нівелювати негативний відгук НАЗК про свою роботу щодо імплементації ДАП.

Водночас є ймовірність, що у виконавців для реалізації заходів бракуватиме людських і фінансових ресурсів на повноцінне виконання заходів ДАП. Відсутність фінансування з державного бюджету або від партнерів з розвитку може в майбутньому стати формальною причиною, якою орган державної влади мотивуватиме невиконання окремих заходів ДАП. Є ризик того, що виконавцям ДАП може бути складно самостійно впроваджувати ключові заходи ДАП, спрямовані на зменшення корупційних ризиків всередині цього самого виконавця ДАП. Особливо в умовах відсутності підтримки спеціально створених за сприяння донора-куратора проєктних офісів, які би об'єднували громадські організації та зовнішніх стейкхолдерів, що працюють у сфері заходу ДАП та могли би надавати експертний моніторинг і підтримку заради інституційного посилення спроможності виконавців ДАП.

Велику частину такої роботи з адресної підтримки виконання заходів ДАП могла би взяти на себе Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики. Однак до її складу можуть входити тільки виконавці заходів ДАП і народні депутати України (за згодою), що може свідчити про слабкість намірів законодавця досягнути реального виконання затверджених антикорупційних документів. Кількісний склад робочої групи може бути дуже переважаний з огляду на те, що виконавцями ДАП є 109 органів державної влади, підприємств, установ та організацій. Про публічну діяльність такої групи наразі нічого не відомо.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про запобігання корупції» у рік завершення дії Антикорупційної стратегії НАЗК готує національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики, де має відобразитися, зокрема, звіт про стан реалізації Антикорупційної стратегії та ДАП із зазначенням реалізованих заходів, заходів, що знаходяться в реалізації, а також нереалізованих заходів і відповідальних за невиконання та причини невиконання цих заходів. Водночас така модель безперервної наявності антикорупційних стратегічних документів, запропонована законодавцем, адже проєкт нової Антикорупційної стратегії повинен бути розроблений НАЗК до 1 серпня останнього року дії поточної, має певні вади.

З одного боку, підготовка національної доповіді під час тривання звітного періоду реалізації ДАП може слугувати додатковим інструментом для стимуляції виконавців ДАП встигнути реалізувати її заходи через вказування їм на проблеми, які можуть бути підсвічені у національній доповіді. З іншого боку, для НАЗК буде великим викликом з його обмеженими ресурсами здійснювати одночасно і координацію та моніторинг виконання ДАП, і розробку нової Антикорупційної стратегії з підготовкою національної доповіді, актуальність якої може бути втрачена досить швидко через завершення виконання заходів ДАП після її підготовки. Тому оптимальнішою є логіка, за якої спочатку варто завершити звітний період задля оцінки стану виконання заходів загалом, а надалі, з урахуванням отриманих результатів, розпочинати підготовку нових стратегічних документів, що також дасть змогу зменшити навантаження на НАЗК.

1083 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD Publishing, Paris. 2024. URL: <https://doi.org/10.1787/9e03ebb6-en>.

1084 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: фактори успіху для сектору оборони. НАКО. 2023. URL: [https://nako.org.ua/storage/pdf/2023-07-18--06:42:36-ДАП%202023-2025%20фактори%20успіху%20для%20сектору%20оборони%20\(1\).pdf](https://nako.org.ua/storage/pdf/2023-07-18--06:42:36-ДАП%202023-2025%20фактори%20успіху%20для%20сектору%20оборони%20(1).pdf).

1085 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/>.

Рекомендації

1. Провести широку правову дискусію за участі всіх ключових стейкхолдерів щодо можливості застосування заходів впливу до керівників виконавців (установ, підприємств, організацій) у випадку невиконання без достатньої підстави заходів ДАП. Зокрема, розглянути питання щодо наділення НАЗК правом вносити приписи відповідним керівникам виконавців заходів ДАП.
2. Створити в ІСМ ДАП можливість залишення неперсоніфікованих відгуків громадськості (без використання кваліфікаційного електронного підпису) на рівні конкретного заходу чи очікуваного стратегічного результату. Така опція може стимулювати широку громадськість розповідати про свій корупційний досвід, оцінку або застереження поза соціальними мережами та Єдиним порталом повідомлень викривачів, де повідомляють про конкретні правопорушення.
3. З метою популяризації ІСМ ДАП розміщувати у ній в окремій вкладці інформацію про заходи, тренінги, круглі столи, конференції тощо, організовані виконавцями ДАП або зовнішніми стейкхолдерами у релевантних до ДАП сферах, що могло би бути корисним фахівцям виконавців у розрізі, наприклад, отримання відповідей на складні питання або обміну досвідом тощо.
4. Серед заходів ДАП визначити ключові, впроваджувати які могли б проєктні команди виконавців за підтримки партнерів з розвитку та громадського сектору.
5. Внести зміни до законодавства, які б передбачили можливість включення до Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики представників партнерів з розвитку та громадянського суспільства із залученням спостерігачів, а також оптимізацію формату її роботи.
6. Внести зміни до законодавства, які б дозволили НАЗК готувати національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики, а також проєкт нової антикорупційної стратегії у рік, наступний за останнім роком дії попередньої антикорупційної стратегії та ДАП.

Національна антикорупційна стратегія

Стан справ

Згідно із Законом¹⁰⁸⁶ засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки затверджена Парламентом у червні 2022 року¹⁰⁸⁷.

1086 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 1 ст. 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1087 Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

Прогрес і проблеми

У Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року¹⁰⁸⁸ та у звіті зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК¹⁰⁸⁹ порушується теза про недоречність прийняття Антикорупційної стратегії Парламентом на законодавчому рівні і пропонується віднести її затвердження до повноважень Уряду. Припускається, що таке перенесення може запобігти затримкам з її ухваленням. Однак Уряд нещодавно вже теж не дотримався законодавчо встановленого дедлайну для прийняття ДАП. Крім того, таке перенесення позбавить можливості Верховну Раду та Президента продемонструвати політичну волю до зниження корупції, оскільки Президент не зможе подати законопроект із Антикорупційною стратегією, а Парламент – його ухвалити. Тому подібне перенесення призведе до менш відповідального ставлення виконавців Антикорупційної стратегії до передбачених ДАП заходів. Вірогідно, увага до них буде зберігатися лише на початкових етапах, як показує досвід впровадження інших стратегій, ухвалених на рівні Уряду, а не Парламенту.

Рекомендації

Враховуючи всі ризики, відстоювати позицію щодо збереження чинної редакції норми Закону¹⁰⁹⁰, яка передбачає затвердження Парламентом Антикорупційної стратегії на відповідний рік шляхом ухвалення окремого закону.

Антикорупційні інституції України

Призначення очільників

Стан справ

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

За чинними на цей час положеннями, оновленими після рішення Конституційного Суду України (КСУ)¹⁰⁹¹, склад комісії з проведення конкурсу на зайняття посади директора НАБУ з шести осіб визначається Кабінетом Міністрів України. При цьому троє з них визначаються на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років до дня завершення строку повноважень директора НАБУ або до дня дострокового припинення його повноважень надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції¹⁰⁹².

1088 Ukraine 2023 Report. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

1089 Зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisiyi-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvnosti-diiialnosti-nazk.pdf>.

1090 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 1 ст. 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1091 Рішення Конституційного Суду України від 16.09.2020 № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#top>.

1092 Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, п. 2 ч. 3 ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

Рішення комісії з проведення конкурсу на зайняття посади директора НАБУ вважається прийнятим, якщо за нього на її засіданні проголосувало не менше чотирьох членів конкурсної комісії, з яких не менше двох членів – з числа визначених Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій. Конкурсна комісія за результатами конкурсу повинна визначити трьох кандидатів на посаду директора НАБУ та внести відповідне подання щодо таких осіб на розгляд Прем'єр-міністру України¹⁰⁹³.

З березня 2023 року НАБУ очолив Семен Кривонос¹⁰⁹⁴.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

Конкурс на керівника САП яскраво продемонстрував можливості його затягування з політичних міркувань. Так, у січні 2021 року, після звільнення у відставку попереднього очільника САП, був оголошений конкурс на вакантну посаду¹⁰⁹⁵.

21 грудня 2021 року комісія з обрання керівництва САП за результатом конкурсу оголосила рейтинг кандидатів на посаду очільника відомства. Відповідно до рейтингу серед кандидатів на посаду керівника САП детектив НАБУ Олександр Клименко набрав найбільшу кількість балів. Однак члени комісії тоді не змогли офіційно затвердити цей результат, оскільки п'ять з них не проголосували за це¹⁰⁹⁶. Лише у липні 2022 року Генеральний прокурор призначив вказаного переможця конкурсу на посаду очільника САП¹⁰⁹⁷.

Правове регулювання конкурсу на відбір очільника САП зазнало істотних оновлень у грудні 2023 року¹⁰⁹⁸. Раніше його обирала комісія у складі чотирьох представників від Ради прокурорів України (РПУ) та семи – від Верховної Ради. Такий механізм мав значний недолік у вигляді можливого політичного впливу на процес відбору керівника САП через представників Парламенту. Наразі конкурсна комісія формується Генеральним прокурором у складі шести осіб, з них три особи – за пропозицією партнерів з розвитку¹⁰⁹⁹.

Рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, як і у випадку конкурсу на посаду директора НАБУ, якщо за нього на засіданні проголосувало не менше чотирьох членів конкурсної комісії, зокрема не менше двох членів конкурсної комісії – міжнародників¹¹⁰⁰. При цьому конкурсна комісія повинна запропонувати Генеральному прокурору дві кандидатури на посаду керівника САП, а Генеральний прокурор зобов'язаний протягом 10 робочих днів призначити одного з відібраних конкурсною комісією кандидатів.

1093 Там само, ч. 6 ст. 7.

1094 Про призначення Кривоноса С.Ю. директором Національного антикорупційного бюро України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.03.2023 №192. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pryznachennia-kryvonosa-s-iu-dyrektorom-natsionalnoho-antykoruptsiinoho-biuro-t60323>.

1095 25 січня 2021 розпочнеться конкурс на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Офіс Генерального прокурора. 2021. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/25-sichnya-2021-rozpochnetsya-konkurs-na-zajnyattya-administrativnih-posad-u-spezializovanij-antikorupcijnij-prokuraturi>.

1096 Конкурс на керівника САП: комісія оголосила переможцем Олександра Клименка. Укрінформ. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3532233-komisija-ogolosila-oleksandra-klimenka-peremozцем-konkursu-z-obranna-golovi-sap.html>.

1097 Олександра Клименка призначили керівником САП. Укрінформ. 2022. <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3538468-oleksandra-klimenka-priznacili-kerivnikom-sap.html>.

1098 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#top>.

1099 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 3 ст. 29¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

1100 Там само.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

Згідно із Законом¹¹⁰¹ до складу конкурсної комісії з відбору на посаду Голови НАЗК з шести осіб входять три особи, визначені Кабінетом Міністрів України, і три особи, визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій донорів, які протягом останніх двох років до дня завершення строку повноважень Голови НАЗК або до дня дострокового припинення його повноважень надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції.

Причому рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього на засіданні проголосували чотири члени конкурсної комісії, серед яких три члени – з числа осіб, визначених на підставі пропозицій донорів, які протягом останніх двох років до дня завершення строку повноважень Голови НАЗК або до дня дострокового припинення його повноважень надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції.

У січні 2024 року завершився чотирирічний строк повноважень Голови НАЗК. 13 листопада 2023 року на офіційній вебсторінці Кабінету Міністрів України було оприлюднено оголошення про умови та строки проведення конкурсу на посаду Голови НАЗК¹¹⁰², за результатами якого у лютому 2024 року Уряд призначив на відповідну посаду колишнього працівника НАБУ Віктора Павлушика¹¹⁰³.

Прогрес і проблеми

Вдосконалення добору керівництва САП – основне досягнення у цій сфері, оскільки враховано проблеми попереднього конкурсу щодо формування конкурсної комісії та строків її роботи. Також Законом¹¹⁰⁴ деталізовано зміст критеріїв доброчесності¹¹⁰⁵ та професійної компетентності¹¹⁰⁶. Це правильний підхід, який підвищує визначеність критеріїв добору для учасників конкурсу та членів конкурсної комісії.

Однак проблемою залишається свобода розсуду політичного керівництва щодо вибору конкретної кандидатури з трьох (у випадку НАБУ) або двох (у випадку САП), запропонованих конкурсними комісіями.

Модель з відбору керівника НАЗК можна вважати **найкращим стандартом на цей момент**. Адже сам конкурс на нового очільника НАЗК встановив високий рівень прозорості. Деякі етапи відбору, наприклад, фінальне обговорення та визначення переможця наживо, продемонстрували новий рівень відкритості подібних конкурсних комісій. Комісія також ініціювала декілька зустрічей з громадськістю під час проведення самого конкурсу, і такий проактивний підхід слід привітати. При цьому організаційно-технічна підтримка процесу секретаріатом конкурсної комісії забезпечила плавний перебіг відбору.

1101 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 2 ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1102 Конкурс на посаду Голови НАЗК: розпочато прийом документів. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/konkurs-na-posadu-golovy-nazk-rozpochato-pryjom-dokumentiv/>.

1103 Про призначення Павлушика В.В. Головою Національного агентства з питань запобігання корупції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.02.2024 № 162. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162-2024-%D1%80#Text>.

1104 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 3 ст. 29¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

1105 Там само.

1106 Там само.

Рекомендації

Внести зміни до законодавства, передбачивши, що за результатами конкурсного відбору на посаду керівника НАБУ/САП конкурсна комісія відбирає лише одного кандидата і вносить подання на його призначення Прем'єр-міністру/Генеральному прокурору.

Чіткість підстав для звільнення

Стан справ

НАБУ

Підстави для припинення повноваження та звільнення директора НАБУ вказано у Законі¹¹⁰⁷. Більшість із них є достатньо визначеними та передбачуваними у застосуванні. Крім однієї – наявність висновку Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ, передбаченої ст. 26 вказаного Закону, про неефективність діяльності НАБУ та неналежне виконання обов'язків його директором. Враховуючи те, що зовнішня незалежна оцінка (аудит) НАБУ ще жодного разу не проводилася, говорити про недоліки її застосування складно. Але виконуючи прогностичну функцію, можна зауважити про потенційні недоліки формулювання відповідної підстави, які будуть згадані далі.

Рішення про початок формування Комісії з проведення оцінки ухвалює Кабінет Міністрів України не пізніше ніж за 30 календарних днів до закінчення річного строку з дати затвердження останнього звіту зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ¹¹⁰⁸.

Відповідно до Закону України №1810-IX¹¹⁰⁹ перша зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ проводиться через один рік з дня призначення директора НАБУ у порядку, визначеному Законом¹¹¹⁰. Враховуючи, що нового очільника НАБУ було призначено Урядом 6 березня 2023 року¹¹¹¹, то перша зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ мала б розпочатися з 6 березня 2024 року.

Станом на липень 2024 року відсутні відомості про визначення складу комісії з такого аудиту, хоча у меморандумі з Міжнародним валютним фондом йдеться про те, що його повинні закінчити до кінця вересня 2024 року¹¹¹².

Крім цього, як положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», так і положення Закону України № 1810-IX прямо не визначають часового періоду проведення першої зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ.

1107 Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, ч. 4 ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

1108 Там само, абз. 4 ч. 7 ст. 26.

1109 Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України: Закон України від 19.10.2021 № 1810-IX, п. 6 розд. II. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-20#top>.

1110 Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, ст. 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-20#n178>.

1111 Про призначення Кривоноса С.Ю. директором Національного антикорупційного бюро України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.03.2023 № 192. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pryznachennia-kryvonosa-s-iu-dyrektorom-natsionalnoho-antykorrupciinoho-biuro-t60323>.

1112 Ukraine: Fourth Review of the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Modifications of a Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. International monetary fund. 2024. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/06/28/Ukraine-Fourth-Review-of-the-Extended-Arrangement-under-the-Extended-Fund-Facility-Request-551207>.

САП

Зі змінами наприкінці 2023 року правовим регулюванням значно посилено якість підстав для звільнення керівника САП. Так, щодо керівника САП визначено спеціальний порядок припинення його повноважень як прокурора органів прокуратури та дострокового звільнення з адміністративної посади. Керівник САП може бути звільнений, якщо комісією з проведення оцінки було сформульовано висновок про неефективність діяльності САП, що спричинено неналежним виконанням обов'язків керівника САП¹¹¹³.

Його повноваження як прокурора можуть також бути припинені з інших підстав, визначених у Законі¹¹¹⁴. У випадку, якщо відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, встановить щодо керівника САП підстави, що можуть свідчити про неможливість подальшого перебування такої особи на посаді прокурора, він своїм рішенням передає копії матеріалів такого дисциплінарного провадження до Комісії з проведення оцінки для прийняття відповідного рішення¹¹¹⁵.

Комісія з проведення оцінки за результатами розгляду матеріалів дисциплінарного провадження в порядку, передбаченому Законом¹¹¹⁶, може прийняти рішення рекомендувати Генеральному прокурору припинити повноваження керівника САП як прокурора органів прокуратури у разі вчинення дисциплінарного проступку, що свідчить про неможливість подальшого перебування такої особи на посаді прокурора органів прокуратури.

НАЗК

Зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності НАЗК проводиться кожні два роки Комісією з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК у складі трьох осіб, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій донорів, що протягом останніх двох років до проведення оцінки надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції¹¹¹⁷.

Рішення Комісії про затвердження звіту оцінки ефективності діяльності НАЗК вважається ухваленим, якщо за нього проголосували всі члени Комісії. Повноваження Голови НАЗК припиняються Кабінетом Міністрів України достроково у разі наявності висновку Комісії з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК про неефективність такої діяльності.

Прогрес і проблеми

До оновлення законодавства про прокуратуру в частині роботи САП до прокурорів і керівництва САП застосовувався загальний порядок звільнення з посад із тією особливістю, що прокурорів САП міг звільняти лише керівник САП. Тому найбільшим прогресом є те, що законом обмежено перелік підстав для звільнення керівника САП із забезпеченням належних гарантій. Адаже таке рішення може прийняти лише Комісія з проведення оцінки, як було згадано вище.

1113 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 10 ст. 8¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

1114 Там само, п. 4 ч. 3 ст. 51, ч. 2 ст. 61.

1115 Там само, ч. 12 ст. 8¹.

1116 Там само, ч. 10 ст. 8¹.

1117 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 4 ст. 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

Водночас положення законів, які регулюють проведення зовнішніх незалежних аудитів НАБУ, САП і НАЗК, не деталізовано в частині того, якими можуть бути наслідки для керівника інституції, якщо встановлені комісією порушення стосуватимуться попереднього очільника.

У положеннях, що регулюють порядок проведення зовнішнього незалежного аудиту САП, відсутні вимоги щодо обсягу оцінки та строків формування Комісії з проведення оцінки. Наявна лише відсилка до порядку формування конкурсної комісії з відбору керівництва САП¹¹¹⁸. Цей порядок має застосовуватися і до відбору та порядку роботи комісії з оцінки.

Крім цього, Комісія з проведення оцінки НАБУ затверджує й оприлюднює критерії та методику проведення оцінювання ефективності діяльності НАБУ¹¹¹⁹. Ідентична модель закладена і щодо САП у спеціальному Законі¹¹²⁰. З огляду на те, що жодного разу такі аудити ще не проводилися, важливою є якість визначених критеріїв та методики проведення оцінювання, щоб ці показники дійсно давали змогу оцінити ефективність діяльності відповідних органів.

Опис прогресу, проблем і рекомендації щодо зовнішньої оцінки НАЗК надані у відповідному підрозділі звіту.

Рекомендації

Наслідки негативних висновків зовнішніх незалежних аудитів діяльності НАБУ, САП та НАЗК повинні бути конкретизовані для керівників цих органів, діяльність яких не стосувалася періодів, у яких було допущено недоліки, що вплинули на ефективність.

Незалежність

Стан справ

Гарантії **незалежності НАБУ** як центрального органу виконавчої влади визначено у профільному Законі та низці інших законодавчих актів¹¹²¹. Крім цього, Законом прямо встановлена заборона передання кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності НАБУ, до іншого органу досудового розслідування, окрім випадків, прямо визначених у законодавстві¹¹²².

Основою **незалежності САП** є законодавчі положення, що встановлюють підвалини для неможливості впливу на орган ззовні¹¹²³. Прокурори САП у випадку посягання на їхню незалежність мають право звернутися до РПУ, а також вжити інших заходів для захисту цієї гарантії: процесуальних (наприклад, заявити самовідвід), дисциплінарного чи кримінального характеру (звернутися із відповідною заявою до компетентних органів).

1118 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, абз. 4 ч. 10 ст. 8¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

1119 Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, ст. 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

1120 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 10 ст. 8¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

1121 Так, ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» було доповнено нормою про те, що Кабінету Міністрів України забороняється втручатися в діяльність НАБУ, зокрема у здійснення досудового розслідування та прийняття рішень, які стосуються конкретних кримінальних проваджень або впливають на них. Крім того, у ст. 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено, в який саме спосіб Кабінет Міністрів України має право координувати діяльність НАБУ.

1122 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ч. 5 ст. 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

1123 Закон України «Про прокуратуру» визначає, що Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП і здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їхніх повноважень.

Питання організації діяльності САП розв'язуються наказами, які видаються заступником Генерального прокурора – керівником САП (особою, яка виконує його обов'язки) та є обов'язковими для виконання прокурорами та іншими працівниками САП.

Незалежність НАЗК від впливу чи втручання у його діяльність гарантується відповідно до Закону¹¹²⁴, зокрема спеціальним статусом НАЗК; особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень його Голови; особливим, встановленим Законом, порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАЗК тощо.

Щодо гарантій **незалежності суддів ВАКС**, то Закон¹¹²⁵ надає суддям деякі інструменти реагування на тиск і втручання у їхню діяльність. Також Кримінальний кодекс України (КК України) передбачає окремі випадки, коли ті чи інші дії особи, спрямовані на суддів у зв'язку з виконанням ними повноважень, можуть призвести до притягнення такої особи до кримінальної відповідальності¹¹²⁶.

Прогрес і проблеми

Якщо щодо НАБУ особливого поступу та проблем із незалежністю не встановлено, то в контексті САП влада запровадила низку ключових змін. У грудні 2023 року прийнято Закон України № 3509-IX¹¹²⁷, відповідно до якого САП отримала статус окремої юридичної особи. 21 березня 2024 року САП офіційно розпочала функціонувати в новому статусі¹¹²⁸.

Прокурори САП можуть делегувати одного представника до РПУ, що може підвищити ефективність цього органу, зокрема сприяти ухваленню процедур реагування на втручання у незалежність прокурора¹¹²⁹. Однак до повної процесуальної незалежності САП ще далеко, адже, наприклад, Генеральний прокурор може скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови детективів НАБУ та прокурорів САП¹¹³⁰. Керівник САП не має можливості звертатися із запитами про екстрадицію та розглядати й розв'язувати питання про створення спільних слідчих груп за запитом слідчого органу досудового розслідування України, прокурора України та компетентних органів іноземних держав¹¹³¹.

У липні 2024 року Парламент прийняв Закон України № 3887-IX¹¹³², який наділяє керівника САП повноваженнями визначати прокурорів, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності.

1124 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 1 ст. 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1125 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

1126 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III, ст.ст. 376–379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

1127 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 № 509-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#top>.

1128 Оголошення про початок діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, утвореної на підставі Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 № 3509-IX. Офіс Генерального прокурора. 2024. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/ogolosennya-pro-pocatok-diyalnosti-spezializovanoyi-antikorpucijnoyi-prokuraturoi-utvorenoyi-na-pidstavi-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-kriminalnogo-procesualnogo-kodeksu-ukrayini-ta-insix-zakonodavcix-aktiv-ukrayini-shhodo-posilennya-samostiinosti>.

1129 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ст. 8¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

1130 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ст. 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

1131 Там само, ст.ст. 571, 575.

1132 Про внесення зміни до частини першої статті 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»: Закон України від 18.07.2024 № 3887-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3887-%D0%86%D0%A5#Text>.

Крім цього, особливі гарантії народних депутатів та інших суб'єктів є не зовсім виправданими. Наприклад, відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України, вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора), але не керівником САП чи його заступниками¹¹³³. З Генеральним прокурором також має погоджуватися клопотання про дії, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, розгляд яких віднесено до повноважень слідчого судді¹¹³⁴, тощо. Це суттєві проблеми з огляду на кількість справ із фігурантами – народними депутатами, які перебувають у провадженні НАБУ та САП.

Наприклад, у другому півріччі 2023 року НАБУ та САП повідомили про підозру 14 особам спеціальної категорії (до них відносяться народні депутати України, депутати Верховної Ради АР Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови)¹¹³⁵. Можна припустити, що кількість таких справ відчутно збільшиться з відновленням обов'язку декларування.

Отже, є **залежність початку кримінального переслідування та погодження основних слідчих дій щодо народних депутатів від політичної фігури Генерального прокурора, конкурс на посаду якого не передбачений законодавством і був виключений із проекту ДАП.**

Попри законодавчі гарантії незалежності **НАЗК**, у минулому деякі рішення КСУ¹¹³⁶ та Верховної Ради¹¹³⁷ щодо припинення перевірок декларацій чи звітності політичних партій тощо ставили під загрозу здатність НАЗК виконувати свої функції в повному обсязі, що опосередковано впливало на здатність НАЗК виконувати свої функції незалежно, чого варто уникати у майбутньому. Занепокоєння викликало і призначення нового заступника – однокласника Голови, щодо якого під час попередніх відборів уже виникали питання до його незалежності та добросовісності¹¹³⁸.

Щодо незалежності суддів **ВАКС**, то останні звертаються до Вищої ради правосуддя (ВРП) із заявами про втручання у професійну діяльність. А вказана інституція адресує їх Офісу Генерального прокурора (ОГП) для проведення досудового розслідування¹¹³⁹.

ВРП звітує, що протягом 2023 року розглянуто 208 повідомлень суддів (йдеться про повідомлення всіх суддів, а не лише ВАКС). За результатами розгляду 97 повідомлень про втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя ухвалено 93 рішення про вжиття заходів реагування¹¹⁴⁰. Однак про якісь результати вжиття цих заходів реагування говорити

1133 Там само, ч. 1 ст. 482².

1134 Йдеться про дозвіл на затримання, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, обшук, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а також про застосування інших заходів, зокрема негласних слідчих (розшукових) дій.

1135 Звіт за II півріччя 2023 року. Національне антикорупційне бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/activity/reports/report-zvit-druge-pivrichchya-2023-roku/>.

1136 Рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/13-r2020>.

1137 Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни: Закон України від 03.03.2022 № 2115-IX (у редакції, чинній на момент прийняття). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20/ed20220303#Text>.

1138 Перші кроки нового Голови НАЗК: де Віктор Павлушчик міг повернути не туди? Transparency International Ukraine. 2024. URL: <https://ti-ukraine.org/news/pershi-kroky-novogo-golovy-nazk-de-viktor-pavlushchik-mig-povernuti-ne-tudi/>.

1139 Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Вищого антикорупційного суду Ткаченка О.В.: рішення Вищої ради правосуддя від 19.10.2023 № 991/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/41038>.

1140 208 повідомлень про втручання у професійну діяльність суддів розглянула ВРП протягом 2023 року. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/208-povidomlen-pro-vtruchannya-u-profesiynu-diyalnist-suddiv-rozglyanula-vrp-protyagom-2023>.

рано, адже про них у публічному доступі влада не комунікує, що не дає змоги оцінити ефективність вжиття таких заходів.

У минулому була серйозна проблема відсутності професійної та незалежної ВРП. У січні 2023 року оновлена ВРП нарешті стала повноважною¹¹⁴¹. Тож на цей час відсутня інформація, яка б давала змогу стверджувати про використання інструментів дисциплінарного провадження як засобів тиску на суддів ВАКС.

У контексті незалежності ВАКС варто звернути увагу на те, що в КСУ перебуває на розгляді депутатське подання від 22 липня 2020 року щодо неконституційності ВАКС¹¹⁴². Ухвалою колегії суддів КСУ відкрито конституційне провадження у справі, і вона розглядається Великою Палатою з 6 жовтня 2020 року¹¹⁴³. **Якщо судді КСУ погодяться з аргументами авторів подання, це матиме значний негативний вплив на всю важко вибудовану антикорупційну систему в Україні.**

Рекомендації

1. Посилити процесуальну вагу керівника САП, додавши до його правового статусу:

- › можливість ініціювати кримінальні провадження та погоджувати проведення слідчих дій щодо народних депутатів;
- › звертатися із запитами про екстрадицію до компетентного органу іноземної держави;
- › розглядати й розв'язувати питання про створення спільних слідчих груп за запитом слідчого органу досудового розслідування України, прокурора України та компетентних органів іноземних держав.

2. Забезпечити обговорення змін до законодавства щодо НАЗК за участі всіх заінтересованих сторін і самого НАЗК, оскільки поточна практика вже призвела до фактичної відсутності результатів роботи інституції у таких важливих сферах, як фінансовий контроль (за винятком моніторингу способу життя, результати якого є неоднозначними через значні вади у підзаконному регулюванні цієї процедури) та контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій тощо.

3. Результати вжиття заходів реагування на повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя мають комунікуватися ВРП для відстеження їх результативності.

1141 Відновлено повноважний склад Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://www.hcj.gov.ua/news/vidnovleno-povnovazhnyy-sklad-vyshchoyi-rady-pravosuddya>.

1142 Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_349_2020.pdf.

1143 Про конституційність Вищого антикорупційного суду – аналіз подання в КСУ. Transparency International Ukraine. 2020. URL: <https://ti-ukraine.org/news/pro-konstytutsijnist-vyshhogo-antikoruptsijnogo-sudu-analiz-podannya-v-ksu/>.

Добір та оцінювання кадрів

Стан справ

НАБУ

Добір гласних штатних працівників НАБУ проводиться на конкурсній основі. Директор НАБУ утворює конкурсні комісії, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників, та включає до складу таких комісій представників, визначених Радою громадського контролю при НАБУ, яких має бути не більше трьох осіб у складі однієї конкурсної комісії¹¹⁴⁴.

Наприкінці 2023 року Верховна Рада ухвалила Закон¹¹⁴⁵, яким збільшила штат **НАБУ** із 700 до 1000 працівників у три хвили: добір здійснюватиметься щороку на 100 вакансій у період 2024–2026 років.

У Стратегії розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021–2023 роки¹¹⁴⁶ зазначено, що одним із очікуваних результатів є визначення та усунення прогалин у законодавстві, пов'язаних із відсутністю для працівників НАБУ соціальних гарантій, наданих державою працівникам інших правоохоронних органів, шляхом розробки та/або адвокації відповідних нормативно-правових актів.

У НАБУ впроваджується система оцінки детективів відповідно до нового Порядку¹¹⁴⁷. Згідно з ним формою оцінювання результатів службової діяльності детективів, керівників відділів є визначення рейтингової оцінки, яка формується за такими напрямками оцінювання: результативність службової діяльності; виконавська дисципліна, участь в управлінській діяльності; професійний розвиток та участь у проектах НАБУ. При цьому до ключових показників ефективності віднесено, наприклад, накладення арешту на активи, повідомлення про підозру особі, залучення особи до конфіденційного співробітництва тощо.

САП

Правила добору на посади **прокурорів САП** оновлено Законом¹¹⁴⁸ 8 грудня 2023 року. Так, організація та проведення конкурсу здійснюється конкурсною комісією із шести осіб, три з яких визначені на підставі пропозицій партнерів з розвитку. Процедура такого добору стала ідентичною з тією, якою врегульовано добір на керівника САП з тими особливостями, що повноваження Генерального прокурора здійснює керівник САП.

Загальна чисельність працівників САП встановлена на рівні 15% від визначеної Законом граничної чисельності центрального та територіальних управлінь НАБУ¹¹⁴⁹.

1144 Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, ч. 3 ст. 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

1145 Про внесення зміни до статті 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо посилення інституційної спроможності Національного антикорупційного бюро України: Закон України від 08.12.2023 № 3502-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3502-IX#Text>.

1146 Стратегія розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021–2023 роки. URL: https://issuu.com/nabu_nabu/docs/_bfaee615222b10.

1147 Про затвердження Порядку оцінювання результатів службової діяльності детективів підрозділів детективів Національного антикорупційного бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України від 30.11.2023 № 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0170911-23#Text>.

1148 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#top>.

1149 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, абз. 2 ч. 1 ст. 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

Разом із добором кадрів передбачалося впровадження нової системи оцінювання якості роботи прокурорів Стратегією розвитку прокуратури на 2021–2023 роки¹¹⁵⁰ та Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки й оборони України на 2023–2027 роки¹¹⁵¹. Однак досі створення такої системи залишається тільки в розробці. Відсутність такої системи наразі є значною проблемою, яку належить усунути.

Водночас чинним залишається Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів, затверджене наказом Генерального прокурора від 29 грудня 2021 року № 407¹¹⁵².

Слід зазначити, що закладені в Законі України «Про Державний бюджет України на 2024 рік»¹¹⁵³ кошти не враховують збільшення чисельності штату САП, а отже, в цій частині Закон потребує змін.

НАЗК

Гранична чисельність працівників апарату НАЗК становить 408 осіб¹¹⁵⁴. Рішенням Голови НАЗК можуть створюватися не більше шести територіальних органів НАЗК, територія діяльності яких може не збігатися з адміністративно-територіальним поділом.

З введенням в Україні воєнного стану 24 лютого 2022 року на період його дії відбір осіб на посади до НАЗК відбувається на підставі та в порядку, передбаченому Законом України «Про правовий режим воєнного стану»¹¹⁵⁵, шляхом проведення співбесіди, під час якої визначається відповідність професійних компетентностей кандидатів вимогам вакансії, їхніх цінностей і мотивації.

ВАКС

Процедури добору **суддів ВАКС** оновлено у грудні 2023 року шляхом внесення змін до законодавства про судоустрій і статус суддів¹¹⁵⁶. Зміни переважно торкнулися роз'яснення критеріїв «компетентність» і «добросовісність», а також процедурних аспектів проведення конкурсу.

У вересні 2023 року ВРП визначила нову кількість суддів у ВАКС – 63 посади, з них 21 посада суддів Апеляційної палати ВАКС. На початковому етапі створення суду ВРП погодила 39 посад суддів ВАКС, зокрема 12 посад суддів в Апеляційній палаті ВАКС¹¹⁵⁷.

1150 Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: наказ Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489, п. 2.2. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki>.

1151 Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11.05.2023 № 273. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.

1152 Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів: наказ Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0407905-21#Text>.

1153 Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#n244>.

1154 Деякі питання скорочення чисельності працівників органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 № 1410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2023-%D0%BF#Text>.

1155 Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII, ч.ч. 5, 7 ст. 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

1156 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри: Закон України від 09.12.2023 № 3511-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3511-20#n236>.

1157 ВРП збільшила чисельність суддів Вищого антикорупційного суду. Вища рада правосуддя. 2023. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-zbilshyla-chyselnist-suddiv-vyshchogo-antykorpucijnogo-sudu>.

У листопаді 2023 року Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) оголосила конкурс на зайняття 25 вакантних посад суддів ВАКС¹¹⁵⁸. Документи для участі у конкурсі подали 238 кандидатів: 153 особи – у першу інстанцію ВАКС і 85 – до Апеляційної палати ВАКС¹¹⁵⁹. Також 28 березня 2024 року міжнародні організації запропонували 12 кандидатур до складу Громадської ради міжнародних експертів (далі – ГРМЕ)¹¹⁶⁰.

19 червня 2024 року ВККС ухвалила рішення завершити етап допуску кандидатів і перейти до найважливішої частини – кваліфікаційного оцінювання. Відбірковий етап допуску кандидатів тривав понад 2,5 місяці, з яких півтора були виділені безпосередньо на допуск. За його результатами ВККС відсіяла 32% охочих, допустивши до кваліфікаційного оцінювання із 238 тільки 161 особу (100 до – ВАКС та 61 – до Апеляційної палати ВАКС)¹¹⁶¹.

Добір суддів включає етапи анонімного тестування, виконання практичного завдання, проходження спеціальної перевірки, вивчення досьє та співбесіди з членами ВККС за участю ГРМЕ. Згодом переможці пройдуть ще одну співбесіду з ВККС, а потім розгляд рекомендацій здійснить ВРП. У підсумку ВРП має направити подання Президенту України для призначення суддів.

Прогрес і проблеми

Попри збільшення кількості **працівників НАБУ** на законодавчому рівні, у публічній версії звіту з технічної оцінки НАБУ, виконаної в жовтні 2023 року¹¹⁶², вказано, що навіть збільшення штату НАБУ та перерозподіл персоналу з допоміжних підрозділів до основних підрозділів детективів не розв'яжуть проблему робочого навантаження. Автори звіту рекомендують НАБУ оптимізувати використання наявних ресурсів шляхом запровадження чіткої політики пріоритизації, щоб зосередити увагу на провадженнях великого впливу і справах, які стосуються системної корупції.

Хоч НАБУ наймає персонал шляхом проведення відкритого конкурсного добору, але є занепокоєння, що призначення на вищі посади всередині НАБУ не ґрунтується на особистих якостях кандидатів та заохочувало особисту лояльність, а не результативність і бажання вдосконалюватися¹¹⁶³.

Крім цього, хоч і була прийнята та оприлюднена Стратегія розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021–2023 роки¹¹⁶⁴, але аналізу стану виконання цієї стратегії не оприлюднено, що не дає змоги відстежити ефективність вжитих заходів.

У технічному звіті з оцінки НАБУ вказано, що висока інтенсивність роботи, недостатня кількість персоналу, бюрократія, неефективні процеси і стрес внаслідок війни випробовують стійкість персоналу НАБУ та можуть вплинути на моральний дух, якщо не будуть вжиті заходи.

1158 Старт конкурсу у Вищій антикорупційній суд. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3833614-start-konkursu-u-visij-antikorupcijnij-sud.html>.

1159 Кандидати, які звернулися для участі в конкурсі. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/spysky_podani_zavavy_kandydativ_konkurs_vas_na_01.04.2024_na_sayt.pdf.

1160 Міжнародні організації запропонували 12 кандидатур до складу Громадської ради міжнародних експертів. Вища кваліфікаційна комісія суддів. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/mizhnarodni-organizaciyi-zaproponuvaly-12-kandydatur-do-skladu-gromadskoyi-rady-mizhnarodnyh>.

1161 Інформація щодо допуску кандидатів до участі в конкурсі на зайняття вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду, оголошеного 23.11.2023. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/informaciya_po_dopusku_0.pdf.

1162 Технічна оцінка Національного антикорупційного бюро України, 2023 рік. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/47003/tehnichna_otcinka_nabu_2023_ua-1.pdf.

1163 Там само.

1164 Стратегія розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021–2023 роки. URL: https://issuu.com/nabu_nabu/docs/bfaee61522b10.

Моральний дух персоналу НАБУ залишається сильним, однак є ознаки поступового вигорання та погіршення стану¹¹⁶⁵.

Орієнтація при оцінюванні детективів виключно на кількісні показники може нівелювати якісну оцінку роботи детективів НАБУ. За період, що охоплюється цим звітом, судді ВАКС постановили два виправдувальні вироки у справах НАБУ. У першому з них Суд вважав докази винуватості особи в недостовірному декларуванні недостатніми, оскільки сторона обвинувачення не змогла довести, що обвинувачений користується квартирою доньки¹¹⁶⁶. В іншому вирокі, з-поміж іншого, встановлено, що докази винуватості були зібрані неправомірно¹¹⁶⁷.

Збільшення кількості **прокурорів САП**, а також впровадження нової системи оцінювання якості роботи прокурорів мають позитивно вплинути на ефективність їхньої роботи. Чинне на цей час Положення про оцінювання прокурорів¹¹⁶⁸ застосовується з метою преміювання. Відповідно до нього в оціночному звіті зазначаються відомості про результати виконання службових обов'язків, професійний розвиток і ділову активність, здійснюється самооцінювання.

Для органів прокуратури залишаються актуальними також проблеми внутрішнього менеджменту – управлінські процеси в органах прокуратури, які не завжди є прозорими та ефективними. Тому в ДАП¹¹⁶⁹ є захід, спрямований на розв'язання проблеми існування недосконалої системи оцінювання якості роботи прокурорів (фактично відсутність формально затвердженої системи оцінювання); неякісного законодавчого регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; гарантій незалежності та ефективного функціонування органу, що здійснює дисциплінарне провадження; процедур розгляду дисциплінарної скарги та застосування дисциплінарних стягнень.

Збільшення кількості детективів НАБУ та прокурорів САП вимагатиме також розширення матеріально-технічної бази для функціонування цих органів.

Відсутність у межах **НАЗК** прозорих конкурсних доборів на зайняття вакантних посад може негативно відобразитися на довірі кандидатів на такі посади в частині прозорості відповідних процесів, а також може ставитися під сумнів дійсна наявність у відібраних осіб необхідних компетентностей.

У дослідженні, виконаному експертами Фондації DEJURE, сформульовано проблеми, які стосувалися кожного з етапів першого **конкурсу на посади суддів ВАКС**. Найважливішими з них є:

- › методологія оцінювання: відсутність методики визначення балів за кожним із критеріїв кваліфікаційного оцінювання, невмотивованість рішень Комісії за результатами кваліфікаційного оцінювання;
- › прозорість конкурсного відбору: неоприлюднення методики перевірки практичних завдань і виставлення балів за кожним із критеріїв, неоприлюднення виконаних прак-

1165 Технічна оцінка Національного антикорупційного бюро України, 2023 рік. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/47003/tehnichna_otcinka_nabu_2023_ua-1.pdf.

1166 Вирок Вищого антикорупційного суду України від 16.11.2023 у справі № 991/2084/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114952662>.

1167 Вирок Вищого антикорупційного суду України від 18.01.2024 у справі № 991/9294/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116391630>.

1168 Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів: наказ Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0407905-21#Text>.

1169 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

тичних завдань, відсутність публікації рішень, прийнятих за результатами спеціальних спільних засідань з ГРМЕ, та результатів голосувань;

- › ретельність оцінювання документів, поданих кандидатами¹¹⁷⁰.

Всі ці проблеми залишаються актуальними і для нового конкурсу на суддів ВАКС.

Також доречно згадати про проблему строку повноважень Громадської ради міжнародних експертів. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» вона утворюється строком на шість років. Цей строк спливає у листопаді 2024 року, оскільки у листопаді 2018 року ВККС розглянула питання щодо призначення членів ГРМЕ¹¹⁷¹. Тому у випадку, коли конкурс на посади суддів ВАКС не завершиться до листопада 2024 року, може виникнути питання до повноважності ГРМЕ.

У Парламенті зареєстровано законопроект № 11426, яким пропонується продовжити строк повноважень ГРМЕ до завершення конкурсу у ВАКС, оголошеного ВККС 23 листопада 2023 року, але не пізніше 1 листопада 2025 року¹¹⁷².

Слід зазначити також те, що зі збільшенням кількості суддів ВАКС зросте і кількість працівників апарату цього суду. Тому потрібно буде забезпечити належне розміщення нових працівників у приміщеннях і надання їм обладнання для роботи.

Рекомендації

1. Удосконалити критерії оцінювання детективів НАБУ з орієнтацією не лише на кількісні, а і якісні характеристики. Зокрема, брати до уваги скасування рішень детектива прокурорами САП і слідчими суддями, підтвердження цими суб'єктами порушення, а також результати судового розгляду кримінальних проваджень (наприклад, щодо допустимості зібраних детективами НАБУ доказів).
2. Збільшити граничну чисельність працівників апарату НАЗК і відновити процедури добору нових співробітників органу на умовах відкритого конкурсу.
3. Врегулювати на належному рівні управлінські процеси в органах прокуратури, щоб запровадити систему оцінки ефективності роботи прокурорів, зокрема і прокурорів САП, за наперед визначеними критеріями результативності роботи.
4. Забезпечувати антикорупційні інституції належними фінансовими ресурсами для їхньої ефективної діяльності.
5. Удосконалити підзаконні акти, що регулюють проведення конкурсу до ВАКС у частині забезпечення більшої прозорості, а також методологічної визначеності (розробити методики визначення балів за кожним із критеріїв кваліфікаційного оцінювання).
6. Удосконалити Закон України «Про Вищий антикорупційний суд», продовживши строк функціонування ГРМЕ (ч. 1 ст. 9) до 12 років, а також строк проведення спеціального спільного засідання ГРМЕ та ВККС до 60 днів (ч. 5 ст. 8 цього Закону).

1170 Формування Вищого антикорупційного суду: як з 343 кандидатів відібрали 38 суддів. Фондація DEJURE. 2019. URL: <https://dejure.foundation/library/formuvannia-antykorsudu-yak-z-343-kandydativ-vidibraly-38-suddiv>.

1171 Про розгляд питання щодо призначення членів Громадської ради міжнародних експертів: рішення ВККС від 06.11.2018 № 249/зп-18. URL: <https://vkksu.gov.ua/doc/pro-rozglyad-pytannya-shchodo-pryznachennya-chleniv-gromadskoyi-rady-mizhnarodnyh-ekspertiv>.

1172 Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» щодо Громадської ради міжнародних експертів: проект Закону України, реєстраційний № 11426 від 22.07.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44540>.

Дисциплінарна відповідальність

Стан справ

НАБУ

У системі **НАБУ** службові розслідування проводить Управління внутрішнього контролю, яке підвітне та підпорядковане директору НАБУ. Для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників НАБУ утворюється дисциплінарна комісія у складі п'яти осіб. До складу дисциплінарної комісії входять дві особи, визначені Радою громадського контролю при НАБУ¹¹⁷³.

Рішення про застосування дисциплінарного стягнення на підставі висновку дисциплінарної комісії приймає директор НАБУ. Зазначене рішення може бути оскаржено до суду.

САП

У **структурі САП** створення підрозділу внутрішнього контролю передбачено оновленим 8 грудня 2023 року Законом¹¹⁷⁴. Порядок діяльності та повноваження підрозділу внутрішнього контролю САП визначаються положенням, яке затверджує керівник САП.

Цей підрозділ проводить таємну перевірку доброчесності прокурорів САП і попередньо розглядає обставини, викладені у дисциплінарній скарзі на прокурора САП, для того, щоб провести службове розслідування (за наявності підстав) і надати пропозиції відповідному органу, що здійснює дисциплінарне провадження, щодо відкриття дисциплінарного провадження чи відмову у його відкритті¹¹⁷⁵.

НАЗК

У **НАЗК** функціонує підрозділ внутрішнього контролю, який згідно із Законом¹¹⁷⁶ повинен моніторити виконання працівниками НАБУ актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, контролювати подання ними декларацій і проводити повну перевірку цих декларацій тощо.

Також у НАЗК функціонує дисциплінарна комісія, а процес притягнення до дисциплінарної відповідальності врегульований, зокрема, на рівні законодавства¹¹⁷⁷.

ВАКС

Якщо оцінювати процеси притягнення до дисциплінарної відповідальності **суддів ВАКС**, то перелік підстав, за яких суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, визначено у ст. 106 Закону України «Про судоустрій та статус суддів».

1173 Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, ч. 1 ст. 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

1174 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#top>.

1175 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 2 ст. 8¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

1176 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, п. 1 ч. 3 ст. 17¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1177 Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

Прогрес і проблеми

У звіті з технічної оцінки НАБУ вказано, що функцію внутрішнього контролю НАБУ потрібно посилити, щоб усунути слабкі місця, створити ефективну систему попередження та розслідування витоків інформації і забезпечити надійний внутрішній контроль за персоналом НАБУ.

З-поміж іншого, звіт рекомендує провести внутрішній аудит процедур, які використовуються Управлінням внутрішнього контролю; затвердити стандартні операційні процедури (правила) для здійснення моніторингу способу життя, перевірки доброчесності та інших процедур, що реалізуються Управлінням внутрішнього контролю; посилити внутрішній контроль у сфері конфлікту інтересів, особливо під час процедур відбору та підвищення на посаді; розробити критерії для оцінювання ефективності Управління внутрішнього контролю. У КПК України слід також дозволити Управлінню внутрішнього контролю проводити досудове розслідування у випадку витоків інформації у провадженнях НАБУ¹¹⁷⁸.

Окремо варто зазначити про відсутність реагування Управління внутрішнього контролю на встановлені суддями ВАКС порушення презумпції невинуватості. Так, у кількох справах судді оцінили інтерв'ю з детективами НАБУ, що стосувалися обставин справ, які перебувають на стадії судового розгляду, як такі, що створюють враження винуватості фігурантів цих справ¹¹⁷⁹. Однак публічної реакції на вказані події з боку НАБУ не послідувало.

Крім цього, у червні 2024 року відбулися кілька подій у роботі НАБУ, що продемонстрували проблеми відкритої та професійної комунікації щодо криз чи викликів, пов'язаних з імовірним розголошенням таємниці досудового розслідування¹¹⁸⁰.

Про низьку якість підстав для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності згадується у звіті GRECO. Так, вказана інституція рекомендувала: а) більш чітко визначити дисциплінарні правопорушення, пов'язані з поведінкою прокурорів і дотриманням ними етичних норм; б) розширити спектр дисциплінарних санкцій для забезпечення більшої пропорційності та ефективності. У цьому самому звіті були висловлені рекомендації підвищити ефективність дисциплінарних проваджень шляхом продовження строку давності, забезпечення того, щоб провадження могло бути розпочато також відповідними самоврядними органами (які не уповноважені приймати рішення у дисциплінарних провадженнях) і керівниками органів прокуратури, а також передбачити, що оскарження дисциплінарних рішень у кінцевому підсумку (після можливої внутрішньої процедури в органах прокуратури) могло бути подано лише до суду як на матеріальних, так і процесуальних підставах¹¹⁸¹.

Ці рекомендації досі не виконані.

Дисциплінарна практика за весь час існування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – КДКП), у період з 2017-го до 2019 року та з 2021-го і до сьогодні, налічує всього п'ять випадків притягнення прокурорів САП до дисциплінарної відповідальності¹¹⁸². Здебільшого порушення полягає у невиконанні або неналежному виконанні службових

1178 Технічна оцінка Національного антикорупційного бюро України, 2023 рік. С. 16. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/47003/tekhnichna_otcinka_nabu_2023_ua-1.pdf.

1179 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 31.10.2023 у справі № 991/392/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114797457>; Ухвала Вищого антикорупційного суду від 17.01.2024 у справі № 991/4071/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116419129>.

1180 Три запитання про розслідування витоків інформації в НАБУ. Transparency International Ukraine. 2024. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/try-zapytannya-pro-rozsliduvannya-vytokiv-informatsiyi-v-nabu/>.

1181 Fourth Round Interim Compliance Report on Ukraine. 2023. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>.

1182 Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Рішення від 26.07.2018 № 343дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/07/26/366>; Рішення від 12.06.2019 № 178дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/06/12/1835>; Рішення від 21.09.2022 № 153дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/09/21/3020>; Рішення від 03.05.2023 № 95дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2023/05/3/3473>; Рішення від 27.09.2023 № 194дп-23. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2023/09/27/4231>.

обов'язків, при цьому лише один випадок стосується грубого порушення правил етики – справа колишнього керівника САП. Хоча в ній прямо КДКП не звертається до категорії добросовісності, проте цитує відповідні положення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів¹¹⁸³.

Підрозділ внутрішнього контролю НАЗК з червня 2024 року більше не виконує такі непридатні йому функції, як перевірка у закритому режимі декларацій розвідників, контррозвідників тощо, що могло забирати обмежені ресурси управління з перевірки добросовісності самих працівників НАЗК. Крім того, до складу Управління внутрішнього контролю більше не входить і превенційний відділ із запобігання корупції¹¹⁸⁴, але наявні дисциплінарні процедури застосовуються тільки у виняткових випадках.

У звіті GRECO¹¹⁸⁵ була надана рекомендація **більш точно визначити дисциплінарні правопорушення, пов'язані з поведінкою суддів**, зокрема шляхом заміни посилання на «норми суддівської етики та стандарти поведінки, які забезпечують довіру громадськості до суду», на чіткі й конкретні правопорушення. Визначеності у притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності додаватиме також нещодавно підготовлене ВРП узагальнення практики розгляду дисциплінарних справ щодо суддів¹¹⁸⁶.

У практиці ВРП (до оновлення її складу) були випадки, коли суддів ВАКС притягали до дисциплінарної відповідальності за рішення, які вони виносили у досить гучних справах. Після зміни складу ВРП таких прикладів ще не спостерігалось.

Однак на сьогодні є випадки, коли керівник САП звертається з дисциплінарною скаргою на суддю ВАКС щодо того, що, на думку детектива НАБУ, слідчий суддя під час розгляду клопотання про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою допускав висловлювання під час розгляду справи та формулювання у судовому рішенні, які свідчать про його упередженість¹¹⁸⁷.

Рекомендації

1. НАБУ слід посилити публічну комунікацію щодо результатів службових розслідувань за порушеннями, що були встановлені суддями ВАКС, а також ефективність системи внутрішнього контролю загалом.
2. Окремі підстави для дисциплінарної відповідальності прокурорів і суддів повинні бути конкретизовані.
3. Ефективніше застосовувати дисциплінарні процедури заради посилення підзвітності працівників НАЗК у випадках виявлення грубих помилок чи інших суттєвих недоліків у їхній діяльності

¹¹⁸³ Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів від 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/h0001900-17#Text>.

¹¹⁸⁴ Перевірку декларацій та моніторинг способу життя працівників спецслужб здійснюватиме окремий новостворений підрозділ НАЗК. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/perevirku-deklaratsiy-ta-monitoring-sposobu-zhyttya-pratsivnykiv-spetssluzhb-zdiysnyuvatyme-okremiy-novostvorenyy-pidrozdil-nazk/>.

¹¹⁸⁵ Fourth Round Interim Compliance Report on Ukraine. 2023. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>.

¹¹⁸⁶ Одне із завдань ВРП – сформувати єдину та сталу практику при здійсненні дисциплінарних проваджень..Вища рада правосуддя. 2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/odne-iz-zavdan-vrp-sformuvaty-yedynu-ta-stalu-praktyku-pry-zdiysnenni-dyscyplinarnykh-provadzhen>.

¹¹⁸⁷ Ухвала Вищого антикорупційного суду від 23.02.2024 у справі № 991/1384/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117250570>.

Інституційна самостійність і взаємодія

Стан справ

НАБУ має власну стратегію розвитку на 2021–2023 роки¹¹⁸⁸. У цьому документі, зокрема, визначено візію, місію, цінності НАБУ, виклики, загрози та можливості, стратегічні цілі та механізм їх реалізації.

САП до 1 січня 2024 року функціонувала на правах самостійного департаменту ОГП. Тому на неї поширювалася загальна Стратегія розвитку органів прокуратури¹¹⁸⁹. Цей документ, зокрема, містив бачення, місію, цінності діяльності прокуратури, а також стратегічні пріоритети.

У 2024 році **НАЗК** презентувало власну Інституційну стратегію безперервного розвитку як високоефективної організації до 2028 року¹¹⁹⁰. Також у жовтні 2023 року Головою НАЗК затверджено Порядок управління у НАЗК за методологією Цілей та ключових результатів (Objectives and Key Results (OKR)) для реалізації Місії: «Будуємо доброчесну владу та справедливе суспільство»¹¹⁹¹.

НАЗК співпрацює з іншими закордонними державними інституціями, але не згадується в законах України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» та «Про запобігання корупції» як компетентний для цього орган. Натомість НАЗК є учасником Міжнародної санкційної групи¹¹⁹² на базі Стенфордського університету. На виконання рішень цієї групи НАЗК за підтримки Міністерства закордонних справ України створено портал «Війна і санкції»¹¹⁹³.

У 2023 році за підтримки донорів із суддями й працівниками апарату **БАКС** проводилася стратегічна сесія з метою визначення напрямів організаційного розвитку та підвищення ефективності роботи¹¹⁹⁴. Водночас стратегії розвитку ВАКС у формалізованому вигляді наразі немає.

Прогрес і проблеми

Стратегія НАБУ була актуальною до 2023 року. Після її прийняття перед НАБУ постали нові виклики. Наприклад, повномасштабне вторгнення. Почала активніше артикулюватися проблема якості проведення експертних досліджень у кримінальних справах, які розслідуються НАБУ. Також на цей час не оприлюднено аналізу реалізації цієї стратегії. Такий аналіз може бути надзвичайно корисним при формулюванні стратегії розвитку органу на наступні роки. Зі звіту з технічної оцінки можна зрозуміти, що в НАБУ стратегічним роз-

1188 Стратегія розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021–2023 роки. URL: https://issuu.com/nabu_nabu/docs/_bfaee615222b10.

1189 Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: наказ Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489, п. 2.2. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki>.

1190 Інституційна стратегія безперервного розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції як високоефективної організації. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://drive.google.com/drive/folders/1TwLwMSohs9uSFYHcR0jXAmG001hMjoBu>.

1191 Про затвердження Порядку управління у Національному агентстві з питань запобігання корупції за методологією Цілей та ключових результатів (Objectives and Key Results (OKR)) для реалізації Місії: «Будуємо доброчесну владу та справедливе суспільство»: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 23.10.2023 № 233/23. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/poryadok-upravlinnya-nazk-za-okr/>.

1192 Міжнародна санкційна група на базі Стенфордського університету. URL: <https://fsi.stanford.edu/working-group-sanctions>.

1193 Портал «Війна і санкції». URL: <https://sanctions.nazk.gov.ua/>.

1194 Судді ВАКС провели сесію стратегічного планування. Вищий антикорупційний суд. 2023. URL: <https://first.vaks.gov.ua/publications/suddi-vaks-proveli-sesiiu-stratehichnoho-planuvannia/>.

витком займаються підрозділи, які здійснюють слідчу діяльність, наприклад, Управління внутрішнього контролю¹¹⁹⁵. Це не сприяє ефективності реалізації функцій стратегічного планування, моніторингу та оцінки.

З 1 січня 2024 року САП отримала статус самостійної юридичної особи, а з 21 березня вийшла зі структури ОГП¹¹⁹⁶. Отже, перед цим органом гостріше постануть виклики, загрози функціонування, а також з'являться нові можливості для вдосконалення роботи органу.

Інституційна стратегія НАЗК відрізняється від того, як загалом мають виглядати стратегічні документи. Наприклад, велику частину стратегії розбудови органу займають розділи з поясненнями, що таке корупція, де і чому вона виникає, наводяться схема враженої корупцією організації, передумови виникнення корупції, пріоритетні напрями боротьби з корупцією на рівні держави, що більше би пасувало пояснювальній записці до нової державної антикорупційної стратегії, а не інституційній стратегії НАЗК. Також наявне широке цитування чинних законодавчих повноважень НАЗК і засадничих положень ДАП на 2023–2025 роки тощо, що не несе додаткової цінності стратегічному документу та не відповідає на питання, як це пов'язано з безперервним розвитком НАЗК як високоефективної організації до 2028 року.

Проблеми взаємодії можна розглядати як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях.

Щодо взаємодії на внутрішньому рівні, то у звіті з технічної оцінки НАБУ вказано, що взаємодія між аналітиками та детективами була бюрократизованою та занадто формалізованою (ситуація покращилася після закріплення частини аналітиків за відділами детективів, але цього було недостатньо для забезпечення ефективною інтеграції). Управління аналітики не змогло ефективно підтримувати і спрямовувати слідчу роботу за допомогою стратегічного аналізу секторів та інституцій, вивчення корупційних тенденцій, виявлення корупційних «гарячих точок» і системних вразливостей, що могло б призвести до виявлення нових корупційних схем та їх розслідування¹¹⁹⁷.

Загалом взаємодія НАБУ з іншими державними та недержавними акторами врегульована на нормативному рівні¹¹⁹⁸. Чинний керівник САП є ексдетективом НАБУ, і в цьому, вірогідно, є одна із причин високого рівня процесуального та ділового взаємопорозуміння між обома органами¹¹⁹⁹.

Проблеми зовнішньої взаємодії з іншими органами досудового розслідування можуть проявлятися в несвочасній передачі матеріалів кримінального провадження за визначеною підслідністю. Такий випадок, наприклад, мав місце у лютому 2024 року, коли матеріали справи за підозрою посадовця Міністерства оборони України від Національної поліції не передавалися до НАБУ оперативно¹²⁰⁰. Згодом прокурор САП змінив підслідність, визнавши, що

1195 Технічна оцінка Національного антикорупційного бюро України, 2023 рік. С. 15. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/47003/tekhnichna_otcinka_nabu_2023_ua-1.pdf.

1196 Про день початку діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: наказ Офісу Генерального прокурора від 19.02.2024 № 52. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/ogoloshennya-55000>.

1197 Технічна оцінка Національного антикорупційного бюро України, 2023 рік. С. 12. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/47003/tekhnichna_otcinka_nabu_2023_ua-1.pdf.

1198 Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, ст.ст. 191, 192. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

1199 Спроможні, ефективні й незалежні: аналіз антикорупційних органів. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/research/spromozhni-efektyvni-j-nezalezhni-analiz-antikoruptsijnih-organiv/>.

1200 Розкращання на снарядах. Що стало відомо під час засідання у справі Лієва? Hromadske. 2024. URL: <https://hromadske.ua/posts/rozkradannya-na-snyadah-vaks-vidpraviv-eksposadovcya-minoboroni-liyeva-pid-vartu>.

зібраних доказів недостатньо для того, щоб стверджувати, що посадовець Міністерства оборони України вчинив злочин, підслідний НАБУ¹²⁰¹.

Можна зазначити про збільшення кількості кримінальних проваджень, які розслідуються НАБУ та СБУ спільно¹²⁰², що може вказувати на покращення взаємодії з іншими органами досудового розслідування.

Попри наявні факти покращення взаємодії між СБУ та НАБУ, через позицію СБУ НАБУ досі не може самостійно проводити окремі негласні слідчі (розшукові) дії, зокрема автономне прослуховування фігурантів справ¹²⁰³.

Взаємодія між НАБУ, САП і ВАКС у кінці 2023 року вийшла на новий рівень завдяки запровадженню **системи електронного кримінального провадження («іКейс»)**, мета якої полягає у переведенні досудового розслідування за участі вказаних інституцій в електронний формат. Так, у грудні 2023 року розпочалося прийняття клопотань про дозвіл на проведення обшуку житла чи іншого володіння особи від детективів НАБУ та прокурорів САП в електронному форматі¹²⁰⁴. А в березні 2024 року ВАКС розпочав прийняття клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів¹²⁰⁵. Це підвищить ефективність розслідування, гарантує прозорість роботи антикорупційних органів та заощадить ресурси.

При цьому наразі відсутня можливість брати участь у кримінальному провадженні в електронній формі для сторони захисту, а також потерпілих. Це не дозволяє стороні захисту відстежувати рух кримінального провадження, вчасно отримувати процесуальні рішення слідчого, прокурора, ознайомлюватися з матеріалами кримінального провадження.

Залучення сторони захисту до кримінального провадження в електронній формі може дозволити оптимізувати окремі процедури. Наприклад, у 2023 році слідчі судді ВАКС розглянули 71 клопотання про встановлення процесуальних строків, і 47 із них задоволено¹²⁰⁶. При запровадженні можливості сторони захисту ознайомлюватися з матеріалами кримінального провадження в електронній формі якість і швидкість цих процесів може підвищитися.

Також перехід на електронну форму кримінального провадження може позитивно вплинути на відстеження ефективності процесуальних дій органу досудового розслідування. Так, за 2023 рік слідчі судді розглянули 102 клопотання про продовження строку досудового розслідування, з них 85 задовольнили¹²⁰⁷. При цьому відмовляючи в задоволенні окремих клопотань, слідчі судді зазначали, що обсяг запланованих детективом процесуальних дій не є значним і не потребує великої кількості часу з огляду на загальний строк досудового

1201 САП повернула до Нацполіції справу експосадовця Міноборони Льєва. Слово і діло. 2024. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2024/03/15/novyna/polityka/sap-povernula-naczpoliczivi-spravu-eksposadovcya-minoborony-lyjeva>.

1202 66,7 тис. дол. США за оренду землі: викрито депутата міськради. Національне антикорупційне бюро України. 2023. URL: <https://nabu.gov.ua/news/66-7-tis-dol-ssha-za-orendu-zemli-vikrito-deputata-m-s-kradi/>; 10,5 тис. дол. США за рішення у справі про смертельне ДТП: підозрюється суддя. Національне антикорупційне бюро України. 2023. URL: <https://nabu.gov.ua/news/10-5-tis-dol-ssha-za-r-shennia-u-sprav-pro-smertel-ne-dtp-p-dozriu-t-sia-suddia/>; Одержання неправомірної вигоди посадовцем Одеської ОВА: розслідування завершено. Національне антикорупційне бюро України. 2023. URL: <https://nabu.gov.ua/news/oderzhannia-nepravomirno-vigodi-posadovcem-odesko-ova-rozsliduvannia-zavershene/>.

1203 Надання НАБУ автономного прослуховування залежить від СБУ – Кривonos. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3725464-nadanna-nabu-avtonomnogo-prosluhovuvanna-zalezit-vid-sbu-krivonos.html>.

1204 Електронне кримінальне провадження: відтепер ВАКС приймає клопотання через систему «іКейс». Вищий антикорупційний суд. 2023. URL: <https://hcac.court.gov.ua/hcac/pres-centr/news/1518985/>.

1205 ВАКС розширює експлуатацію «іКейс». Вищий антикорупційний суд. 2024. URL: <https://first.vaks.gov.ua/publications/vaks-rozshyruie-ekspluatatsiiu-ikeys>.

1206 Звіт про розгляд справ і матеріалів кримінального провадження за 2023 рік. Вищий антикорупційний суд. 2024. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/statistics/reports/1-K_2023_1.pdf.

1207 Там само.

розслідування та кількісний склад сторони обвинувачення¹²⁰⁸. Завдяки системі електронного кримінального провадження можна буде вдосконалити управлінські процеси в органі досудового розслідування, відстежувати обсяг запланованих і виконаних процесуальних дій, а також їх результативність.

У контексті всієї системи органів кримінальної юстиції комплексна цифрова трансформація є стратегічним пріоритетом відповідно до схваленого Президентом України Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки¹²⁰⁹, який, зокрема, передбачає поетапне впровадження електронної системи управління кримінальними провадженнями шляхом комплексної заміни та модернізації обладнання, забезпечення сумісності ІТ-систем, безперебійності роботи, доступу всіх учасників кримінального провадження та інтероперабельності. Тому досвід НАБУ та САП може бути корисним для всієї системи.

Проблемною є **взаємодія НАБУ та САП з установами судової експертизи**. Адже експертизи у кримінальних провадженнях, які підслідні НАБУ, проводяться в експертних установах Міністерства юстиції, Міністерства внутрішніх справ та СБУ, що негативно впливає на строки розслідування, а отже, і на ефективність діяльності НАБУ. Крім цього, зараз є ризики підкупу експертів, впливу на результати експертних висновків та витоку інформації¹²¹⁰.

НАЗК інформувало Комісію з проведення зовнішньої незалежної оцінки про спільні зустрічі з представниками органів державної влади щодо взаємодії з НАЗК у процесі проведення повної перевірки декларації¹²¹¹.

Однак співпраці НАЗК із компетентними органами інших країн, зокрема щодо обміну даними з метою адміністративних перевірок у межах повноважень НАЗК, наприклад, на підставі ст. 43 Конвенції ООН проти корупції¹²¹² або положень інших чинних міжнародних договорів, бракує чіткого встановлення, що НАЗК має повноваження діяти як компетентний орган. Також функціонування санкційного напрямку роботи НАЗК і поширення відповідної інформації не було передбачено його законодавчим мандатом, закріпленим у Законі України «Про запобігання корупції».

Були численні звернення представників дипломатичного корпусу країн-партнерів щодо негативного впливу цього списку на ухвалення важливих рішень для протидії російській агресії¹²¹³. Прогресом є те, що 22 березня 2024 року НАЗК забезпечило переадресацію користувачів з реєстру «Міжнародні спонсори війни» на Державний реєстр санкцій¹²¹⁴ для достовірного та єдиного інформування про офіційний перелік суб'єктів, щодо яких застосовано санкції в Україні. Крім того, Міжвідомчій робочій групі з питань реалізації державної санкційної політики НАЗК передало інформацію, яка містилася у розділі «Міжнародні спонсори

1208 Ухвала Вищого антикорупційного суду від 22.01.2024 у справі № 991/205/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116572201>.

1209 Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11.05.2023 № 273. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.

1210 Розширення штату та незалежна експертиза вкрай необхідні НАБУ: Семен Кривонос зустрівся з послом Канади. Національне антикорупційне бюро України. 2023. URL: <https://nabu.gov.ua/news/rozshirennya-shtatu-ta-nezalezhna-ekspertiza-vkrai-neobkh-dn-nabu-semen-krivonos-zustr-vsia-z-poslom-kanadi/>.

1211 Зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisiyi-z-provedennia-nezalezhnoi-otsinky-efektivnosti-diiialnosti-nazk.pdf>.

1212 Конвенція ООН проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

1213 На розширеному засіданні Уряду було розглянуто питання зосередження інформації щодо санкційної політики держави на одному ресурсі. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/na-rozshyrenomu-zasidanni-uriadu-bulo-rozghliano-pytannia-zoseredzhennia-informatsii-shchodo-sanktsiinoi-polityky-derzhavy-na-odnomu-resursi>.

1214 Державний реєстр санкцій. URL: <https://drs.nsd.gov.ua/>.

війни» порталу «Війна і санкції» та має завершитися передача документальних матеріалів, які стали підставою для внесення вказаних відомостей.

Рекомендації

1. Провести оцінку виконання НАБУ Стратегії розвитку на 2021–2023 роки¹²¹⁵ та врахувати відповідні результати під час роботи над стратегічним документом наступного періоду.
2. Провести дослідження викликів, загроз і можливостей САП у своїй роботі, визначити стратегічні цілі та механізм їх реалізації і викласти це у стратегії розвитку органу.
3. Формалізувати власні напрацювання ВАКС щодо викликів, загроз і можливостей у своїй роботі, а також визначити стратегічні цілі та механізм їх реалізації у стратегії розвитку органу.
4. Переглянути Стратегію розвитку НАЗК до 2028 року, зокрема з погляду актуалізації викликів та очікуваних стратегічних результатів інституційної розбудови.
5. Покращити організаційну структуру НАБУ та взаємодію між підрозділами через перегляд внутрішнього розподілу персоналу, ролі та розміщення окремих структурних підрозділів, а також організації роботи.
6. Забезпечити можливість НАБУ здійснювати прослуховування автономно від СБУ.
7. З метою повноцінного функціонування системи «iКейс» розробити технічну можливість і нормативну базу для залучення інших учасників кримінального провадження до електронного кримінального провадження.
8. Посилити експертну підтримку НАБУ через створення спеціальної експертної установи. При цьому потрібно буде забезпечити незалежність експертів та менеджменту як від НАБУ, так і від сторонніх учасників.
9. Законодавчо визначити НАЗК як компетентний орган у розумінні ст. 43 Конвенції ООН проти корупції заради обміну даними з компетентними органами інших країн з метою адміністративних перевірок у межах повноважень НАЗК.
10. Повністю передати санкційний напрям діяльності НАЗК, як і відповідні напрацювання, іншому компетентному органу задля збереження масиву інформації, а також належно врегулювати процедуру внесення та виключення з переліку «Міжнародні спонсори війни».

Зовнішній аудит діяльності НАБУ та САП

Стан справ

НАБУ

Передумовою об'єктивної оцінки роботи НАБУ та САП є запровадження обов'язкового зовнішнього аудиту діяльності.

¹²¹⁵ Стратегія розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021–2023 роки. URL: https://issuu.com/nabu_nabu/docs/_bfaee615222b10.

У сучасній конфігурації **зовнішній аудит НАБУ** передбачений Законом України № 1810-IX¹²¹⁶, згідно з яким оцінку проводить Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ у складі трьох осіб, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій партнерів з розвитку. Такий аудит повинен проводитися щороку.

САП

Зовнішній аудит САП запроваджено Законом України № 3509-IX¹²¹⁷. Він має проводитися кожні два роки, але не частіше двох разів протягом визначеного строку повноважень керівника САП.

Оцінку проводить Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності САП у складі трьох осіб, які призначаються Генеральним прокурором на підставі пропозицій партнерів з розвитку.

Прогрес і проблеми

Щодо НАБУ, то у Законі вказано, що відповідна комісія затверджує та оприлюднює критерії та методику проведення оцінювання ефективності діяльності¹²¹⁸. Водночас якщо кожен склад комісії затверджуватиме суттєво різні критерії проведення такої оцінки, це не слугуватиме сталості аудиту, а також може негативно впливати на роботу НАБУ (адже кожен раз критерії аудиту будуть невизначеними аж до його початку).

Запровадження на законодавчому рівні можливості проведення зовнішнього аудиту САП¹²¹⁹ – суттєвий прогрес у роботі цього органу. Враховуючи подібність регулювання процесів аудиту НАБУ та САП проблеми визначеності та сталості критеріїв, методики зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності САП можуть бути релевантними і для цього органу.

Рекомендації

Внести зміни до законодавства в частині передачі повноважень щодо затвердження загальної рамки критеріїв проведення оцінювання ефективності діяльності НАБУ та САП від комісій з його проведення до Уряду. Цей документ слід розробити за активної участі компетентних експертів. За наявності затвердженої загальної рамки відповідні комісії матимуть можливість одразу приступити до їх конкретизації в процесі оцінювання діяльності НАБУ та САП, не витрачаючи багато часу на процедурні моменти. Сформульовані критерії повинні дозволяти оперативно та якісно оцінювати ефективність діяльності НАБУ та САП.

1216 Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України: Закон України від 19.10.2021 № 1810-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-20#Text>.

1217 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#n28>.

1218 Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII, абз. 5 ч. 7 ст. 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

1219 Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, ч. 10 ст. 8¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

Ефективність судового розгляду

Стан справ

Кількість осіб, щодо яких у другому півріччі 2023 року обвинувальні акти скеровані НАБУ до суду, еквівалентна аналогічному показнику другого півріччя 2021-го. При цьому у першому півріччі 2023 року НАБУ скеровано до суду обвинувальні акти щодо рекордної кількості осіб – 147, зокрема щодо дев'яти топпосадовців, чотирьох суддів, чотирьох депутатів Парламенту і місцевих рад¹²²⁰.

Кількість кримінальних проваджень, що перебували на розгляді ВАКС у 2023 році (зокрема й ті, що надійшли протягом року), була рекордною для ВАКС – 288. Темп приросту порівняно з 2022 роком становив 88,3%, а частка розглянутих проваджень за рік – 24,7%. Цей показник був кращим за показники у 2021 та 2022 роках¹²²¹.

ВАКС у 2023 році постановив 45 вироків щодо кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг¹²²², з них із затвердженням угоди про визнання винуватості – 18.

Як мінімум три особи були достроково звільнені місцевими судами від відбування покарання, призначеного суддями ВАКС¹²²³.

Прогрес і проблеми

Кількість кримінальних проваджень, які скеровуються НАБУ та САП суду, зростає, але ефективність їх судового розгляду не покращується.

У заходах ДАП пропонується запровадити одноособовий судовий розгляд кримінальних проваджень у ВАКС як суді першої інстанції (крім кримінальних проваджень щодо особливо тяжких злочинів, які у ВАКС розглядає колегія у складі трьох суддів). З цією метою у 2023 році Урядом передано на розгляд Верховної Ради законопроект № 10178¹²²⁴, розроблений НАЗК.

Також на розгляді Парламенту з кінця 2023 року знаходиться урядовий законопроект № 10338¹²²⁵, нормами якого планується розв'язати питання щодо розгляду ВАКС справ у порядку цивільного та адміністративного судочинства. Водночас у березні 2024 року було

1220 Звіт: друге півріччя 2023 року. Національне антикорупційне бюро України. 2024. URL: <https://nabu.gov.ua/activity/reports/>.

1221 Інтерактивна графіка: Вищий антикорупційний суд: судовий розгляд корупційних кримінальних правопорушень (I інстанція). Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/interaktyvna-grafika-vyschyy-antykoruptsiynyy-sud-sudovyy-rozglyad-koruptsiynyh-kryminalnyh-pravoporushen-i-instantsiya/>.

1222 Звіт про розгляд справ і матеріалів кримінального провадження за 2023 рік. Вищий антикорупційний суд. 2024. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/statistics/reports/1-K_2023_1.pdf.

1223 Ще одного засудженого Антикорсудом посадовця місцевий суд звільнив достроково. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/news/shhe-odnogo-zasudzhenogo-antykorsudom-posadovtsya-mistsevyj-sud-zvilnyv-dostrokovu/>.

1224 Про внесення змін до ст. 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження Вищим антикорупційним судом: проект Закону України, реєстраційний № 10178 від 23.10.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43053>.

1225 Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду справ Вищим антикорупційним судом: проект Закону України, реєстраційний № 10338 від 13.12.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43388>.

zareєстровано урядовий законопроект № 11130 про внесення змін до ст. 31 КПК України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження¹²²⁶.

Ці законопроекти пропонують зробити таку саму модель формування суддівських колегій, як і в загальних місцевих судах. Це може певною мірою зменшити навантаження на суддів ВАКС. Однак слід звернути увагу на невизначеність у законопроекті № 10178 суб'єкта прийняття рішення про призначення судового розгляду – чи таке рішення приймає головуючий суддя, чи колегія суддів¹²²⁷.

Урядовий законопроект № 11130 також має суттєві вади. Адже ним пропонується запровадити перелік осіб, щодо яких справа може слухатися колегіально. До них належать: народні депутати України, міністри, судді КСУ, Голова Верховного Суду, Голова Антимонопольного комітету (АМКУ) та інші високопосадовці. Велика кількість наведених посадовців вже є фігурантами справ НАБУ або ж мають високі шанси ними стати. Ці особи претендуватимуть на колегіальний судовий розгляд незалежно від тяжкості інкримінованого їм кримінального правопорушення.

Також перелік винятків з одноособового розгляду сформульований незрозуміло, і це може бути предметом для політичних торгів і переговорів. Він не корелюється із Законом України «Про запобігання корупції»¹²²⁸ та не має зв'язку з усталеними в кримінальному праві категоріями. 24 квітня 2024 року Парламент прийняв законопроект № 11130, не усунувши згаданих вище недоліків¹²²⁹.

Інше питання, що стосується ефективності судового розгляду – це протидія зловживанню процесуальними правами. Чинний КПК України не передбачає переліку та ознак поведінки, що може розцінюватися як зловживання (за окремими винятками).

Судді ВАКС майже не використовують наявний інструмент у вигляді притягнення до адміністративної відповідальності за неповагу до суду. Окрім цього, судді не мають можливості накладати грошові стягнення на адвокатів, а розміри грошових стягнень, які можуть застосовуватися до інших учасників кримінального провадження, є достатньо малими.

У ДАП передбачено необхідність розробити та подати Кабінетові Міністрів України проект Закону України, який:

- › встановлює недопустимість зловживання процесуальними правами учасниками кримінального провадження та надає можливість слідчому судді або суду визнати певні дії або бездіяльність таких учасників зловживанням;
- › надасть повноваження слідчому судді або суду постановляти окрему ухвалу в разі зловживань процесуальними правами чи недотримання обов'язків учасниками кримінальних проваджень;

1226 Про внесення змін до ст. 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження: проект Закону України, реєстраційний № 11130 від 27.03.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43915>.

1227 У проекті вказано, що: «У кримінальному провадженні в суді першої інстанції, в якому до набрання чинності цим Законом колегіальний склад суду визначено за правилами, що діяли до набрання чинності цим Законом, і відбувається підготовче судове засідання, а судовий розгляд ще не призначений, судовий розгляд у кримінальному провадженні проводиться і завершується складом суду, визначеним з урахуванням положень цього Закону».

1228 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, примітка до ст. 51³. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n1731>.

1229 Про внесення змін до ст. 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження: Закон України від 24.04.2024 № 3655-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3655-IX#Text>.

- › розширить підстави для застосування грошових стягнень за порушення обов'язків учасниками кримінального провадження та збільшить їхні розміри¹²³⁰.

На виконання ДАП НАЗК розроблено законопроект «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо неприпустимості зловживання процесуальними правами». Наразі цей законопроект доопрацьовується з урахуванням зауважень Міністерства юстиції України¹²³¹.

Не всі стейкхолдери вважають, що такий підхід до протидії зловживанню процесуальними правами є прийнятним. Наприклад, Національна асоціація адвокатів України переконана, що запобігання зловживанню процесуальними правами не є функцією правосуддя і об'єктивно виходить за межі судової діяльності. А спроба реалізувати цю ідею створить інструментарій для обмежень реалізації сторонами їхніх процесуальних прав і виконання процесуальних обов'язків¹²³². Однак за умови належної формалізації цього інституту такий ризик можна буде нівелювати.

Залишається проблемою те, що суд зобов'язаний закрити кримінальне провадження в разі пропуску строку досудового розслідування при зверненні до суду з обвинувальним актом. Законом України № 3509-ІХ було внесено зміни до КПК України про те, що строк досудового розслідування до повідомлення особі про підозру не обраховується¹²³³. Але відповідних змін щодо виключення п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України не прийнято. Тому вважати, що рекомендація про удосконалення строків досудового розслідування топкорупційних справ виконана повністю, не можна, адже залишається обов'язок закрити справу через пропуск відведеного строку розслідування.

Підвищити ефективність судового розгляду справ проти корупції може вдосконалення **інституту угод**. Проблема полягає в різному розумінні того, чи можуть сторони угоди обумовити «умовне засудження». Це мало своєю основою термінологічну неузгодженість ч.ч. 1, 2 ст. 75 КК України.

Попри те, що ВАКС затверджує угоди про визнання винуватості, укладені прокурорами САП з фігурантами корупційних справ зі звільненням від відбування покарання, у діяльності КДКП є приклади притягнення прокурорів (не Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) до дисциплінарної відповідальності за укладення таких угод¹²³⁴. При цьому суди, розглядаючи скаргу притягнутого до дисциплінарної відповідальності прокурора, сформулювали висновок, що «прокурором свідомо неправомірно застосовано законодавчу норму, яка не підлягала застосуванню, що призвело до невиконання завдань кримінального провадження та проігноровано роз'яснення вищестоящого органу прокуратури»¹²³⁵.

1230 Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220, пп. 2–8 п. 3.3.4.1.1 додатку 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

1231 Інформація про стан, динаміку, повноту й ефективність виконання заходів, передбачених Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, а також досягнення очікуваних стратегічних результатів та розв'язання ключових проблем, описаних у Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. Захід 3.3.4.1.1. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/253/>.

1232 Суддя не вправі встановлювати факт вчинення адвокатом дисциплінарного проступку. Національна асоціація адвокатів України. 2023. URL: <https://unba.org.ua/news/8394-suddya-ne-vpravi-vstanovlyuvati-fakt-vchinennya-advokatom-disciplinarnogo-prostupku.html>.

1233 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-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#n28>.

1234 Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 25.05.2022 № 62дп-22. URL: <https://kdcp.gov.ua/decision/2022/05/25/2244>.

1235 Верховний Суд, у тому числі, про чітке виконання законних вказівок у системі органів прокуратури. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. 2023. URL: <https://kdcp.gov.ua/news/declaration/450>.

Через різний підхід судів до того, чи можна при затвердженні угоди засуджувати обвинуваченого умовно та застосовувати інші пільгові інститути покарання, одну зі справ передали на розгляд Великої Палати Верховного Суду¹²³⁶. Однак ВП ВС не досліджувала ці питання, оскільки закрила касаційне провадження з формальних підстав¹²³⁷.

При розгляді та затвердженні угод про визнання винуватості у вчиненні корупційних кримінальних правопорушень виявлено різну практику судів при оцінюванні такої категорії, як «суспільний інтерес». Це призводить до різних трактувань норм кримінального права¹²³⁸.

Крім цього, КПК України не регламентує, чи зобов'язаний суд дослідити всі матеріали кримінального провадження при затвердженні угоди. Він також не зобов'язує прокурора направляти матеріали досудового розслідування для оцінки судом. Тож із практики ВАКС можна побачити, що дослідження матеріалів кримінального провадження не відбувається у повному обсязі, а кваліфікація діянь особи часто встановлюється через оцінку лише істотних обставин кримінального провадження¹²³⁹. Проблема загострюється, коли угоду затверджують на підготовчому судовому засіданні, під час якого сторони не можуть подавати будь-які докази.

14 червня 2024 року Уряд зареєстрував законопроект № 11340, яким запропонував внести, зокрема, такі зміни до КК України:

- › Надати можливість сторонам угоди погодити покарання у вигляді штрафу навіть тоді, коли він не передбачений у санкції статті. При цьому розміри таких штрафів є достатньо великими (від 20,4 млн грн за вчинення тяжкого злочину).
- › Надати можливість сторонам угоди погодити покарання у вигляді позбавлення волі нижче від найнижчої межі за умови викриття іншої особи або відшкодування збитків. У такому разі особа не може скористатися звільненням від відбування покарання.
- › Чітко визначити, що звільнення від відбування покарання у зв'язку з випробуванням у разі укладення угоди можливе. Одночасно пропонують збільшити іспитовий строк – до 6 років, а також строк позбавлення волі, який дозволяє застосувати звільнення від нього – 8 років (раніше було 5 років)¹²⁴⁰.

Цей законопроект розв'язує окремі проблеми, що стосуються укладення угод за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, однак є можливості для зловживань щодо укладення таких угод, окремі критерії для їх затвердження істотно суб'єктивні. У разі запровадження такої моделі особливу увагу потрібно приділяти розшуку та конфіскації активів, отриманих злочинним шляхом¹²⁴¹.

Під час моніторингу справ ВАКС було виявлено, що **деякі особи, які були засуджені ВАКС до реальних термінів відбування покарань, були достроково звільнені з в'язниць місцевими судами**. Адже за пом'якшення покарання чи дострокове звільнення засудже-

1236 Ухвала Верховного Суду від 16.02.2022 у справі № 947/10464/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104086265>.

1237 Постанова Верховного Суду від 29.03.2023 у справі № 947/10464/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110428154>.

1238 Чи час домовлятися: тенденції ВАКС щодо укладення угод у корупційних справах. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/news/chy-chas-domovlyatysya-tendentsiyi-vaks-shhodo-ukladennya-ugod-v-koruptsiynih-spravah/>.

1239 Там само.

1240 Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо підвищення ефективності укладення угод про визнання винуватості: проект Закону України, реєстраційний № 11340 від 14.06.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44421>.

1241 Великі штрафи та покарання нижче від межі: як Уряд пропонує удосконалити угоди в кримінальних справах? Transparency International Ukraine. 2024. URL: <https://ti-ukraine.org/news/velyki-shtrafy-ta-pokarannya-nyzhche-vid-mezhi-yak-uryad-proponuye-udoskonalyty-ugody-v-kryminalnyh-spravah/>.

них у справах ВАКС відповідають місцеві суди. Наприклад, голову Требухівської сільської ради Броварського району Київської області Віталія Куця умовно звільнили з колонії на 11 місяців раніше¹²⁴².

Хоч оцінні поняття, якими оперує КК України як підставою для пом'якшення покарання чи дострокового звільнення засуджених, були певною мірою уточнені з прийняттям МЮУ методики визначення ступеня виправлення засудженого¹²⁴³, все ж суб'єктивізм залишається.

Рекомендації

1. Доопрацювати законопроект щодо запровадження інституту протидії зловживанню процесуальними правами у кримінальному провадженні та подати на розгляд Парламенту.
2. Внести зміни до КПК України, вилучивши обов'язок суду закривати кримінальне провадження через вплив строку досудового розслідування (п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України), та наділити суд правом на такі дії при порушенні прав обвинуваченого на розгляд кримінального провадження в розумні строки.
3. Визначити у КК України можливість застосування пільгових інститутів кримінального права при укладенні угод про визнання винуватості у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень із запобіжниками зловживання цими можливостями.
4. Забезпечити єдність судової практики щодо оцінки категорії «суспільний інтерес» при затвердженні укладених угод про визнання винуватості у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень.
5. Внести зміни до КПК України щодо надання повноважень суду при розгляді угод про визнання винуватості витребувати зібрані матеріали досудового розслідування.
6. Визначити відшкодування збитків, викриття іншої особи або ж сплату штрафу разом із конфіскацією злочинних доходів умовами звільнення від відбування покарання у зв'язку з випробуванням при укладенні угоди про визнання винуватості.
7. Внести зміни до ст. 539 КПК України, передбачивши, що питання, пов'язані з виконанням вироку суду, відповідно до якого особу було засуджено за вчинення корупційного кримінального правопорушення, розглядаються ВАКС..

Практика застосування антикорупційними інституціями кримінального законодавства

Стан справ

Пленум Верховного Суду уповноважений за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики надавати роз'яснення рекомендаційного характеру

1242 Ще одного засудженого Антикорсудом посадовця місцевий суд звільнив достроково. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/news/shhe-odnogo-zasudzhenogo-antykorsudom-posadovtsya-mistsevyj-sud-zvilnyv-dostrokovovo/>.

1243 Методика визначення ступеня виправлення засудженого: наказ Міністерства юстиції України від 19.01.2023 № 294/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0117-23#Text>.

з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ¹²⁴⁴. Однак жодного такого роз'яснення не було надано за період функціонування Верховного Суду.

Більшість виправдувальних вироків у 2022 та 2023 роках стосувалися кримінальних проваджень, у яких фігуранти обвинувачувалися у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ст.ст. 191 та 364 КК України¹²⁴⁵.

Указом Президента України було утворено спеціальну робочу групу, яка має покласти початок процесу узгодження українського законодавства з Конвенцією ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом та пов'язаними з нею інструментами¹²⁴⁶.

Прогрес і проблеми

Сталість практики застосування кримінального законодавства антикорупційними інституціями в Україні не відстежується. Одним із заходів, спрямованих на виконання ДАП, є щорічна підготовка узагальнень судової практики Верховного Суду у кримінальних провадженнях щодо корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень за попередній календарний рік¹²⁴⁷.

Як результат виконання цього заходу наводиться огляд судової практики Верховного Суду¹²⁴⁸. Цей огляд не може вважатися належним виконанням зазначеного у ДАП заходу, адже узагальнення судової практики та огляд правових позицій є різними логічними операціями, які є етапами дослідницької діяльності. Інакше кажучи, огляд є передумовою проведення узагальнення. І саме останнього не вистачає для сталого застосування кримінального закону.

В Альтернативному звіті з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики йдеться про недоліки диспозиції ст. 364 КК України в частині характеру шкоди, яка є елементом цього складу кримінального правопорушення. А саме, що ст. 364 КК України є не виправдано ширшою за положення ст. 19 Конвенції ООН проти корупції, оскільки використання влади чи службового становища всупереч інтересам служби може втілитися як у діяннях, які є незаконними, так і у формально законних діяннях, вчинених не в інтересах служби¹²⁴⁹. Недоліки якості КК України наявні також у тому, що ст. 369², яка встановлює кримінальну відповідальність за зловживання впливом, не містить визначення поняття «вимагання», що призводить до проблем у її застосуванні.

У звіті з технічної оцінки НАБУ вказано, що багато справ НАБУ щодо зловживання владою та привласнення майна закінчилися виправдувальними вирокami. Такі провадження варто

1244 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, п. 10-2 ч. 2 ст. 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n2447>.

1245 Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності, та види покарань за 2023 рік. Вищий антикорупційний суд. 2024. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/statistics/reports/1-PP_2023_1.pdf; Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності, та види покарань за 2022 рік. Вищий антикорупційний суд. 2023. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/statistics/reports/1-PP_2022.pdf.

1246 В ОП створюють робочу групу з питань імплементації Антикорупційної конвенції ОЕСР. Укрінформ. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3537463-v-op-stvoruut-robocu-grupu-z-pitan-implementacii-antikorupcijnoi-konvencii-oesr.html>.

1247 Інформація про стан, динаміку, повноту й ефективність виконання заходів, передбачених Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, а також досягнення очікуваних стратегічних результатів та розв'язання ключових проблем, описаних у Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. Захід 3.3.1.3.5. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/202>.

1248 Огляд судової практики Верховного Суду у кримінальних провадженнях щодо корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень. Рішення, внесені до ЄДРСР, за 2022 рік. Верховний Суд. 2023. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Oglyad_VS_koryp_pravoporush.pdf.

1249 Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. Центр політико-правових реформ. 2021. С. 149. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf.

проаналізувати та, можливо, змінити підходи НАБУ. Кілька цих справ, якими займалося НАБУ, викликали критику з боку громадянського суспільства та бізнес-спільноти, які розглядали такі провадження як переслідування управлінських рішень, ухвалених посадовцями, що, як вважалося, займалися реформами¹²⁵⁰.

Окремо слід звернути увагу на проблему виконання рекомендацій ОЕСР щодо запровадження відповідальності юридичних осіб за хабарництво. На виконання одного із заходів ДАП НАЗК розробило Звіт за результатами аналітичного дослідження щодо можливості внесення змін до національного законодавства, які враховують рекомендації Ради ОЕСР щодо врегулювання кримінальної відповідальності юридичних осіб¹²⁵¹. У березні 2024 року напрацювання робочої групи були презентовані НАБУ спільно з ОЕСР на воркшопі «Українські реформи законодавства на шляху до членства в Робочій групі з питань хабарництва: відповідальність юридичних осіб».

25 липня 2024 року в Парламенті зареєстровано законопроект № 11443 щодо приведення КК України, КПК України та інших законодавчих актів у відповідність до міжнародних стандартів відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних кримінальних правопорушень¹²⁵². Однак окремі його положення мають дискусійний характер, що викликає сумніви у тому, що задекларовані цілі можуть виконуватися на практиці. Отже, законопроект № 11443 вимагає обговорення із залученням фахової аудиторії.

Рекомендації

1. Пленум Верховного Суду повинен надавати роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ щодо притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень.
2. Привести диспозицію ст. 364 КК України у відповідність до міжнародних зобов'язань, а також визначити термін «вимагання», який наявний у ч. 3 ст. 369² КК України.
3. Провести публічні консультації з питань узгодження українського законодавства з Конвенцією ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом та пов'язаними з нею інструментами.

Строки давності притягнення винних осіб за корупцію

Стан справ

За період своєї процесуальної діяльності ВАКС звільнив від кримінальної відповідальності або покарання через сплив строків давності 21% осіб, справи щодо яких слухалися по

¹²⁵⁰ Технічна оцінка Національного антикорупційного бюро України, 2023 рік. С. 11. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/47003/tekhnichna_otcinka_nabu_2023_ua-1.pdf.

¹²⁵¹ Інформація про стан, динаміку, повноту й ефективність виконання заходів, передбачених Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, а також досягнення очікуваних стратегічних результатів та розв'язання ключових проблем, описаних у Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. Захід 2.4.4.1.1. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/761>.

¹²⁵² Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо приведення у відповідність з міжнародними стандартами відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних кримінальних правопорушень: проект Закону України, реєстраційний № 11443 від 25.07.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44643>.

суті¹²⁵³. Категорії справ, у яких було звільнено осіб від кримінальної відповідальності, стосувалися не лише кримінальних проступків чи нетяжких злочинів, а й тяжких злочинів.

Наприклад, у справах про недостовірне декларування з 18 проваджень, які розглянуті ВАКС у 2023 році, в семи справах постановили вироки, у восьми закрито провадження, а у трьох справах вирішено питання про звільнення від кримінальної відповідальності¹²⁵⁴.

Прогрес і проблеми

Народні депутати України зареєстрували законопроект № 10100, яким пропонують скасувати строки давності за тяжкі та особливо тяжкі корупційні злочини, вчинені в період воєнного стану, а також призупинити перебіг строків давності для тяжких та особливо тяжких злочинів на період воєнного стану¹²⁵⁵. Такий підхід неефективний, адже стосується лише обмеженого кола кримінальних правопорушень і не враховує особливостей розслідування справ щодо корупції.

НАБУ дійсно розслідує справи, де інкримінована подія кримінального правопорушення траплялася досить давно. Ці категорії кримінальних правопорушень мають свої особливості: вони складні для розкриття (мають високу латентність), часто під час їх розслідування з метою отримання доказів доводиться використовувати засоби міжнародного співробітництва та дотримуватися встановлених вимог щодо отримання інформації з обмеженим доступом (банківська таємниця, таємниця листування тощо). Все це збільшує строки розслідування цієї категорії справ¹²⁵⁶.

Рекомендації

Потрібно вживати заходів для того, щоб держава могла своєчасно розкривати і розглядати справи щодо осіб, які обвинувачуються у вчиненні корупційних кримінальних правопорушень. Наприклад, розширити підстави для зупинення перебігу строків давності, посилити кримінальну відповідальність за окремі корупційні кримінальні правопорушення й ті, що полягають у перешкоджанні слідству, а також змістити момент закінчення обрахунку строку давності на момент постановлення вироку, а не набрання ним законної сили.

Конфіскація активів, одержаних від корупційних кримінальних правопорушень

Стан справ

1 серпня 2023 року Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію повернення активів на 2023–2025 роки, розроблену минулого року за координації Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА)¹²⁵⁷.

1253 ВАКС під час війни. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/research/vaks-pid-chas-vijny-osnovni-tendentsiyi-vyklyky-i-rekomendatsiyi-dlya-pokrashhennya-roboty>.

1254 Звіт про розгляд справ і матеріалів кримінального провадження за 2023 рік. Вищий антикорупційний суд. 2024. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/statistics/reports/1-K_2023_1.pdf.

1255 Як нардепи пропонують вдосконалити строки у кримінальних справах. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/news/yak-nardepy-proponuyut-udoshkonalyty-stroky-u-kryminalnyh-spravah/>.

1256 ВАКС під час війни. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/research/vaks-pid-chas-vijny-osnovni-tendentsiyi-vyklyky-i-rekomendatsiyi-dlya-pokrashhennya-roboty/>.

1257 Про схвалення Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2023 № 670-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/670-2023-%D1%80#Text>.

За чотири роки функціонування ВАКС виніс понад 150 вироків, і 48 з них передбачали покарання у вигляді конфіскації майна. Всього станом на 31 грудня 2023 року таке покарання присудили 61 особі. Спеціальну конфіскацію застосовано лише у 22 вироків (станом на 31 грудня 2023 року)¹²⁵⁸.

На 31 грудня 2023 року в публічному доступі було відомо про 24 вироків ВАКС, які набрали законної сили і якими призначалася конфіскація майна. З цієї кількості вироків лише п'ять були виконані в частині конфіскації, про що свідчить завершення виконавчого провадження, 17 виконавчих проваджень тривають досі, а у двох справах виконавчі провадження станом на початок 2024 року ще навіть не відкривалися¹²⁵⁹.

Кількість виявлених і розшуканих активів у 2023 році значно зменшилася. Так, у 2020-му таких активів АРМА розшукало 45 808, у 2021-му – 24 957, у 2022-му – 196 631, а у 2023 – майже удвічі менше – 92 064. При цьому саме торік Агентство надало дуже багато відповідей щодо розшуку активів. Також кількість скерованих АРМА запитів до іноземних юрисдикцій у межах транскордонного обміну інформацією залишається невисокою, особливо якщо звернути увагу на число звернень, що надходять до АРМА від правоохоронців¹²⁶⁰.

Прогрес і проблеми

АРМА разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади у тримісячний строк повинні були розробити і подати Кабінетові Міністрів України проект плану заходів з реалізації Стратегії, схваленої розпорядженням від 1 серпня 2023 року № 670-р¹²⁶¹. Протягом чотирьох місяців з дня схвалення Стратегії Уряд мав затвердити план заходів з реалізації Стратегії, тобто до 1 грудня 2023 року¹²⁶². Однак план заходів з реалізації вказаної Стратегії досі не затверджено.

Крім цього, є законодавчі та організаційні проблеми з поверненням активів. До законодавчих можна віднести недоліки регулювання застосування конфіскації майна, процесу скерування запитів про виконання цього покарання за кордоном, а також міжнародних договорів, учасником яких є Україна щодо виконання вироків. А організаційні стосуються практики інкримінування особам злочинів, які не можуть ефективно переслідуватися за кордоном, процесу притягнення до кримінальної відповідальності *in absentia*, тобто за відсутності обвинуваченого, недоліків розшуку активів і недостатнього використання механізмів спільних слідчих груп, а також угод про повернення активів¹²⁶³. Всі ці проблеми повинні бути враховані при розробці плану заходів з реалізації Стратегії повернення активів.

¹²⁵⁸ Як ефективно конфіскувати майно в топкорупціонерів. Transparency International Ukraine. 2024. URL: <https://ti-ukraine.org/research/yak-efektyvno-konfiskuvaty-majno-v-topkoruptsioneriv>.

¹²⁵⁹ Там само.

¹²⁶⁰ Звіт за результатами оцінки ефективності бюджетної програми за 2023 рік. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. 2024. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2024/02/19/20240219125347-61.pdf>; Звіт за результатами оцінки ефективності бюджетної програми за 2022 рік. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. 2023. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2023/02/15/20230215170220-18.pdf>; Звіт за результатами оцінки ефективності бюджетної програми за 2021 рік. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. 2022. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2022/02/17/20220217163342-52.pdf>; Звіт за результатами оцінки ефективності бюджетної програми за 2020 рік. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. 2021. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2021/02/18/20210218174928-25.pdf>.

¹²⁶¹ Про схвалення Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2023 № 670-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/670-2023-%D1%80#Text>.

¹²⁶² Операційні заходи з реалізації Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2023 № 670-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/670-2023-%D1%80#Text>.

¹²⁶³ Як повертати злочинні активи з-за кордону: що треба змінити в українському законодавстві. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/research/yak-povertaty-zlochynni-aktyvy-z-za-kordonu>.

Якість виконання вироків ВАКС про конфіскацію майна складно перевірити, адже публічна статистика про результати продажу такого майна відсутня. У статистичних звітах ВАКС ця інформація не наводиться, а Державна виконавча служба не надає таку інформацію у відповідь на публічні запити¹²⁶⁴. Крім цього, є труднощі з виконанням таких вироків, адже у Державної виконавчої служби є проблеми з доступом до певних реєстрів і баз даних, складністю комунікації¹²⁶⁵; конфісковане майно продається на електронних торгах СЕТАМ, а реєстр арештованого майна не завжди коректно відображає інформацію про конфіскацію активу та його подальшу реалізацію¹²⁶⁶.

АРМА бракує інституційної спроможності. У результаті проведення зовнішнього аудиту діяльності Національного агентства за 2022 рік аудиторі виявили, що більшість функцій Агентства у 2022 році не виконувалися належним чином. Незалежна перевірка встановила, що окремі аспекти діяльності АРМА не врегульовані локальними нормативними актами, деякі функції не виконувалися взагалі через відсутність ініціатив інших органів, та й загалом спроможності Агентства не використовуються повною мірою¹²⁶⁷.

Посиленню проблем Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, сприяють: проведення конкурсу з відбору голови АРМА без залучення партнерів з розвитку, а також політизація цього процесу; відсутність нормативної бази для якісного незалежного зовнішнього оцінювання діяльності АРМА; неякісна нормативна база відбору управителів арештованими активами; відсутність запровадженого спільного планування правоохоронних органів і представників АРМА щодо управління специфічними арештованими активами.

Рекомендації

1. Затвердити план заходів з реалізації Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки, який буде містити конкретні кроки щодо удосконалення роботи державних органів у визначеній сфері.
2. Вдосконалити заходи з конфіскації корупційних активів. Наприклад, варто привести процедуру конфіскації майна у відповідність до загальноприйнятих міжнародних стандартів; передбачити в КК України «розширену» конфіскацію майна; ініціювати укладення нових і вдосконалення наявних двосторонніх договорів про правничу допомогу в кримінальних справах у частині конфіскації активів, одержаних злочинним шляхом.
3. Оприлюднювати статистичну звітність щодо стану виконання вироків судів у частині конфіскації майна та спеціальної конфіскації, а також аналізувати одержані результати для вдосконалення роботи компетентних органів.
4. Вдосконалити можливості розшуку активів та управління арештованими активами через посилення інституційної спроможності АРМА. Наприклад, запровадити: систему прозорого відбору голови АРМА; правову та якісну зовнішню незалежну оцінку ефективності діяльності АРМА; повноцінне спільне планування правоохоронних органів і представників АРМА щодо можливих заходів з управління специфічними арештованими

1264 Як ефективно конфіскувати майно в топкорупціонерів. Transparency International Ukraine. 2024. URL: <https://ti-ukraine.org/research/yak-efektyvno-konfiskuvaty-majno-v-topkoruptsioneriv/>.

1265 Звіт за результатами дослідження сфери примусового виконання рішень судів та інших органів в Україні. Human Research. 2023. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/64f6df591/64f6df591b0dc111219083.pdf>.

1266 Як ефективно конфіскувати майно в топкорупціонерів. Transparency International Ukraine. 2024. URL: <https://ti-ukraine.org/research/yak-efektyvno-konfiskuvaty-majno-v-topkoruptsioneriv/>.

1267 Звіт за результатами операційного аудиту діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, у 2022 році. AC Crowe Ukraine. 2024. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2024/01/03/20240103173925-60.pdf>.

активами; визначення пріоритетності арешту активів кримінальними судами; прозорі процедури управління, продажу та оцінки активів; розблокування можливості управління корпоративними правами.

Відновлення електронного декларування та перевірок декларацій

Відновлення обов'язкового подання та перевірки е-декларацій посадовців

Стан справ

У грудні 2023 року Парламент ухвалив Закон України № 3503-IX¹²⁶⁸, чим адресував і фактично повністю виконав дві вимоги Єврокомісії щодо виправлення найбільш гострих проблем у відновленому інституті електронного декларування, що заслуговує на схвалення.

Так, ст. 51³ Закону України «Про запобігання корупції»¹²⁶⁹ була доповнена новою частиною, згідно з якою повна перевірка декларації проводиться в частині об'єктів декларування, не охоплених повною перевіркою декларацій відповідного суб'єкта декларування за попередні періоди, крім випадків, коли НАЗК отримало нову інформацію про об'єкт, який перевірявся, або коли наявні нові джерела інформації, що не були відомі чи не були доступні Національному агентству під час проведення попередньої повної перевірки. Водночас ч. 7 ст. 51¹ Закону, яка встановлювала, що під час проведення повної перевірки декларації НАЗК не здійснює перевірку підстав набуття об'єктів нерухомості і транспортних засобів, набутих суб'єктом декларування або членом його сім'ї у власність до дня обрання (призначення) особи на посаду, у зв'язку з перебуванням на якій в особи вперше виник обов'язок подання декларацій, була виключена.

Прогрес і проблеми

Попри внесення суттєвих змін до Закону України «Про запобігання корупції»¹²⁷⁰, у ньому залишаються положення, які досить слабо обґрунтовані і мають бути виправлені. Серед них норма про те, що народним депутатам дозволяється не вказувати у деклараціях орендовану нерухомість до 75 м², якщо витрати на неї їм компенсуються, що є невиправданою загрозою для повноти декларацій у відкритому реєстрі і прикладом корпоративізму.

Також можна приховати повну інформацію про один і той самий актив шляхом зазначення інформації про нього лише в одному розділі декларації, що не буде вважатися порушенням.

¹²⁶⁸ Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо приведення окремих положень у відповідність до висновків Європейської комісії щодо України: Закон України від 08.12.2023 № 3503-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3503-20#Text>.

¹²⁶⁹ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

¹²⁷⁰ Там само.

Потрібно спостерігати, як складатиметься практика та чи будуть декларанти використовувати цю норму задля ухилення від розкриття певної інформації. Таке положення можна тлумачити дуже широко та різноманітно. Наприклад, якщо в декларації вказано об'єкт нерухомості, але не згадано фінансове зобов'язання, пов'язане з цим об'єктом, це може викликати питання щодо того, чи потрібно зазначати його в розділі про фінансові зобов'язання.

З кола декларантів було виключено керівників відокремлених підрозділів і філій юридичних осіб та їхніх заступників через нову редакцію дефініції «посадова особа юридичної особи публічного права»¹²⁷¹. Водночас корупція на державних підприємствах, зокрема під час здійснення тендерів, які проводяться і такими підрозділами, неодноразово ставала об'єктом уваги громадськості та розслідування органів правопорядку. У зв'язку з цим постає ще одне питання: коло осіб, які можуть бути притягнуті до відповідальності за незаконне збагачення або підлягають цивільній конфіскації, вужче за коло осіб, зобов'язаних подавати декларації, що може бути непропорційним щодо вимоги розкриття докладної майнової інформації¹²⁷².

Необхідно також уважно розглянути, як на практиці буде функціонувати нове право ознайомлення декларанта з усіма матеріалами повної перевірки щодо нього¹²⁷³. Наприклад, чи будуть декларанти використовувати цю можливість для вимагання матеріалів щодо кримінального провадження, коли слідчі та/або прокурори виступають проти розголошення декларанту таких відомостей.

Позитивно слід відгукнутися щодо зусиль НАЗК надавати з метою декларування максимально вичерпні роз'яснення щодо різноманітних життєвих обставин декларантів, деяким з яких належало подати пропущені декларації за три роки¹²⁷⁴. Однак це призводить до того, що роз'яснення стають все більшими за обсягом і створюють складність у знаходженні потрібної інформації пересічному декларанту. Так само на увагу заслуговують намагання НАЗК інтегрувати різні бази даних у реєстр декларацій на етапі заповнення нової декларації, зокрема щодо членів сім'ї декларанта¹²⁷⁵.

Рекомендації

1. Удосконалити норми Закону України «Про запобігання корупції» в частині вимог до електронного декларування та процедури повної перевірки, що здійснюється НАЗК, а саме:

- › виключити положення, що дають можливість народним депутатам не вказувати у деклараціях інформацію про орендовану нерухомість до 75 м², якщо витрати на неї їм компенсуються;
- › виключити положення щодо зазначення інформації про один і той самий актив лише в одному розділі декларації;

¹²⁷¹ Там само, ч. 1 ст. 1.

¹²⁷² Наприклад, примітка до ст. 368⁵ «Незаконне збагачення» КК України не згадує в якості суб'єкта відповідного правопорушення осіб, зазначених у пп. «а», «в»–«г» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», які теж зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Йдеться, наприклад, про такі категорії декларантів: члени медико-соціальної експертної комісії та лікарсько-консультативної комісії, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Ради Національного банку України тощо.

¹²⁷³ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 4 ст. 51-3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

¹²⁷⁴ База знань НАЗК, розділ «Декларування». URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/>.

¹²⁷⁵ Дані для декларації стосовно членів сім'ї відтепер можна отримати за допомогою застосунку «Дія» за декілька кліків в Реєстрі декларацій. 2024. URL: <https://hazk.gov.ua/uk/novyny/dani-dlya-deklaratsii-stosovno-chleniv-sim-i-vidteper-mozhna-otrymaty-za-dopomogoyu-zastosunku-diya-za-dekilka-klikiv-v-reestri-deklaratsiy/>.

- › обмежити право декларанта знайомитися з усіма матеріалами повної перевірки щодо себе за результатами її проведення;
- › розширити коло посадових осіб юридичної особи публічного права та включити до переліку декларантів керівників відокремлених підрозділів і філій юридичних осіб та їхніх заступників.

2. НАЗК слід удосконалити навігацію у блоці «Роз’яснення», що розміщена на вебсайті органу, та опрацювати можливість максимальної інтеграції цього блоку у процес заповнення декларації.

Моніторинг способу життя

Стан справ

Моніторинг способу життя (МСЖ)¹²⁷⁶ під час призупинення перевірок е-декларацій залишався єдиним релевантним видом фінансового контролю, який могло здійснювати НАЗК. За інформацією НАЗК, на кінець 2023 року було проведено 552 моніторинги способу життя, за результатами яких направлено 31 матеріал про встановлення ознак необґрунтованості активів до САП, а 13 – до інших суб’єктів у сфері протидії корупції (містять ознаки кримінального корупційного правопорушення – незаконне збагачення¹²⁷⁷). Це говорить про те, що дуже невелика частка матеріалів проведених моніторингів має подальший розвиток і не потребує доопрацювань. Отже, цьому заходу фінансового контролю ще належить продемонструвати потенціал з погляду отримання фінального рішення суду в кримінальному або цивільному провадженні, повідомленні про підозру чи взагалі початку провадження або скерування його до суду.

Прогрес і проблеми

Варто нагадати, що багато рекомендацій GRECO, як і зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК у питанні організаційної роботи, залишаються актуальними, зокрема вдосконалення процедури моніторингу способу життя. Хоча в цьому спостерігається певний прогрес – НАЗК після майже чотирьох років відмови восени 2023 року затвердило в Міністерстві юстиції порядок проведення МСЖ, але сам зміст цього порядку не зазнав концептуальних змін, що наразилося на критику представників громадськості¹²⁷⁸. НАЗК замінило раніше діючі необов’язкові методичні рекомендації тільки після зміни Закону¹²⁷⁹ в частині відновлення е-декларування. Тобто тоді, коли народні депутати вже прямо передбачили, хоч і не мали цього робити, що порядок здійснення МСЖ визначається НАЗК у порядку, встановленому ч. 9 ст. 12 цього Закону.

Однак досі **не зрозумілі відмінності двох видів фінансового контролю** – моніторингу способу життя та повної перевірки декларації. Законодавчі підстави для їх початку досить схожі, й на практиці може виникати плутанина щодо того, яку саме процедуру слід розпочинати в різних випадках. **Порядок не вказує чітких строків** для проведення МСЖ, який має бути обмеженим у часі як процедура повної перевірки декларації (до 120 або 180 днів у певних

1276 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 51-4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1277 Розбудова доброчесної влади та справедливого суспільства – ключ до перемоги і процвітання України. Робота НАЗК за 2020–2023 роки. 2024. URL: https://drive.google.com/drive/folders/1JUSgAaVSnmxqdW1W0P7sbCvms08u_XTQ.

1278 НАЗК впорядкувало моніторинг способу життя декларантів. Це гепі-енд чи чергова профанація? 2024. URL: <https://ti-ukraine.org/news/hazk-vporядkuvalo-monitoryng-sposobu-zhytva-deklarantiv-tse-gepi-end-chy-cherгова-profanaція/>.

1279 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

випадках), щоб не виявитися надмірним втручанням у приватне життя декларанта. Повноваження уповноважених осіб НАЗК при проведенні МСЖ визначені занадто загально і потребують звуження. Один із найсуттєвіших недоліків – це відсутність **авторозподілу моніторингів серед працівників НАЗК, що теж слід виправити.**

Рекомендації

Підзаконне регулювання НАЗК нового порядку моніторингу способу життя має бути переглянуте з метою уникнення надмірного втручання у приватне життя декларантів.

Фінансовий контроль НАЗК після його відновлення

Стан справ

Станом на 8 квітня 2024 року понад 664 000 декларацій подали публічні службовці за звітний період 2023 року. За попередню кампанію, яка включала одразу два звітних періоди (за 2021-й і 2022 роки) і проходила після відновлення декларування, було подано 656 000 і 649 000 декларацій відповідно. Автоматизовану перевірку пройшли близько 160 000 декларацій, поданих за звітний період 2021 року, та понад 137 000 декларацій за 2022 рік¹²⁸⁰.

Глобальне завдання фінансового контролю полягає в тому, щоб НАЗК зосереджувало свої обмежені людські ресурси не лише на механічній роботі та порівнянні нових декларацій (приблизно 2 млн) з іншими реєстрами в частині виявлення несуттєвих помилок, а спрямувало зусилля на досягнення головної цілі – зниження рівня корупції.

Система фінансового контролю має на меті не тільки забезпечення прозорості через онлайн-публікацію інформації про активи та майно посадовців, але й виявлення необґрунтованих активів, які підлягатимуть конфіскації у цивільному або кримінальному порядку. Основна мета запроваджених механізмів перевірок декларацій полягає в тому, щоб позбавити осіб, які не можуть пояснити походження свого майна, можливості користуватися ним та займати публічні посади після рішення суду.

Прогрес і проблеми

НАЗК ще не повністю розкрило свій потенціал в частині ефективного виявлення конфліктів інтересів, незадекларованого майна та схем, де активи приховані за численними юридичними особами за кордоном; вдосконалення співпраці з іншими країнами та пошуку нових інструментів для цього. Саме це свідчатиме про удосконалення відновленого інституту електронного декларування і є найголовнішим викликом перед сучасним НАЗК.

Проте повні перевірки фактично виходять менш ефективними, ніж навіть МСЖ – про це свідчать, зокрема, нещодавно оприлюднені НАЗК цифри. Саме НАЗК визначило це як здобуток, але на практиці новий ризикоорієнтований підхід до відбору та перевірок декларацій призвів до того, що тільки з погляду знаходження НАЗК необґрунтованих активів чиновників один проведений МСЖ виявився результативнішим, ніж понад 200 повних

1280 Майже 700 тисяч декларацій подано за звітний період 2023 року. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/deklaruvannya/mayzhe-700-tysyach-deklaratsiy-podano-za-zvitnyy-period-2023-roku/>.

перевірок декларацій за перше півріччя 2024 року. Бо він виявив майже 29 млн грн таких активів¹²⁸¹, а 200 перевірок – удвічі менше – 14,4 млн грн¹²⁸².

Виглядає, що така різниця результатів зумовлена тим, що при повній перевірці декларації НАЗК помилково фокусується більше на виявленні неточностей в е-декларації, наприклад, задекларованих різниць у декілька сотень гривень на банківських рахунках. І потім відштовхується саме від таких неточностей, а не від постаті декларанта і членів його сім'ї, які займають головне місце у МСЖ і мають грати таку саму роль у повних перевірках.

Декларація, яка подається до реєстру, проходить кілька видів контролю. Важливо розуміти, за яких обставин, підстав і з якою метою вона проходить кожен етап, а також оцінювати ефективність механізмів підзаконного регулювання разом із релевантністю і відповідністю переслідуюваній меті запровадженого інституту е-декларування. Видається, що НАЗК наразі бракує комплексного бачення всіх аспектів фінансового контролю як єдиного бізнес-процесу.

Частина проблем у фінансовому контролі НАЗК вже усунуло. Крім затвердження порядку МСЖ, воно відмовилося від рекомендаційного характеру відбору декларацій на повну перевірку, затвердивши в грудні 2023 року відповідний порядок¹²⁸³. Низка інших завдань, підсвічених і у звіті зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК, залишаються актуальними. Серед них – закритість порядків перевірок розвідників, правил логічного й арифметичного контролю, а також штучно виокремлений контроль повноти заповнення декларацій тощо.

Однак у грудні 2023 року з'явилися додаткові проблеми, наприклад, запровадження автоматизації повних перевірок декларацій, що теж наразилося на критику представників громадськості¹²⁸⁴. Мета цього оновлення, яке до того ж не передбачене профільним Законом, залишається неоднозначною та недостатньо розмежованою від логічного й арифметичного контролю, а також від штучно виокремленого контролю повноти заповнення декларації. Фактично автоматизована перевірка, яка може торкнутися до третини декларантів, не спрямована на виявлення порушень, ризиків або потенційних недоліків. Її головний результат полягає у тому, щоб після достатньо базових і простих порівнянь, особливо в умовах майбутнього підтягування даних із державних реєстрів до самої декларації і втрати сенсу повторної звірки наступного року, повідомити декларанту, що його декларація заповнена належним чином і не містить сумнівних активів чи надмірних ризиків. Проте це не є остаточним рішенням, такий висновок може бути переглянутий НАЗК у разі виявлення нової інформації пізніше.

Однак залишається незрозумілим, як низка декларацій, у яких присутні значні суми готівки, криптовалюта, закордонні активи тощо в умовах відсутності відповідних реєстрів (готівки, криптовалюта тощо) або автоматичного доступу до них, як у випадку з реєстрами іноземних країн, успішно пройшли автоперевірку, відповідно до позначки у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування¹²⁸⁵.

1281 НАЗК виявило ознаки набуття необґрунтованих активів у ексзаступника Генпрокурора на майже 29 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-vyavylo-oznaky-nabuttya-neob-runtovanyh-aktyviv-u-ekszastupnyka-genprokurora-na-mayzhe-29-mln-grn/>.

1282 Понад 200 повних перевірок декларацій завершило НАЗК: виявлено порушень на 700 млн грн. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/ponad-200-povnyh-perevirok-zavershylo-nazk-vyavleno-porushen-na-700-mln-grn/>.

1283 Про затвердження Порядку відбору декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, для проведення повної перевірки та черговості такої перевірки на підставі оцінки ризиків: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 07.12.2023 № 284/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z2146-23#Text>.

1284 Нова ітерація повних перевірок НАЗК: як це відбуватиметься тепер. 2024. URL: <https://ti-ukraine.org/news/nova-iteratsiya-povnyh-perevirok-nazk-yak-tse-vidbuvatymetsya-teper/>.

1285 Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. URL: <https://public.nazk.gov.ua/>.

Рекомендації

НАЗК необхідно:

1. Комплексно оцінити всю систему бізнес-процесів фінансового контролю, виявити процедури, де можуть бути допущені дублювання, конфлікти або розбіжності між підзаконними актами та концепцією закону. За підсумками такої оцінки внести необхідні зміни до законодавчого регулювання з метою удосконалення процедури фінансового контролю.
2. Повернутися до попередньої концепції повних перевірок декларацій, яка не передбачала наявність декларацій, що можуть бути повністю перевірені автоматизовано.

Відновлення звітування політичних партій

Відновлення звітування політичних партій

Стан справ

Обов'язок партій подавати звіти було призупинено Верховною Радою України у 2020 році на понад три роки через обмеження, пов'язані з пандемією COVID-19¹²⁸⁶. Крім того, повноваження НАЗК перевіряти такі звіти також були призупинені після запровадження у 2022 році воєнного стану в Україні¹²⁸⁷. Закон про відновлення цих обов'язків був прийнятий лише у серпні 2023 року.

Прогрес і проблеми

Відновлення звітування політичних партій спеціальним Законом¹²⁸⁸, який набрав чинності 26 грудня 2023 року, є правильним, але перезрілим кроком з огляду на те, що Парламенту не потрібно було призупиняти звітування майже на чотири роки, використовуючи як виправдання початок пандемії COVID-19. Зусилля громадськості, партнерів з розвитку з адвокації відновлення не знайшли відгуку у Парламенті¹²⁸⁹, допоки якнайшвидше відновлення не стало підтримуватися ЄС¹²⁹⁰ як останнім важелем впливу. Такий брак політичної волі влади викликає стурбованість, однак добре, що законодавець не дозволив не подавати звіти за довгий період призупинення.

1286 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 30.03.2020 № 540-IX, ст. 123. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>.

1287 Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни: Закон України від 03.03.2022 № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>.

1288 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення державного фінансування та контролю за діяльністю політичних партій: Закон України від 23.08.2023 № 3337-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3337-IX#Text>.

1289 Спільна заява: Закликаємо відновити обов'язок політичних партій подавати щоквартальні звіти про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру. ЧЕСНО. 2021. URL: <https://www.chesno.org/post/4948/>.

1290 Посли G7 та ЄС очікують відновлення електронного декларування та затвердження ДАП Україною. НАЗК. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/posly-g7-ta-yes-ochikuyut-vidnovlennya-elektronnogo-deklaruvannya-ta-zatverdzhennya-dap-ukrayinoyu/>.

Україна стала фактично першопрохідцем у такому відновленні, оскільки невідомо про подібні ситуації і настільки довгі зупинки реформи у міжнародній практиці. Позитивним фактором є поступове відновлення подання звітності з передбаченням низки різних дедлайнів для її подання за різні роки різними партіями, парламентськими чи позапарламентськими, з різними особливостями за періодами.

Фактично за 2020 рік політичним партіям потрібно подати лише паперові звіти. За період 2021–2023 років для партій доступна функція подання спеціальних електронних звітів у річному форматі. Починаючи з 2024 року, партіям необхідно вже подавати стандартні електронні звіти у щоквартальному форматі.

Згідно із Законом¹²⁹¹ першими мають прозвітувати парламентські партії, які отримали право на кошти державного фінансування. Вони були зобов'язані подати усі звіти за 2020–2023 роки до 26 березня 2024 року. Непарламентські партії мали подати звіти до 26 квітня 2024 року. Водночас усі політичні партії повинні були подати звіт за IV квартал 2023 року до 26 березня 2024 року (у випадку обрання річного варіанта за 2023 рік – також до 26 березня 2024 року). У партій була можливість обрати зручний для них варіант: подати чотири річних звіти чи 16 квартальних за 2020–2023 роки тощо.

Крім плюсів, річне звітування містить і один недолік, що має місце на рівні Закону – необхідність долучення звіту внутрішнього партійного аудиту лише до звіту політичних партій за IV квартал¹²⁹². Підзаконні акти НАЗК теж нічого не говорять про необхідність його долучення до річного звіту. Натомість з 2024 року можливість звітувати щорічно, яка була передбачена для звітування за 2020–2023 призупинені роки, зникає, залишивши стандартні квартальні звіти, і це забезпечує системність громадського та державного контролю за моделлю щоквартального звітування. Видається, що у партій було достатньо часу на підготовку такої звітності, і вони загалом отримували необхідну допомогу та роз'яснення від НАЗК, хоча роз'яснення, затверджені НАЗК у кінці грудня, з'явилися на сайті органу лише у кінці січня 2024 року¹²⁹³.

Крім вад інтерфейсу, у наявних роз'ясненнях також трапляються певні дискусійні розбіжності у тлумаченні НАЗК норм законодавства. Зокрема, вони стосуються того, що слід було зважати на той факт, що частина партійних осередків за цей час розташовувалися на тимчасово окупованих територіях. Здебільшого у цій ситуації вдалося забезпечити баланс, аби не дати політичним партіям зловживати й використовувати це як виправдання і водночас взяти до уваги міркування з питань безпеки тощо¹²⁹⁴.

Однак поряд із відновленням у Законі було передбачене зниження бар'єра для фінансування позапарламентських партій з 5% до 3%¹²⁹⁵, що хоч і позитивно оцінюється, але не пройшло широкого інклюзивного обговорення зі стейкхолдерами разом із тим, в яких обсягах і коли має надаватися таке фінансування.

1291 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення державного фінансування та контролю за діяльністю політичних партій: Закон України від 23.08.2023 № 3337-IX, ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3337-IX#Text>.

1292 Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III, ст. 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#top>.

1293 Роз'яснення щодо звітування політичних партій від 27.12.2023 № 6. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/download-controler/?s_id=185&a=docs&id=d054047d3cffa52be58e0d1954a7973075aa75366aca239d98b6d8c8c3acf1721758267.

1294 Роз'яснення щодо звітування політичних партій. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/roz-yasnennya-schodo-vidnovlennya-zvituvannya-politychnih-partiy/#post6189>.

1295 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення державного фінансування та контролю за діяльністю політичних партій: Закон України від 23.08.2023 № 3337-IX, п. 4 ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3337-IX#Text>.

Залишається актуальною і необхідність перегляду всієї концепції системи державного фінансування політичних партій, а не тільки точкового питання бар'єра для державного фінансування, враховуючи отриманий досвід за час усієї реформи. Деякі партії пристосувалися до поточного законодавства і продовжують практикувати внески від фізичних осіб на фінансування діяльності партій, які не мали відповідних доходів (наприклад, перебували на обліку в центрі зайнятості або декретній відпустці); співпрацю із суб'єктами, які мають ознаки сумнівності (відкриття рахунків напередодні перерахування коштів); здійснення операцій на «папері»; завищення цін на товари та послуги тощо¹²⁹⁶. Заради прийняття нового Закону «Про політичні партії», який би відповідав на ці та інші виклики, працювала робоча група, яка презентувала свої попередні напрацювання за рік до початку повномасштабного вторгнення¹²⁹⁷ разом із отриманим спільним висновком від Венеційської комісії та Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ¹²⁹⁸. Однак через брак політичної волі¹²⁹⁹ відповідний проект закону не розглядався Верховною Радою.

Рекомендації

1. НАЗК має розробити зміни до власних актів з метою приведення їх у відповідність до законодавчих змін і провести їх широке публічне обговорення із зовнішніми стейкхолдерами.
2. Робочій групі необхідно поновити роботу над розробкою нового законопроекту щодо діяльності політичних партій, аби внести його на розгляд Парламенту.

Виклики НАЗК під час перевірки поданої звітності

Стан справ

Одразу перед призупиненням звітності політичних партій у 2020 році НАЗК було перезапущено, і кадровий склад відповідного департаменту сильно змінився. Протягом чотирьох наступних років нові співробітники НАЗК не мали можливості отримати необхідний практичний досвід перевірок, хоча у них були і закордонні навчання, і обмін досвідом з представниками інших країн. І наразі вони мають перевірити за 90 днів звітність за минулі роки, які попередній склад департаменту перевіряв поступово. До того ж критерії, за якими НАЗК перевіряє звіти в пошуках, зокрема щодо ознак зловживань чи корупційних ризиків тощо, закриті від громадськості та щодо них не проводилися публічні обговорення.

Прогрес і проблеми

Хоча новий керівник НАЗК, призначений на посаду Урядом у кінці лютого 2024 року, публічно заявляє про свою поміркованість у кадровій політиці, такий обсяг роботи все одно стане

1296 Як підвищити доброчесність політичних партій: 10 порад від НАЗК. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/yak-pidvyshhyty-dobrochesnist-politychnyh-partij-10-porad-vid-nazk/>.

1297 Експертна громадськість представила напрацьований законопроект про політичні партії. Укрінформ. 2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3182487-eksperti-predstavili-zakonoprojekt-pro-politichni-partii.html>.

1298 Спільний висновок щодо проекту Закону «Про політичні партії». Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ). 2021. URL: <https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e-uk-/1680a238c1>.

1299 Корнієнко пропонує внести на розгляд Ради новий закон про політичні партії: про що він. Факти. 2021. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/polituka/20211115-korniyenko-proponuye-vnesty-na-rozglyad-rady-novyi-zakon-pro-politychni-partiyi-pro-shho-vin/>.

великим викликом для відповідальних за цей напрям працівників НАЗК і має ризик стати більш формальною діяльністю. Додатково на кварталній основі працює авторозподіл перевірок між спеціалістами НАЗК, що може забрати частину людських ресурсів органу на вивчення з нуля діяльності нових партій, отриманих у результаті такого розподілу кожні три місяці замість впровадження щорічного авторозподілу партій. Очікується, що партії будуть більш активні у звітах за 2020 рік, коли проводилися місцеві вибори і де вже сплили строки давності притягнення за можливі адміністративні або кримінальні правопорушення тощо. Однак все ще можливі зупинка чи призупинення державного фінансування до усунення відповідних порушень. У звітах за 2021–2023 роки можна очікувати набагато меншої кількості інформації

Санкції за порушення вимог у сфері державного фінансування політичних партій залишаються недостатньо збалансованими та непропорційними. Наприклад, санкція у вигляді припинення державного фінансування політичної партії, яке може становити десятки і сотні мільйонів гривень, може настати за недостовірні відомості у звітах партій розміром у десятки або сотні тисяч гривень. Реагування НАЗК у цьому випадку не може бути таким, що послабило би таку санкцію, адаптувавши її до розміру порушення. Адже державне фінансування або припиняється, або ні, його не можна обмежити на якусь частину.

З іншого боку, за порушення строків подання фінансового звіту або подання його з порушенням вимог передбачений лише адміністративний штраф від 5100 до 6800 грн (ст. 212²¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, далі – КУпАП¹³⁰⁰) з відсутністю прогресивної відповідальності за повторні порушення. Теоретично можна нескінченно платити символічні штрафи та уникати більш серйозних санкцій. Адже навіть якщо партія не згодна з позицією НАЗК і оскаржуватиме її у суді, такий розгляд може затягнутися на тривалий час, протягом якого державне фінансування надаватися не буде, і механізмів отримати пропущене фінансування пізніше державним бюджетом не передбачено.

Якщо НАЗК виявить факти вчинення кримінальних порушень під час проведення перевірки звітів політичної партії (наприклад, масштабні злочинні схеми із залученням коштів на фінансування політичних партій), воно має зібрати такі матеріали і надіслати їх до Національної поліції. Однак за вісім років дії реформи державного фінансування політичних партій жодна справа не була передана Національною поліцією до суду¹³⁰¹, що ставить під загрозу і результативність перевірки НАЗК.

Окремим викликом є те, що Національна поліція зможе не зважати на роз'яснення НАЗК для партій і запроваджувати свою власну практику, яка може розходитися з ними. Адже роз'яснення НАЗК не мають обов'язкового характеру і є всього лише рекомендаціями, тоді як законодавство про політичні партії, яке Національна поліція може тлумачити по-іншому, ніж НАЗК, має юридичну силу.

Рекомендації

1. Спроможності НАЗК щодо перевірки звітів політичних партій слід посилити додатковим людським ресурсом, а також через запровадження щорічного авторозподілу перевірок партій серед працівників органу.
2. Критерії перевірки звітності НАЗК як превентивному органу слід широко обговорити з партіями та зовнішніми стейкхолдерами, а також замість присвоєння таким критеріям грифу «для службового користування» зробити їх доступними для громадськості.

¹³⁰⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-X, ст. 212²¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

¹³⁰¹ Інформація, отримана за результатами експертних інтерв'ю, проведених під час підготовки цього звіту

3. Результати нових перевірок звітності політичних партій слід оприлюднювати комплексно, а не фрагментарно.
4. Переглянути систему санкцій за порушення законодавчих вимог політичними партіями у бік її більшої збалансованості, пропорційності та широти спектру.
5. Національній поліції необхідно більш ґрунтовно розслідувати матеріали від НАЗК щодо можливих фактів кримінальних правопорушень політичними партіями, а органам прокуратури – передавати їх до суду.
6. Внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» та уточнити статус роз'яснень НАЗК, зокрема політичним партіям, аби позбавити їх рекомендаційного характеру. НАЗК слід переглянути свій підхід до надання роз'яснень задля уникнення відображення в них положень, що суперечать законодавству, організувавши публічне обговорення таких роз'яснень.

Система POLITDATA

Стан справ

На момент відновлення звітування система електронної звітності політичних партій POLITDATA¹³⁰² (далі – Система), яка була запущена в експлуатацію у 2021 році, містила фактично порожні звіти неактивних політичних партій. До цього Система взагалі була закрита для публічного доступу і була відкрита у жовтні 2023 року¹³⁰³. Перед відновленням вона була новим інструментом для політичних партій, особливо для тих, які не подавали добровільні звіти до Системи під час призупинення звітування. Така ситуація викликала необхідність проведення широкої комунікаційної кампанії, яка відбувалася з жовтня 2023 року і залучила багато представників політичних партій.

Станом на 15 березня 2024 року у Системі зареєструвалися 188 політичних партій. Водночас, за інформацією Міністерства юстиції України, станом на 1 січня 2024 року в Україні офіційно зареєстровано 377 політичних партій, але, за різними даними, здійснюють діяльність орієнтовно 280 політичних партій¹³⁰⁴. Загалом станом на 26 березня 2024 року (останній день звітування) політичні партії (центральні офіси та регіональні осередки) подали до НАЗК майже 14 300 звітів. Проте 222 непарламентські партії не прозвітували органу за 2020–2024 роки¹³⁰⁵. А за I квартал 2024 року НАЗК не дорахувалося 188 звітів політичних партій¹³⁰⁶.

1302 Єдиний державний реєстр звітності політичних партій. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://politdata.nazk.gov.ua/>.

1303 НАЗК відкриває Реєстр звітності політпартій POLITDATA. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkryvaye-reyestr-zvitnosti-politpartij-politdata/>.

1304 189 політпартій не зареєструвалися в реєстрі POLITDATA. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/189-politpartii-ne-zareestruvalysya-v-reestri-politdata/>.

1305 Понад 220 політичних партій не подали звіти до НАЗК. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/politychna-koruptsiyaya-novyny/ponad-220-politychnyh-partiy-ne-podaly-zvity-do-nazk/>.

1306 Понад 180 політичних партій не виконали вимоги закону щодо звітування до НАЗК за I квартал 2024 року. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/politychna-koruptsiyaya-novyny/ponad-180-politychnyh-partiy-ne-vykonyali-vymogy-zakonu-schodo-zvituvannya-do-nazk-za-i-kvartal-2024-roku/>.

Прогрес і проблеми

Фактично тільки зараз Система функціонує на тому етапі, коли можуть бути виявлені практичні проблеми. Наразі звіти політичних партій, подані до 2020 року, вже знову доступні публічно, за винятком звітів за 2016–2017 роки, адже законодавство зобов'язує зберігати публічними звіти лише протягом п'яти років¹³⁰⁷. Однак дискусійним є час відліку цих п'яти років, оскільки Система тривалий час була закрита для публічного доступу, і такий строк не дає можливості порівняти звіти навіть парламентських партій різного скликання.

Іноколи в роботі Системи виникають негаразди, до розв'язання яких НАЗК докладає своєчасні зусилля – подвоєння відображених даних, різна статистична інформація, яка підтягується з бази даних за однаковим запитом у різний час, підвисання Системи тощо¹³⁰⁸. Таку нестабільну роботу можна пояснити новизною Системи, зокрема і її публічної частини.

Проте більш актуальною проблемою є те, що Система не є досить зручною у користуванні для стороннього аналітика. Вона не містить розширеного інструменту пошуку за змістом звітів, агрегованої загальної статистичної інформації тощо. Замість цього наявні розрізнені звіти, які треба вивчати індивідуально.

У Системі передбачено API (Application Programming Interface). Однак для його використання необхідний певний досвід роботи з відповідним програмним забезпеченням, який може бути відсутній у пересічного громадянина. Водночас є альтернативні інструменти для аналізу політичних фінансів, наприклад, «Золото партій» від Руху ЧЕСНО¹³⁰⁹ тощо.

Рекомендації

НАЗК необхідно:

- 1) вжити заходів для того, аби відобразити публічно звітність політичних партій за 2016–2017 роки, а також ініціювати зміни до Закону, щоб звіти залишалися публічними понад п'ять років заради збереження тяглості та можливості порівнювати їхню динаміку;
- 2) модернізувати надалі Систему для покращення її використання політичними партіями та іншими користувачами, зокрема шляхом додавання автоматичної верифікації наявних відомостей і взаємодії з іншими державними реєстрами.

¹³⁰⁷ Порядок формування та ведення Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.02.2021 № 102/21, п. 4 розд. V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0508-21#Text>.

¹³⁰⁸ Такі проблеми спостерігалися під час роботи із Системою в межах підготовки звіту.

¹³⁰⁹ Золото партій. ЧЕСНО. 2024. URL: <https://zp.chesno.org/>.

Управління корупційними ризиками; конфлікт інтересів; інститут викривачів

Внутрішні антикорупційні програми державних органів та органів місцевого самоврядування

Стан справ

Державні органи, органи місцевого самоврядування, які визначені у ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції»¹³¹⁰, зобов'язані приймати антикорупційні програми. Така антикорупційна програма є третім за рівнем засадничим документом антикорупційного спрямування після Антикорупційної стратегії та ДАП для конкретного суб'єкта. Вона визначає засади політики щодо запобігання і протидії корупції та спрямована на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного органу. Антикорупційна програма органу влади та зміни до неї підлягають погодженню НАЗК.

Прогрес і проблеми

Станом на 31 липня 2024 року 131 орган влади має чинні антикорупційні програми, а 33 – ні¹³¹¹, що є досить тривожним показником виконання вимог Закону. Крім того, до законодавчого переліку суб'єктів, які приймають антикорупційні програми, не входять, зокрема, сільські і селищні ради, районні державні адміністрації та відокремлені структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій.

Додатково є антикорупційні програми юридичної особи, які не вимагають погодження НАЗК і відповідно до ч. 2 ст. 62 Закону обов'язково затверджуються керівниками юридичних осіб, що є учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»¹³¹², якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 млн грн, а також керівниками державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50%), де середньо-облікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує 50 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує 70 млн грн.

У НАЗК також наявний достатній простір для подальшого спрощення процедур оцінювання корупційних ризиків та опрацювання антикорупційних програм юридичних осіб. Затверд-

1310 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ст. 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

1311 Антикорупційні програми органів влади. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/antycorprogram/>.

1312 Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII, ст. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

жена НАЗК на початку 2024 року типова антикорупційна програма юридичної особи¹³¹³, яка набере чинності у серпні 2024 року, не надає розмежування державного, комунального та приватного секторів з урахуванням особливостей діяльності, притаманних корупційних ризиків і специфіки організаційної структури. До того ж у самому документі є положення, які стосуються лише юридичних осіб публічного права. Тоді як інші положення документа – лише юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції». Окремі частини – лише суб'єктів прийняття антикорупційної програми згідно зі ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції», а решта стосуються усіх юридичних осіб.

Такий підхід не спрощує розуміння того, що саме потрібно робити. Можливо, цим і зумовлено те, що майже 20% державних органів досі не мають обов'язкових антикорупційних програм на 2024 рік¹³¹⁴. Крім того, НАЗК сформулювало свою позицію так, що юридичним особам рекомендується використовувати типову антикорупційну програму як основу, що може уніфікувати підхід різних її виконавців і не відобразити їхні конкретні актуальні корупційні ризики¹³¹⁵. Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки також визнала у своєму звіті, що порядок подання антикорупційних програм, змін до них на погодження до НАЗК та здійснення їх погодження дуже докладно встановлює зобов'язання вжити правильних у задумі, але обтяжливих заходів для запобігання корупції¹³¹⁶.

Рекомендації

1. Решті органів влади та місцевого самоврядування слід поживити процес розробки антикорупційних програм на 2024 рік і затвердження їх НАЗК.
2. Потрібно включити до законодавчого переліку суб'єктів, які приймають антикорупційні програми, сільські і селищні ради, районні державні адміністрації та відокремлені структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій.
3. НАЗК необхідно переглянути свої настанови щодо антикорупційних програм у бік спрощення, а також звертати більше уваги на те, як комунікуються документи у цій сфері конкретним суб'єктам, оскільки останні мають їх надалі ефективно застосовувати у власній діяльності.

Антикорупційна експертиза НАЗК

Стан справ

НАЗК може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України¹³¹⁷. Типові критерії та способи оцінки, а також способи

1313 Про внесення змін до наказу Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 №830/21: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.01.2024 № 22/24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0099-24#Text>.

1314 Антикорупційні програми органів влади. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/antycorprogram/>.

1315 Про внесення змін до наказу Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.01.2024 № 22/24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0099-24#Text>.

1316 Звіт зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24.07.2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisii-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvnosti-diialnosti-nazk.pdf>.

1317 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 5 ст. 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

виявлення й усунення корупціогенних факторів у таких проектах нормативно-правових актів визначені в Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК¹³¹⁸. За червень 2023-го – липень 2024 року НАЗК надало 115 висновків антикорупційних експертиз¹³¹⁹.

Прогрес і проблеми

Модель проведення антикорупційної експертизи НАЗК є фактично факультативною та відрізняється від обов'язкової антикорупційної експертизи, яка здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, що проводиться Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики¹³²⁰.

Загалом якість антикорупційних експертиз, проведених НАЗК, не є суттєво гіршою за проведені парламентським комітетом і Міністерством юстиції. Однак високий ступінь законодавчої дискреції та самостійного відбору НАЗК, які проєкти НПА і скільки разів аналізувати, можуть приводити до випадків, коли проєкт аналізується лише в першому читанні, коли фактично методологія НАЗК допускає перевірку в будь-якій редакції, на відміну від Комітету з питань антикорупційної політики, який за Регламентом Верховної Ради¹³²¹ не має повноважень перевіряти проєкти після змін до другого читання.

Результати експертизи, зокрема громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання відповідного акта¹³²². Проте закон не надає чітких вказівок щодо процедури розгляду та строків цього процесу, дозволяючи владі діяти на власний розсуд та ігнорувати висновки експертиз. Наприклад, у Верховній Раді може виникнути питання, як слід поводитися з результатами експертизи проєктів, якщо в Регламенті Парламенту не передбачено процедури їхнього розгляду. До того ж закон не зобов'язує до обов'язкового оприлюднення всіх результатів експертиз, дозволяючи у певних випадках приховування їх органом, що проводив експертизу.

Рекомендації

Внести зміни до законодавства, передбачивши заходи, спрямовані на усунення прогалин та правової невизначеності законодавства у сфері антикорупційних експертиз, зокрема:

- › передбачити чіткі строки та процедуру розгляду результатів антикорупційної експертизи Верховною Радою;
- › обов'язково оприлюднювати всі результати антикорупційних експертиз;
- › обмежити дискрецію НАЗК щодо відбору проєктів нормативно-правових актів на антикорупційну експертизу.

1318 Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18.05.2023 № 109/23. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-18-05-2023-109-23-pro-zatverdzhennya-metodologiyi-provedennya-antikoruptsiynoyi-ekspertyzy-natsionalnym-agentstvom-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/>.

1319 Антикорупційна експертиза. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antikoruptsiyna-ekspertyza>.

1320 Привид Новікова. Як НАЗК разом із Кабміном пропонують «удосконалити» антикорупційне законодавство. Дзеркало тижня. 2024. URL: <https://zn.ua/ukr/anticorruption/privid-novikova-jak-nazk-razom-iz-kabminom-proponujut-udoskonaliti-antikoruptsijne-zakonodavstvo.html>.

1321 Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI, ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

1322 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 8 ст. 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

Підзаконне регулювання моніторингу конфліктів інтересів

Стан справ

На відміну від повних перевірок декларацій, у НАЗК відсутній внутрішній обов'язковий порядок моніторингу виконання вимог законодавства щодо запобігання і врегулювання конфліктів інтересів та інших обмежень. Також НАЗК не застосовує автоматизований розподіл таких моніторингових між своїми уповноваженими особами, що разом з іншими проблемами порушувалося у звіті зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК. НАЗК періодично інформує про складені протоколи та деякі результати їхнього судового розгляду.

Так, у першому півріччі 2024 року НАЗК завершило 93 моніторинги та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Було винесено 12 приписів і складено 17 протоколів про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших законодавчих вимог та обмежень¹³²³. Проте взаємодія НАЗК з іншими стейкхолдерами за цим напрямом діяльності не стала системнішою.

Прогрес і проблеми

Ще у 2018 році європейськими експертами був презентований звіт «Управління конфліктами інтересів в Україні та НАЗК¹³²⁴» з 63 рекомендаціями, значна частина яких досі зберігають актуальність, наприклад, щодо подарунків, суміщення та сумісництва, управління корпоративними правами тощо. Низка цих рекомендацій мають бути втілені через зміни до Закону України «Про запобігання корупції».

Однак зміна, що стосується запровадження в законодавство категорії «уявний конфлікт інтересів» наразі є передчасною. Поки є значні проблеми, зокрема у судовій практиці, щодо розуміння посадовцями концептів реального та потенційного конфліктів інтересів крізь призму роз'яснень НАЗК, якості здійснення судочинства в таких справах, здатності компетентно розібратися в наявних матеріалах, правильно кваліфікувати всі обставини та надати їм належну оцінку тощо.

Глобальною тенденцією, яка триває вже майже 10 років, залишається традиційно низька кількість протоколів, які зрештою призвели до накладення адміністративного стягнення у суді¹³²⁵. Труднощі є і з боку НАЗК – деякі представники громадськості застерігали НАЗК від хибного тлумачення законодавства, недостатньої пропрацьованості матеріалів, які подаються до суду, зокрема з дуже незначним строком для їх розгляду в суді (дуже близько до закінчення строків накладення адміністративного стягнення) тощо¹³²⁶. Показово, що у звіті НАЗК за 2020–2023 роки питання результативності у цій сфері оминається¹³²⁷.

1323 Конфлікт інтересів: 17 протоколів, 12 приписів, 93 завершених моніторинги за I півріччя 2024 року. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/konflikt-interesiv-17-protokoliv-12-prypysiv-93-zavershenyh-monitoringiv-za-i-pivrichchya-2024-roku/>.

1324 Управління конфліктами інтересів в Україні та НАЗК: висновки та рекомендації. 2018. URL: <https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/CoisumUA1.pdf>.

1325 Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування законів України про конфлікт інтересів. 2021. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_PLS_Conflict_of_interests_UKR.pdf.

1326 Калітенко О.В., Калмиков Д.О., Коліушко І.Б. та ін. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ, 2019. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1553535186shadow-report-on-evaluating-the-effectiveness-of-state-anticorruption-policy-implementation_short.pdf.

1327 Звіт про роботу НАЗК 2020–2023. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: https://drive.google.com/drive/folders/1JUSgAaVSnmxqdW1W0P7sbCvms08u_XTO.

У листопаді 2023 року заступник міністра юстиції України повідомив, що готуються Кодекс України про адміністративні проступки та зміни до низки інших законів, які покликані привести правове поле у відповідність до правил загальної адміністративної процедури¹³²⁸.

Рекомендації

1. Розглянути доцільність внесення комплексних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині удосконалення норм щодо: гарантування рівності сторін; запровадження ефективного способу повідомлення особам про складення щодо них протоколу про вчинення правопорушення та направлення його до суду; визначення чітких і достатніх строків, що дали б НАЗК змогу збирати необхідні докази та вчасно передавати матеріали справи на розгляд суду відповідно до встановлених процедур.
2. Доповнити КУпАП нормою про те, що НАЗК має право брати участь у судовому засіданні щодо особи, щодо якої воно склало протокол про адміністративне правопорушення. Також надати НАЗК право на апеляційне оскарження у справах щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Нормативне поле щодо захисту викривачів

Стан справ

У звіті Європейської комісії наголошено, що необхідно забезпечити завершення правової рамки щодо захисту викривачів¹³²⁹. В Україні склалася така ситуація, що тестовий період, як його характеризували у політичних колах, функціонування законодавства, що захищає тільки викривачів корупції, зтягнувся.

Прогрес і проблеми

Основною проблемою є відсутність окремого закону, який би захищав викривачів суспільно необхідної інформації (наприклад, про зловживання владою, порушення безпеки харчових продуктів, транспорту або довкілля, катування чи інші порушення прав людини тощо) у так званій широкій дефініції, про що давно говорять представники громадськості¹³³⁰.

Європейські стандарти забезпечення захисту викривачів викладені у Директиві Європейського парламенту і Ради ЄС 2019/1937 від 23 жовтня 2019 року про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу¹³³¹ (далі – Директива). Українське законодавство неповною мірою враховує вимоги Директиви, яка, зокрема, передбачає **розповсюдження гарантій захисту на:**

- › **осіб, які допомагали викривачам і сприяли викриванню;**
- › **осіб, які були сприйняті за викривача;**

1328 Олександр Банчук: Важливо, щоб закон про адміністративну процедуру запрацював на повну силу. Міністерство юстиції України. 2023. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/oleksandr-banchuk-vajlivo-schob-zakon-pro-administrativnu-protseduru-zapratsyuvav-na-povnu-silu>.

1329 Ukraine 2023 Report. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecfc3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

1330 Хто такі «викривачі»? Як в Україні захищають вартіх громадянського суспільства. Рубрика. 2022. URL: <https://rubryka.com/article/acrec-transparencyinternational/>.

1331 Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>.

- › осіб, які готувалися до викриття, однак не встигли його завершити перед тим, як їх було розкрито;
- › осіб, які беруть участь у професійних організаціях;
- › волонтерів і стажерів тощо.

До того ж у чинному законодавстві не вказано чітко, коли гарантій викривача набувають антикорупційні уповноважені на місцях. А у викривача наразі немає вибору, чи покладатися на суд у захисті своїх прав, чи спробувати перед тим досудову медіацію. Адже якщо роботодавець звільнив викривача без ініціювання процедури медіації, то це має визнаватися порушенням прав викривача.

Розгляд справ щодо захисту викривачів сертифікованими суддями, який наразі відсутній у процесуальному законі, має як переваги, так і ризики. З одного боку, судді повинні проходити відповідні навчання для отримання такого сертифіката, адже справи за участю викривачів мають підвищену складність – суддя має розуміти фундаментальну відмінність статусу викривача, наприклад, від заявника або свідка тощо. Адже вже зараз можна спостерігати хибну судову практику¹³³², коли суд визнає викривачем особу, якщо повідомлені нею факти підтвердилися та розпочалося розслідування, наприклад, кримінального провадження. З іншого боку, розгляд справ викривачів штучно звуженою кількістю суддів або в окремому визначеному місцевому суді може призвести (через сертифікування державою політично лояльних суддів без незалежних тестувань і відкритих конкурсів тощо) до монополізації такого розгляду не на користь отримання викривачами захисту.

Забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, регулюються застарілим законом¹³³³, який не виконується на практиці системно, зокрема через недостатнє фінансування впровадження таких заходів безпеки¹³³⁴, і не поширюється на осіб, які беруть участь в адміністративному провадженні тощо, що є прогалиною. Наприклад, у випадку повідомлення викривачем про порушення особою вимог законодавства, за яке передбачено притягнення винного до дисциплінарної відповідальності, такий викривач не може розраховувати на відповідні заходи безпеки. Однак надалі правоохоронні органи в процесі опрацювання відповідного повідомлення викривача можуть виявляти факти вчинення більш серйозних правопорушень.

Питанням, яке не регулює Директива¹³³⁵, є повідомлення викривачем інформації з обмеженим доступом, зокрема державної таємниці. Хоча Директива віддає це регулювання на розсуд національних держав і більше заохочує повідомлення внутрішніми каналами, а не зовнішніми чи регулярними, слід пам'ятати, що вона встановлює мінімальні стандарти, і серед цих стандартів є право викривача вибрати канал, яким відбудеться повідомлення. Враховуючи нечіткість українського законодавства про розвідку, державну таємницю тощо, необхідно зважати на значну вірогідність визнання порушення ст. 10 Європейської конвенції з прав людини¹³³⁶, якщо викривач потрапить до в'язниці за повідомлення інформації з обмеженим доступом, яка становила суспільний інтерес, зовнішніми каналами, особливо якщо він до того повідомляв її внутрішніми та регулярними каналами.

¹³³² Інформація, отримана за результатами експертних інтерв'ю, проведених під час підготовки цього звіту.

¹³³³ Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text>.

¹³³⁴ (Не)безпека. Про проблеми забезпечення заходів особистої безпеки громадських активістів і правозахисників у межах кримінальних проваджень. 2020. URL: https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/Preview_Status_Pravozhist_A4-1.pdf.

¹³³⁵ Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>.

¹³³⁶ Конвенція з прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

Визначення самих каналів повідомлення, зокрема регулярного каналу, було значно погіршено з погляду відповідності європейським нормам змінами до законодавства, які запроваджували Єдиний портал повідомлень викривачів влітку 2021 року¹³³⁷. Так, наразі виключена можливість повідомлення регулярними каналами до органів, які мають контрольні чи наглядові функції тощо. На практиці це означатиме, що викривач не зможе звернутися до відповідного комітету або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради, АМКУ чи Рахункової палати України тощо.

Рекомендації

Ухвалити окремий законодавчий акт, який би передбачав:

1. «Широку дефініцію» викривача суспільно необхідної інформації.
2. Поширення гарантій захисту на осіб, які: допомагали викривачам та сприяли викриванню; були сприйняті за викривача; готувалися до викриття, однак не встигли його завершити; беруть участь у професійних організаціях; волонтерів і стажерів тощо.
3. Забезпечення безпеки учасників проваджень без прив'язки до кримінальної юстиції.
4. Поширення дефініції регулярного каналу повідомлення на суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких належить розгляд і прийняття рішень з питань, щодо яких розкривається відповідна інформація. Регулярні канали мають обов'язково створюватися спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, органами досудового розслідування, органами, відповідальними за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах, іншими відповідними державними органами, установами, організаціями.
5. Повідомлення інформації з обмеженим доступом, зокрема державної таємниці, зовнішнім каналом повідомлення, якщо вона становить суспільний інтерес, без притягнення за це до відповідальності.

Єдиний портал повідомлень викривачів

Стан справ

У вересні 2023 року НАЗК запустило Єдиний портал повідомлень викривачів (Портал), який передбачає можливість подати повідомлення про корупцію, контролювати стан і результати розгляду такого повідомлення, а також отримати інформацію про статус викривача¹³³⁸. Але згодом після запуску Портал частково наразився на критику представників громадськості у відповідних дослідженнях¹³³⁹. Хоча запуск Порталу дав змогу імплементувати ухвалене понад два роки тому законодавство¹³⁴⁰ і уникнути подальшої затримки. До початку роботи Порталу повідомлення викривачів приймалися через канали та розглядалися в порядку, що діяв до прийняття цього законодавчого акта.

1337 Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів: Закон України від 01.06.2021 № 1502-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-IX#Text>.

1338 Єдиний портал повідомлень викривачів. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/>.

1339 Викривачі в Україні: корисні матеріали. ACREC. 2024. URL: <https://acrec.org.ua/library/?materials-type=ukraine-whistleblowers-library>.

1340 Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів: Закон України від 01.06.2021 № 1502-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-IX#Text>.

Прогрес і проблеми

Портал не повністю відповідає найкращим практикам, передусім у частині забезпечення зручності використання, анонімності та конфіденційності. Візуалізація і роз'яснення того, що цей Портал є внутрішнім каналом повідомлення, недостатні. Особливо може сприяти плутанині те, що деякі можливості Порталу цілком притаманні і регулярним каналам повідомлення. Наприклад, адресатом повідомлення на Порталі може виступати НАБУ, НАЗК, ОГП тощо¹³⁴¹.

Портал не має вимагати від викривача кваліфікації та правової оцінки вже на етапі повідомлення. Цей етап варто прибрати як зайвий і такий, що не надає потрібної додаткової інформації. Технічна здатність керівника органу переглядати повідомлення викривача на Порталі суперечить іншим директивам і регламентам ЄС про захист персональних даних та їх опрацювання, як і те, що Портал не дає відповіді на запитання, скільки та як такі персональні дані будуть оброблятися і зберігатися. Також Портал не має TOR-версії для більш захищеного подання повідомлення.

Окрім того, вже тривалий час НАЗК не надає під приводом захисту осіб викривачів публічної інформації щодо тих справ, де Агентство захищало та супроводжувало викривачів, але у яких не вдалося досягти позитивного результату. Без таких відомостей складно встановити, чи є відповідна діяльність НАЗК успішною. Також негативним розвитком подій стало оновлення влітку 2023 року роз'яснення НАЗК¹³⁴², яке звузило статус викривача порівняно з тим, як це передбачає законодавство. З огляду на сумнівні тренди, які спостерігалися у НАЗК останнім часом, представники громадськості випустили ключові рекомендації щодо перезапуску роботи цього органу у сфері захисту викривачів¹³⁴³.

Рекомендації

1. Єдиний портал повідомлень викривачів має відповідати міжнародним стандартам і кращим практикам у частині гарантування анонімності та конфіденційності викривачів.
2. НАЗК має провести комплексну комунікаційну кампанію заради популяризації Порталу серед потенційних викривачів та інформувати про його можливості антикорупційних уповноважених.
3. НАЗК доцільно врахувати рекомендації представників громадськості в частині удосконалення його роботи з викривачами.

1341 Єдиний портал повідомлень викривачів. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/organizations>.

1342 Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.06.23 № 2 «Щодо правового статусу викривача». 2023. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykrivachi-koruptsiyi/status_vykrivacha/.

1343 Ключові рекомендації щодо перезапуску роботи НАЗК у сфері захисту викривачів. ACREC. 2024. URL: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/brief-web-portal-NN.pdf>.

Підсумки незалежної зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК

План реалізації рекомендацій зовнішньої оцінки ефективності своєї діяльності

Стан справ

НАЗК стало першим органом влади в Україні, в якому була проведена законодавчо передбачена незалежна оцінка міжнародних експертів. У липні 2023 року опубліковано звіт за підсумками незалежної зовнішньої оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції¹³⁴⁴. Одразу після цього НАЗК заявило¹³⁴⁵, що найближчим часом докладно проаналізує звіт Комісії та розробить план реалізації рекомендацій, які дадуть змогу підвищити ефективність його діяльності. Однак наразі в публічній площині відсутня інформація щодо затвердження відповідного плану.

Рекомендації

НАЗК має провести публічне обговорення та оприлюднити план реалізації усіх рекомендацій зовнішньої оцінки ефективності діяльності разом із публічним звітуванням щодо статусу виконання рекомендацій.

Методика та критерії зовнішньої оцінки НАЗК

Стан справ

Закон України «Про запобігання корупції» визначає, що Кабінет Міністрів України затверджує й оприлюднює критерії та методику проведення оцінювання ефективності діяльності НАЗК. З отриманого досвіду підсумків проведення першої зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК за 2020–2021 роки можна зробити висновки про певні недоліки цих документів.

Прогрес і проблеми

Методика та критерії¹³⁴⁶, які були затверджені Кабінетом Міністрів України у 2020 році без проведення відкритих інклюзивних консультацій зі стейкхолдерами, є заскладними, не до

1344 Звіт зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24.07.2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisii-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvnosti-diiialnosti-nazk.pdf>.

1345 Команда НАЗК досягла більшості критеріїв ефективності за всіма об'єктами оцінювання – звіт оціночної комісії. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/komanda-nazk-dosyagla-bilshosti-kryteriyiv-efektyvnosti-za-vsima-ob-yektamy-otsinyuvannya-zvit-otsinochnoyi-komisiji/>.

1346 Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#Text>.

кінця актуальними та не залишають багато простору для оцінювання Комісією. Так, діяльність НАЗК оцінюється за 237 критеріями, і низка з них дублюються або більше зосереджені на формальному виконанні чи наявності тих чи інших, наприклад, нормативно-правових документів, а не на впливі НАЗК на боротьбу та запобігання корупції.

Показовим прикладом є критерії щодо перевірок електронних декларацій посадовців. Багато з них зосередилися на тому, чи є підзаконне регулювання тієї чи іншої процедури, а не на тому, які результати має НАЗК після застосування таких інструментів фінансового контролю тощо. Щодо, наприклад, іншого об'єкта оцінки – формування, координації та моніторингу державної антикорупційної політики, то необхідно більше зосередитися на якісних критеріях. Наприклад, чи є державна антикорупційна програма, розроблена НАЗК, релевантною та заснованою на доказах, чи ґрунтується вона на різних джерелах і чи є перелік таких джерел повним.

Попри значну кількість критеріїв оцінки, вона неповною мірою покриває оцінку впровадження законодавчих змін щодо суддів і суддів КСУ, внесених у кінці 2020 року¹³⁴⁷. Нове законодавство про лобіювання¹³⁴⁸, яке було ухвалене нещодавно і розширило мандат НАЗК, теж поки не відобразилося на змісті критеріїв зовнішньої оцінки.

Так само в аудиті наразі наявний лише один так званий персональний критерій щодо керівника НАЗК. Також можна спостерігати проблеми з поточною високою математичною формулою¹³⁴⁹ для визнання діяльності НАЗК неефективною, і відповідно дострокового звільнення керівника НАЗК за іншими неперсональними критеріями. Ці вимоги є зависокими, тобто треба не виконати дуже багато критеріїв, аби ця формула спрацювала.

Самі стадії аудиту теж потребують скорочення для того, аби наступна зовнішня оцінка займала менше часу. Так, виходячи з оприлюдненого Комісією фактичного графіка оцінювання, можна побачити, що тривалі відрізки часу залежали від роботи НАЗК.

Негативним прецедентом минулої оцінки стала неодноразова відмова НАЗК всупереч законодавству надавати Комісії для оцінки запитувані документи¹³⁵⁰. **НАЗК має дотримуватися положень, які гарантують членам Комісії доступ до інформації навіть з обмеженим доступом.** Самі базові опитувальники (анкети) Комісії для зовнішніх стейкхолдерів та органів державної влади були занадто деталізовані, що могло ускладнити процес їх заповнення.

Рекомендації

1. Кабінет Міністрів України після проведення широкого обговорення зі стейкхолдерами, зокрема НАЗК (яке повинно мати можливість висловити свою позицію, але не повинно мати істотного впливу на остаточний зміст документів) та громадськістю, має оновити Методику та критерії зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК. У подальшому необхідно внести законодавчі зміни, згідно з якими Уряд затверджуватиме загальну рамку критеріїв проведення оцінювання ефективності діяльності НАЗК, а сама Комісія

¹³⁴⁷ Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції: Закон України від 15.12.2020 № 1079-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-20#n2>.

¹³⁴⁸ Про лобіювання: Закон України від 23.02.2024 № 3606-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-IX#Text>.

¹³⁴⁹ Діяльність НАЗК визнається неефективною за наявності принаймні однієї з таких умов:

- › якщо за більш як половиною об'єктів проведення оцінки, визначених підп. 2–9 п. 8 (зокрема обов'язково за об'єктами, визначеними підп. 4–6 п. 8), НАЗК не забезпечило досягнення понад двох третин критеріїв;
- › за кожним з об'єктів оцінки, визначених підп. 2–9 п. 8, НАЗК не забезпечило досягнення половини критеріїв.

Методика проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 458, п. 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#n329>.

¹³⁵⁰ Звіт зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24 липня 2023 року. С. 5–6. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisii-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvnosti-diiialnosti-nazk.pdf>.

з проведення незалежної оцінки конкретизуватиме публічні критерії та методику оцінювання аналогічно до зовнішніх аудитів НАБУ та САП.

2. Зменшити кількість критеріїв оцінки, усунути їхнє дублювання та забезпечити їхнє фокусування на якісних показниках впливу діяльності НАЗК на запобігання корупції, надавши для цього відповідну дискрецію Комісії.

3. Передбачити нові об'єкти оцінки – моніторинг вимог щодо здійснення лобіювання та наявність розширеного спектра персональних критеріїв оцінки Голови НАЗК, зокрема його підзвітність, лідерство, незалежність, компетентність тощо. Незадовільні результати в такому блоці мають слугувати підставою для дострокового припинення повноважень Голови. Математичну формулу кількості невиконаних неперсональних критеріїв оцінки для такого дострокового припинення повноважень слід зробити менш вимогливою. Так само необхідно додати нові критерії оцінки щодо суддів і суддів КСУ для відповідності змінам у законодавстві, зокрема щодо дотримання НАЗК при здійсненні його повноважень гарантій незалежності суддів, суддів КСУ.

4. Суттєво спростити базові опитувальники для зовнішніх стейкхолдерів та органів державної влади.

Законодавче регулювання надмірного впливу олігархів і лобіювання

Вади та ризики антиолігархічного закону

Стан справ

Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»¹³⁵¹ (далі – Закон) набрав чинності 7 травня 2022 року, але досі не застосовується на практиці. Реалізація цього Закону потребує великої підготовки, зокрема, розробки реєстру олігархів, який вестиме Рада національної безпеки і оборони України.

У липні введено в дію Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування та ведення¹³⁵². 6 жовтня 2022 року було оголошено про проведення державної закупівлі на розробку цього реєстру, за підсумками якого визначено переможця¹³⁵³. Однак реєстр досі не запущено.

¹³⁵¹ 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, ст. 421. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>.

¹³⁵² Про затвердження Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування і ведення: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012525-22#Text>.

¹³⁵³ Оголошення про проведення тендера на послуги з розробки програмного забезпечення «Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)». PROZORRO. 2024. URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/ua-2022-10-06-010169-a>.

23 лютого 2023 року Уряд відтермінував запуск реєстру, зазначивши, що функціонування всіх заходів, передбачених Законом, має відбутися через три місяці з дня оприлюднення висновку Венеційської комісії¹³⁵⁴. Відповідний висновок був оприлюднений у червні 2023 року¹³⁵⁵, але у вересні 2023 року Уряд знову вніс зміни до плану заходів, вказавши, що реєстр має бути запущений через три місяці з дня припинення/скасування воєнного стану в Україні¹³⁵⁶.

Прогрес і проблеми

Ще на етапі розгляду та ухвалення Закону в Парламенті його супроводжувало багато критики з боку експертів і громадськості. Вона стосувалася як самого законотворчого процесу у Верховній Раді (особлива процедура розгляду у другому читанні, прийняття законопроекту до надання Венеційською комісією свого висновку), так і змісту Закону.

Серед основних недоліків положень Закону, на яких акцентували увагу експерти:

- › **Суперечність Конституції України.** Закон наділяє Раду безпеки і оборони України повноваженнями, прямо не передбаченими Конституцією. Крім того, він забороняє особам, внесеним до реєстру, фінансувати діяльність політичних партій і будь-яку політичну агітацію, бути покупцями в процесі приватизації, чим обмежує конституційне право громадян вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування та порушує конституційний принцип рівності громадян України¹³⁵⁷.
- › Рада безпеки і оборони України підпорядковується Президенту України, і це може призвести до **політичного впливу на її рішення** щодо визнання особи олігархом.
- › **Потенційне порушення Європейської конвенції з прав людини та інших міжнародних стандартів** через: 1) відсутність чітких і повних критеріїв визнання особи олігархом; 2) відсутність процедури збору й зберігання персональної інформації щодо особи; 3) відсутність можливості оскарження рішення про визнання особи олігархом.
- › Потенційне порушення Європейської конвенції з прав людини та інших міжнародних стандартів через **неспівмірність обмеження прав особи, яку визнано олігархом, і накладення на неї додаткових тягарів**.
- › Окремі положення Закону **не враховують положення Угоди про асоціацію** щодо належного дотримання принципу правової визначеності, а також Регламенту Європейського парламенту і Ради, Європейської конвенції з прав людини, Гельсінського заключного акта, Рекомендації ПАРЕ № 1516 (2001) щодо фінансування політичних партій і виборчих кампаній¹³⁵⁸.

1354 Про внесення змін до плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами): постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2023. № 177-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/177-2023-%D1%80#Text>.

1355 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). Venice Commission, 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).

1356 Про внесення змін до плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами): розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.11.2023 № 827-р. URL: kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-planu-zakhodiv-shchodo-zapobihannia-zlovzhvanniu-nadmirnym-vplyvom-s827-190923.

1357 Хавронюк М.І., Піскунова О.Б., Серебряков М.М. Біла книга антиолігархічної реформи. 2023. 198 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/bila-knyga-antyligarchichnoyi-reformy/>.

1358 Там само.

- › Закон **недостатньо прозорий** у механізмі його реалізації. Зокрема, не передбачено будь-якого моніторингу його виконання з боку громадянського суспільства.

Якщо забрати з цього Закону всі сумнівні, неконституційні та суперечливі статті, то там фактично залишається фабула і перша стаття про визначення термінів. Ухвалений Закон не пропонує ефективних заходів для боротьби з олігархатом в Україні, натомість наражає державу на численні національні та міжнародні позови та дозволяє потенційне політичне зловживання інструментами, які ним запроваджуються.

Рекомендації

Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» потребує значних змін, адже у чинній редакції несе значні ризики порушення норм Конституції України та міжнародних стандартів у сфері прав людини.

Негативний висновок Венеційської комісії щодо Закону про надмірний вплив олігархів

Стан справ

Висновок Венеційської комісії щодо Закону¹³⁵⁹ мав бути опублікований взимку 2022 року. Втім його оприлюднення неодноразово затримували через різні обставини, зокрема через повномасштабне вторгнення РФ в Україну. Відомо, що комунікація до офіційного оприлюднення документа щодо рекомендацій і застережень з боку Комісії проводилася як із представниками державної влади, так і з експертами¹³⁶⁰.

Деякі експерти припускають, що у зв'язку з негативним характером висновку його публікація була затримана на понад півтора року, і зроблено це було на прохання представників української влади. Але у самому висновку вказується, що в березні 2023 року спікер Верховної Ради просив Комісію затримати публікацію через воєнний стан¹³⁶¹.

Прогрес і проблеми

У своєму висновку Венеційська комісія надала багато застережень щодо відповідності Закону міжнародним і національним правовим стандартам. Ці застереження дуже точно перегукуються з критикою громадськості й експертів, що підтверджує змістовні консультатії, які проводилися членами Комісії з різними стейкхолдерами ще з осені 2022 року¹³⁶².

Зокрема, Венеційська комісія також дійшла висновку про ризик політичного впливу Президента на рішення РНБО щодо визнання тієї або іншої особи олігархом. Також вона зазначила про неприпустимість цілковитого обмеження доступу олігархів до політичного

1359 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, ст. 421. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>.

1360 Глава держави зустрівся з делегацією Венеціанської комісії. Офіційне інтернет-представництво Президента України. 2023. URL: <https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-zustrivsia-z-delegacijeyu-venecianskoyi-komis-82717>.

1361 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). Venice Commission, 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).

1362 Зокрема, Transparency International Ukraine неодноразово брала в них участь.

життя країни та покладення на них обов'язку подавати декларації про активи. На думку Комісії, це буде прямим порушенням Європейської конвенції з прав людини¹³⁶³.

Олігархи є великою перешкодою на шляху України до зміцнення та розбудови демократичного суспільства, яке бачить своє місце у європейській спільноті. Втім боротьба з цим явищем повинна відбуватися з дотриманням прав і свобод людини.

Висновок Венеційської комісії є більш ніж обґрунтованим і повним. Крім того, він збігається із застереженнями громадянського суспільства.

Рекомендації

Влада у співпраці з національними та міжнародними експертами, а також громадськістю має розробити новий комплексний підхід для запровадження антиолігархічних заходів на підставі стратегічного документа за прикладом Антикорупційної стратегії та ДАП.

Доцільність антиолігархічного закону під час дії воєнного стану і після його скасування під питанням

Стан справ

Попри затримки у реалізації Закону ще на етапі прийняття, він мав вплив на великих українських бізнесменів. Низка таких бізнесменів позбулися власності у медіабізнесі, аби не підпасти під вказані у Законі критерії олігархів¹³⁶⁴. Після початку повномасштабного вторгнення активи українських олігархів ще більше постраждали, як і вся економіка України. Отже, певне зменшення присутності олігархів у політичному житті суспільства сталося ще до повноцінного використання антиолігархічних заходів на практиці.

Доклалося до цього процесу також відновлення звітування політичних партій¹³⁶⁵ та ухвалення Урядом Державної антикорупційної програми¹³⁶⁶. Звісно, ДАП не покриває низку важливих сфер, які мають бути реформовані задля зменшення впливу великого бізнесу на велику політику. Наприклад, йдеться про запровадження прозорого конкурсу на посаду Голови АМКУ. Іншим законом, який теж частково закрив окремі питання антиолігархічної реформи, є Закон України «Про лобювання».

Прогрес і проблеми

Усі ці фактори змушують задуматися про доцільність антиолігархічного законодавства у теперішній та післявоєнний періоди. Вкрай важливо не просто побороти вже наявний

1363 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). Venice Commission, 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).

1364 Ахметов відмовляється від медіабізнесу через закон про олігархів. Суспільне Новини. 2022. URL: <https://suspijne.media/259418-ahmetov-zaaviv-so-media-grupa-ukraina-peredast-medijnij-biznes-na-korist-derzavi/>.

1365 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення державного фінансування та контролю за діяльністю політичних партій: Закон України від 23.08.2023 № 3337-IX, ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3337-IX#Text>.

1366 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

олігархат в Україні, а також запобігти виникненню нового. Такий ризик більш ніж виправданий для ослабленої війною України, яка має забезпечити прозору та ефективну відбудову.

Ба більше, теперішня ситуація завдяки посиленій увазі громадськості, міжнародних партнерів і дещо послабленому через війну політичному спротиву реформам відкриває для України вікно можливостей для пришвидшення антиолігархічних процесів. Важливо ефективно скористатися цими обставинами і розробити комплексний підхід до реформування інституцій, які відповідають за контроль та запобігання впливу олігархів на державні процеси.

Слід зазначити, що у 2021 році Урядом був прийнятий план дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами)¹³⁶⁷. Він мав за мету стратегічне планування та комплексне запровадження антиолігархічної реформи, але був розроблений без залучення громадськості та експертів, що мало наслідком його поверхневості, бланкетний характер і відсутність моніторингового механізму.

Підтвердженням цього висновку слугує той факт, що більшість європейських країн не мають спеціального антиолігархічного законодавства, натомість від ризиків надмірного впливу олігархів на державні процеси їх убезпечує ефективна судова система, конкурентне законодавство та правила фінансування політичних партій і кампаній.

Рекомендації

Необхідно запровадити ефективну та комплексну систему антиолігархічних заходів, яка повинна насамперед орієнтуватися на реформування та зміцнення вже наявних інституцій, що наразі є не до кінця ефективними і цим сприяють збільшенню олігархічного впливу на політичні процеси в Україні. Передусім йдеться про АМКУ, судову систему, Національний банк та антикорупційну систему.

Для впровадження повноцінної антиолігархічної реформи важливими є ефективні анти-монопольні заходи, боротьба та запобігання корупції, протидія відмиванню грошей, заходи щодо забезпечення плюралізму медіа, правила фінансування політичних партій і виборчих кампаній. Ці всі процеси не можуть бути налагоджені одним лише антиолігархічним законом і створенням реєстру олігархів. Натомість потрібними є реформи та зміцнення вже наявних інституцій.

План дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами) потребує перегляду у співпраці з національними та міжнародними експертами, а також громадськістю. Це дасть змогу уникнути декларативності та розмитості у процесах реформи, а отже, її неефективності.

Новий Закон про лобіювання

У додатку до проміжного рішення Європейської комісії щодо вступу України до ЄС наголошується на необхідності прийняття Україною закону про регулювання лобістської діяльності як частини плану дій з деолігархізації¹³⁶⁸. Закон України «Про лобіювання» (Закон № 3606-IX)¹³⁶⁹ був ухвалений Верховною Радою 23 лютого 2024 року.

1367 Про затвердження плану 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-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-2021-%D1%80#Text>.

1368 Ukraine Report 2023. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 8 November 2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en.

1369 Про лобіювання: Закон України від 23.02.2024 № 3606-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-IX#Text>.

Прогрес і проблеми

Закон № 3606-IX є покращенням порівняно з редакцією законопроекту № 10337¹³⁷⁰, прийнятою в першому читанні, і з редакцією, презентованою НАЗК перед реєстрацією в Парламенті.

НАЗК фактично провалило розробку законопроекту № 10337, а організовані органом публічні обговорення в кінці 2023 року скидалися радше на імітацію. НАЗК не залучило зовнішніх стейкхолдерів до розробки концепції законопроекту влітку 2023 року, коли вона разом із проведеним НАЗК аналізом міжнародного досвіду з'явилися в ІСМ ДАП¹³⁷¹.

На публічних обговореннях лунали заклики від громадськості зробити крок назад і повернутися до розгляду концепції, яка доволі сильно відрізнялася від самого презентованого НАЗК законопроекту, однак Агентство відкинуло подібні пропозиції. На другому раунді публічних переговорів НАЗК не дотрималося обіцянки розіслати учасникам їх письмові пропозиції, отримані Агентством раніше, що також підтверджує формальність проведених обговорень. У підсумку редакція законопроекту НАЗК, яка була подана до Уряду, відрізнялася від початкової лише косметичними змінами.

Фактично публічна реакція громадськості¹³⁷² та комунікація з народними депутатами й Урядом сприяла залученню громадського сектору до обговорення законопроекту № 10337 і вплинули на його зміст, зменшивши потенційні загрози для громадського сектору порівняно з його початковим варіантом від НАЗК. Взагалі Уряд і Парламент, зокрема Голова профільного Комітету з питань правової політики, продемонстрували достатню готовність розв'язувати питання лобіювання як пріоритетне для євроінтеграції. Наприклад, з початкового законопроекту від НАЗК суб'єктами законодавчої ініціативи була виключена заборона здійснювати лобіювання законодавчих змін, які «загрожують національній безпеці», що не відповідало принципу правової визначеності.

За короткий період було створено робочу групу із залученням досить великої кількості представників громадськості. Однак викликають певний подив недостатні обговорення цього законопроекту з потенційними лобістами. Але було розглянуто понад 1300 правок народних депутатів, хоча артикуляції впливу робочої групи її учасникам бракувало. Проте запланована швидкість проведення цього процесу (фактично лише півтора місяця) призвела до того, що не вдалося належним чином розробити реальний механізм виявлення впливу та запровадження стимулів для лобістів. Частково до цього долучилося і НАЗК, яке було представлене на робочій групі, і при зверненні до нього влади дещо маніпулятивно загалом відхиляло пропозиції громадськості¹³⁷³ щодо покращення регулювання лобіювання, наводячи як обґрунтування те, що законопроект вже нібито пройшов експертизу міжнародних організацій без зауважень, хоча не було відомо, чи йшлося про однакові тексти законопроектів.

Українською відмінністю стало те, що ініціатори цього законопроекту обрали інший шлях порівняно з деякими європейськими країнами, не запускаючи перед його ухваленням інформаційну кампанію і не розмежовуючи у чіткій публічній комунікації адвокацію та лобіювання. Це могло призвести до загального нерозуміння суспільством наслідків і сенсу регулювання сфери лобіювання, оскільки наявна публічна комунікація в основному обмежувалася повідомленням, що закон євроінтеграційний, тому його потрібно прийняти.

1370 Про добросчесне лобіювання: проект Закону України, реєстраційний № 10337 від 13.12.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>.

1371 Захід 1.3.3.1.1. ІСМ ДАП НАЗК. 2023. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/1088/>.

1372 Закликаємо Уряд та Парламент забезпечити консультації щодо законопроектів про лобіювання. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/news/zaklykayemo-kabmin-ta-verhovnu-radu-zabezpechyty-zmistovni-konsultatsiyi-shhodo-zakonoprojektiv-pro-lobiyuvannya/>.

1373 Інформація, отримана за результатами експертних інтерв'ю, проведених під час підготовки цього звіту.

Хоча Закон № 3606-IX формально може відповідати вимозі Європейської комісії щодо ухвалення законодавства про лобіювання, він все ще потребує подальшого вдосконалення шляхом внесення поправок для кращого врегулювання комерційного лобіювання та імплементації найкращих практик у сфері регулювання лобіювання. У поточній редакції він навряд чи зможе досягнути цілей обмеження впливу олігархів на прийняття рішень і зробити його прозорим. Закон не створює дієвих механізмів для того, аби виявити ці впливи і привести до того, що люди, які цей вплив вчиняють, зареєструвалися в Реєстрі прозорості, на створення якого відведено досить короткий часовий проміжок, що становитиме окремий виклик для НАЗК як його держателя та адміністратора, як і розбудова з нуля нового напрямку діяльності НАЗК щодо моніторингу вимог лобіювання.

Наразі НАЗК працює над фіналізацією Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання, які мають бути затверджені Кабінетом Міністрів України. Орган оприлюднив звіт за результатами публічних консультацій і надіслав міжнародним партнерам проект Правил для надання оцінки¹³⁷⁴. Також НАЗК оголосило тендер на розробку Реєстру прозорості¹³⁷⁵.

Серед умовно позитивних аспектів прийнятого Закону № 3606-IX є виключення з його сфери дії діяльності неприбуткових організацій громадського суспільства (ОГС), коли така діяльність не стосується комерційних інтересів. У цьому контексті під комерційним інтересом слід розуміти грошові кошти чи інше майно, особисті переваги, пільги, інші вигоди матеріального чи нематеріального характеру, які особа отримує чи може отримати в межах провадження господарської діяльності після впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання в результаті прийняття (видання) нормативно-правового акта, внесення до нього змін, втрати чинності (скасування) нормативно-правовим актом, який є предметом лобіювання, або в результаті утримання від таких дій¹³⁷⁶.

Такі положення можуть нести потенційні ризики для правозахисних ОГС. Наприклад, молодіжні ОГС, які виступають за більш сприятливі правові умови для розвитку молоді, можуть стати об'єктом потенційної перевірки з боку НАЗК, оскільки в цьому може вбачатися потенційний комерційний інтерес, хоча насправді його немає, оскільки законодавча рамка буде вдосконалена для всієї молоді, а не лише для конкретних членів молодіжних ОГС. Інтерпретація питання комерційних інтересів залежатиме від роз'яснень НАЗК та Уряду, а також від судової практики.

Поняття конфлікту інтересів під час лобіювання зі свого боку потребуватиме перегляду, оскільки воно значно відрізняється від загальноприйнятої практики визначення в інших законах¹³⁷⁷ і має багатосторонній характер, складний для виявлення.

Окрім того, подача державними службовцями інформації про контакти з лобістами до Реєстру прозорості не підпадає під сферу дії Закону № 3606-IX, **що потребує виправлення**. Також у ньому немає достатніх стимулів для реєстрації самих лобістів. Крім того, Закон № 3606-IX залишає дозволеними необмежені внески суб'єкта лобіювання на підтримку політичних партій, а також до виборчих фондів.

1374 Добросчесне лобіювання: НАЗК провело консультації з громадськістю щодо Правил етичної поведінки. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/dobrochesne-lobiyuvannya-nazk-provelo-konsultatsii-z-gromadskisty-schodo-pravyl-etychnoi-povedinky/>.

1375 Запрошуємо IT-компанії до участі в торгах із закупівлі послуг зі створення «Реєстру прозорості». Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zaprosuemo-it-kompanii-do-uchasti-v-torgah-iz-zakupivli-poslug-zi-stvorennya-reestru-prozorosti/>.

1376 Про лобіювання: Закон України від 23.02.2024 № 3606-IX, п. 4 ч. 1 ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-IX#Text>.

1377 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, ч. 1 ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>; Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII, ч. 5 ст. 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

Великою прогалиною Закону № 3606-IX є те, що він не регулює форми лобіювання, які історично склалися в нашому регіоні, і відповідно не зможе досягнути своєї мети – зменшення корупційних ризиків, а тим паче антиолігархічного впливу, зв'язок якого із законодавчим регулюванням лобіювання досить неочевидний. Прийнятий закон може сприйматися як імітація розв'язання проблеми, адже сфера його дії разом із антикорупційними вимогами та обмеженнями не поширюється на всю патронатну службу, зокрема на радників топ-посадовців – від радників Офісу Президента до радників народних депутатів, міністрів тощо. Це має вирішальне значення, оскільки топрадники часто займаються прихованою лобістською діяльністю. Представники громадськості зауважували, що невідомо, на кого та за які гроші працюють радники в Офісі Президента, а також як вони використовують свій доступ до будівлі Офісу Президента і «телефонне право» в умовах, коли деякі позаштатні радники в реальних умовах мають такі самі або навіть більші повноваження, ніж деякі міністри¹³⁷⁸.

Продовжуючи питання патронатної служби, слід приділити увагу і вдосконаленню правового регулювання діяльності апарату Верховної Ради та помічників народних депутатів, яке наразі не є прозорим і пропорційним. Кращою практикою слід вважати практику країн ЄС, де депутати успішно працюють з трьома-чотирма помічниками. Наразі в Україні народний депутат може мати до 31 помічника, тоді як середній показник на практиці – близько 20 помічників. Їхній широкий доступ до органів влади на усіх рівнях створює значні можливості для лобіювання і не є необхідним для виконання мандата. Їхній доступ до Парламенту також має бути обмежений, особливо під час пленарних засідань із запровадженням реєстрації відвідування Верховної Ради.

Окрім цього, законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу), зареєстрований у Парламенті в кінці 2022 року, досі так і не розглянутий в комітеті¹³⁷⁹.

Однак нещодавно Парламент прийняв законопроект про внесення змін до КУпАП у сфері здійснення лобіювання¹³⁸⁰. Завдяки цьому Закону вимога Європейської комісії може вважатися формально повністю виконаною. Бо належному застосуванню цього Закону заважатимуть замалі строки давності для притягнення до адміністративної відповідальності, тобто штрафів тощо, які передбачені в цьому Законі за порушення вимог щодо лобіювання. Адже відповідне адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення¹³⁸¹. Такі строки накладення адміністративного стягнення є вкрай короткими, аби можна було говорити про реалістичну перспективу притягнення до адміністративної відповідальності за порушення у сфері лобіювання.

Рекомендації

1. Провести комунікаційну кампанію щодо зменшення негативного сприйняття лобіювання та роз'яснення сенсу його регулювання, зокрема заради підвищення прозорості роботи державних органів.
2. Внести зміни до Закону, які би покращили регулювання комерційного лобіювання та досягнули цілей його запровадження, а саме:

1378 Не обмежує радників Єрмака. Як новий закон про лобіювання стає імітацією роботи нардепів перед ЄС. Українська правда. 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2024/02/12/7441493/>.

1379 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичний кодекс): проект Закону України, реєстраційний № 8327 від 30.12.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41099>.

1380 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>.

1381 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-X, ст. 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

- › розширити предмет лобіювання, включивши до нього індивідуальні акти, наприклад, прийняття рішень у процесі державних закупівель, призначення тих чи інших посадовців тощо;
- › забезпечити рівність усіх зацікавлених сторін, а не лише різних професійних лобістів, у доступі до державних службовців;
- › включити положення, що заохочують лобістів активно розробляти та реєструвати власні кодекси поведінки;
- › уточнити механізми перевірки, моніторингу та забезпечення дотримання законодавства, які має здійснювати НАЗК (в Законі слід згадати про спеціальний порядок – підзаконний акт, який має ухвалити НАЗК);
- › діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування та науково-технічна діяльність виведені зі сфери дії Закону – це може сприяти уникненню реєстрації як лобіста, такі положення варто переглянути;
- › запровадити умову, що державні службовці можуть зустрічатися з лобістами лише після їхньої реєстрації в Реєстрі прозорості;
- › зобов'язати лобістів подавати суми витрат на лобіювання та інформацію про посадових осіб, на яких вони спрямовані, до Реєстру прозорості під час реєстрації з подальшим оновленням інформації;
- › збільшити частоту звітування лобістів до більш ніж двох разів на рік;
- › розширити публічну частину Реєстру прозорості, включивши до нього додаткові вимоги інформування про лобістські контакти, лобійованих посадових осіб та їхні функції, мету і тип лобіювання, розкриття інформації про зустрічі (дата, тема, тривалість, форма тощо), посилення на рішення, на яке спрямований вплив, документи, що підтверджують лобістську діяльність;
- › створити відкриту й оновлювану систему оприлюднення порядку денного публічних засідань та офіційних зустрічей з лобістами з необхідним рівнем автоматизації.

3. Розширити дію законів України «Про лобіювання» і «Про запобігання корупції» на патронатну службу, зокрема на радників топпосадовців, а також змінити правову рамку щодо кількості, статусу та діяльності помічників народних депутатів України. Необхідно обмежити максимальну кількість відповідних помічників до шести осіб, а також звужити повноваження помічників народних депутатів, які не працюють за трудовим договором. Як альтернатива статус помічників народних депутатів на громадських засадах може бути взагалі скасований. Для підвищення прозорості роботи помічників необхідно запровадити комплексну публікацію на вебсайті Верховної Ради їхніх профайлів і звітів щодо їхньої діяльності. Крім того, необхідно включити вимогу щодо розкриття приватних інтересів радників народних депутатів та запровадити положення про заборону для родичів народних депутатів бути їхніми помічниками.

4. Підвищити народним депутатам заробітну платню і водночас ухвалити Етичний кодекс народних депутатів поряд із внесенням змін до законодавства про органи місцевого самоврядування, які зобов'язуватимуть місцеві ради ухвалювати власні етичні кодекси.

5. Внести зміни до КУпАП, які би дозволили накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушення у сфері здійснення лобіювання протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення, за аналогією з тим, що наразі передбачено для правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Розслідування антикорупційних справ Національною поліцією України, Державним бюро розслідувань і Службою безпеки України

Дотримання підслідності при розслідуванні антикорупційних справ

Стан справ

Підслідність кримінальних правопорушень тісно пов'язана із завданнями відповідних органів правопорядку. Так, завданнями поліції є надання поліцейських послуг, зокрема у сферах охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності¹³⁸².

Державне бюро розслідувань (ДБР) розв'язує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: 1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу»; особами, посади яких віднесено до I–III категорій посад державної служби; суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; 2) злочинів, вчинених службовими особами НАБУ, керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; 3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України¹³⁸³.

На Службу безпеки України (СБУ) покладається завдання, зокрема, попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України¹³⁸⁴.

Бюро економічної безпеки України (БЕБ) є центральним органом виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави¹³⁸⁵.

1382 Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII, ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

1383 Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII, ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>.

1384 Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII, ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.

1385 Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX, ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.

Невизначеність цих положень мала б компенсуватися чіткістю вимог ст. 216 КПК України¹³⁸⁶, яка розмежує підслідність різних органів досудового розслідування. У ній чітко визначено, що на компетенцію НАБУ щодо розслідування корупційних кримінальних правопорушень не може посягати жоден інший орган досудового розслідування. Також до підслідності НАБУ може бути віднесено будь-яке інше кримінальне провадження, якщо відповідним кримінальним правопорушенням було заподіяно або могло бути заподіяно тяжкі наслідки охоронюваним законом свободам та інтересам фізичної або юридичної особи, а також державним чи суспільним інтересам¹³⁸⁷.

Прогрес і проблеми

Досі наявна практика, за якої НАБУ та інший правоохоронний орган (орган з правоохоронними функціями) реєструють кожен окремо один і той самий факт, що свідчить про вчинення кримінального правопорушення, розслідування якого належить до підслідності НАБУ. Наступне паралельне проведення досудового розслідування такими органами ускладнює проведення повного, всебічного та неупередженого розслідування НАБУ, оскільки інший орган досудового розслідування в межах свого кримінального провадження може вилучити частину доказів та не надавати їх НАБУ під різними приводами¹³⁸⁸.

СБУ з огляду на інформацію, наведену в публічному звіті за 2022 рік, широко розуміє завдання з викриття і припинення злочинів, які становлять пряму загрозу національній безпеці, мають руйнівний вплив на державне управління та інші негативні наслідки для суспільства. Саме за результатами роботи за цим напрямом Головне управління з протидії системним загрозам управління державою СБУ звітує про викриття системної корупції¹³⁸⁹.

Попри те, що СБУ не має повноважень розслідувати корупційні кримінальні правопорушення, орган системно звітує про викриття корупції. Переважно йдеться про слідчі та процесуальні дії, які вчиняються спільно зі слідчими НПУ. Тобто формально докази можуть бути визнані допустимими, якщо викриті на корупції посадовці не належать до суб'єктів, дії яких повинні розслідувати ДБР чи НАБУ¹³⁹⁰. Не варто оминати і ту гучність, з якою робляться відповідні викриття. Такий підхід також може викликати проблеми з дотриманням презумпції невинуватості¹³⁹¹. Однак слід звертати увагу, що **про якісні результати роботи органів досудового розслідування можна говорити лише тоді, коли обвинувальний вирок щодо особи набрав законної сили.**

У цьому контексті важливим є те, що пропозиції вищого керівництва держави прирівняти корупцію до державної зради із подальшими наслідками у вигляді передачі цієї категорії

1386 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17-ed20240328#n531>.

1387 Там само, ч. 5 ст. 216.

1388 Спроможні, ефективні й незалежні: аналіз антикорпоранів. Transparency International Ukraine. 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/research/spromozhni-efektyvni-j-nezalezni-analiz-antikoruptsiynih-organiv/>.

1389 2022 рік: захист держави в умовах війни. Служба безпеки України. 2023. С. 50. URL: <https://ssu.gov.ua/uploads/documents/2023/04/24/ssu-report-2022-web.pdf>.

1390 СБУ викрила корупційні схеми в податковій службі та на трьох обласних митницях України. Служба безпеки України. 2023. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-vykryla-koruptsiini-skhemu-v-podatkovii-sluzhbi-ta-na-trokh-oblasnykh-mytnytsiakh-ukrainy>; СБУ затримала керівника військкомату на Полтавщині на хабарі та викрила чергову схему для ухилянтів на Черкащині. Служба безпеки України. 2023. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-zatrymala-kerivnyka-viiskkomatu-na-poltavshchyni-na-khabari-ta-vykryla-cherhovu-skhemu-dlia-ukhyliantiv-na-cherkashchyni>; СБУ викрила посадовців Чернівецької та Одеської митниць на масштабній корупції (відео). Служба безпеки України. 2023. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-vykryla-posadovtsiv-chernivetskoj-ta-odeskoj-mytnyts-na-masshtabnii-koruptsii-video>.

1391 Відповідно до ч. 1 ст. 62 Конституції України 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.

справ до СБУ недоречні¹³⁹². Це суперечить загальній концепції розвитку СБУ як органу безпеки, який відповідає за реагування на загрози державній безпеці, а не розслідування корупції. В Парламенті навіть були зареєстровані законопроекти, спрямовані на реалізацію таких ідей¹³⁹³.

Недотримання правил підслідності може призводити до недопустимості доказів, зібраних органом досудового розслідування, і, як наслідок, виправдання особи¹³⁹⁴. Палата Верховного Суду зробила висновок, що допустимість доказів, отриманих правоохоронними органами в період до передачі належному органу досудового розслідування, необхідно здійснювати у світлі критеріїв, які визначають тривалість такого періоду, обсяг і характер процесуальних дій, які проводилися в цей період, інші доречні обставини цього кримінального провадження, що дають змогу зробити висновок про «вплив цих порушень на ті чи інші конвенційні або конституційні права людини, зокрема встановити, наскільки процедурні недоліки «зруйнували» або звузили ці права або ж обмежили особу в можливостях їх ефективного використання»¹³⁹⁵.

Наприклад, у липні 2023 року працівники ДБР спільно з НАБУ завершили розслідування щодо колишніх заступника міністра оборони України і т.в.о. директора Департаменту державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів Міноборони України. За версією слідства, вони під час закупівлі продуктів для армії завдали збитків державі на 12 млн грн¹³⁹⁶. Виникає зауваження щодо того, чому цю справу розслідували в ДБР, а не одразу ж передали до НАБУ.

Також на подолання проблем порушення підслідності спрямований один із заходів ДАП щодо забезпечення технічної можливості пошуку інформації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань за різними критеріями (зокрема за змістом фабули, розміром збитків) з метою пошуку кримінальних проваджень, які можуть бути віднесені до підслідності НАБУ і досудове розслідування у яких здійснюють інші органи. ОГП повідомляє, що відповідний функціонал пошуку інформації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань доступний для використання користувачам з 30 жовтня 2023 року¹³⁹⁷.

Предметна підслідність БЕБ перетинається з підслідністю НАБУ, але закон сформульований так, що НАБУ має перевагу в розслідуванні таких справ¹³⁹⁸. Проте є ситуації, коли одну особу переслідують декілька органів досудового розслідування, зокрема й НАБУ. Наприклад, у вересні 2023 року БЕБ повідомило про підозру одному з українських олігархів у вчиненні шахрайства та легалізації (відмиванні) майна, одержаного злочинним шляхом. А за п'ять днів НАБУ повідомило йому про підозру в заволодінні коштами ПриватБанку на суму понад 9,2 млрд грн¹³⁹⁹.

1392 Зеленський запропонує депутатам прирівняти корупцію до держзради на час воєнного стану. LB.ua. 2023. URL: https://lb.ua/news/2023/08/27/572047_zelenskiy_zaproponuie_deputatam.html.

1393 Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо прирівняння карності корупційних кримінальних правопорушень до державної зради на період воєнного стану в Україні: проект Закону України, реєстраційний № 9659 від 30.08.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42634>.

1394 Вирок Броварського міськрайонного суду Київської області від 14.06.2023 у справі № 361/5057/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111586900>.

1395 Постанова Верховного Суду від 21.11.2022 у справі № 991/492/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107805010>.

1396 ДБР завершило розслідування щодо махінацій з харчуванням ЗСУ колишніх заступників міністра та керівника департаменту Міноборони. Державне бюро розслідувань. 2023. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-zavershilo-rozsliduvannya-shhodomahinacij-z-harchuvannyam-zsu-kolishnih-zastupnikiv-ministra-ta-kerivnika-departamentu-minoboroni>.

1397 Інформація про стан, динаміку, повноту й ефективність виконання заходів, передбачених Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, а також досягнення очікуваних стратегічних результатів та розв'язання ключових проблем, описаних у Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. Захід 3.3.2.4.2. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/220/>.

1398 Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI, ч. 3 ст. 216. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20240328#n531>.

1399 Справа БЕБ проти Коломойського з'явилась, коли НАБУ вже готувало підозру. Українська правда. 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2023/09/8/7419023/>.

У грудні 2023 року прийнято закон, який визначає, що спір про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності Національного антикорупційного бюро України, вирішує Генеральний прокурор або заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (особа, яка виконує його обов'язки)¹⁴⁰⁰. Це звужує коло можливостей втручатися у виключну підслідність НАБУ інших заступників Генерального прокурора, окрім керівника САП. Однак все ще залишає таку можливість втручання Генеральному прокурору.

Рекомендації

1. СБУ, ДБР, НПУ, БЕБ та органи прокуратури мають суворо дотримуватися вимог процесуального законодавства щодо підслідності справ НАБУ та з цією метою ефективно взаємодіяти між собою. Наприклад, у разі, коли СБУ виявляє під час розслідування справи за своєю спеціалізацією факти вчинення підозрюваною особою корупційних та пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень, що підслідні НАБУ, має забезпечуватися швидка й оперативна передача відповідних матеріалів справи НАБУ.
2. Опрацювати питання щодо встановлення дисциплінарної відповідальності для керівників органів досудового розслідування (тобто слідчих підрозділів) за те, що їхні підрозділи розслідують справи з порушенням виключної підслідності НАБУ, а також прокурорів, які не визначили правильно підслідність кримінального провадження.

Обмежений публічний контроль і підзвітність Нацполіції, ДБР, БЕБ та СБУ

Стан справ

З метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних вебпорталах органів поліції звіт про діяльність поліції, який, зокрема, має містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів тощо¹⁴⁰¹.

Також директор ДБР щорічно готує звіт про діяльність такого органу. Звіт повинен містити результати, строки і стан виконання програми діяльності ДБР тощо¹⁴⁰².

Вимоги до звіту ДБР є більш докладними, ніж до звіту НПУ. Так, він повинен містити статистичні дані, інформацію про взаємодію та співпрацю з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, штат Державного бюро розслідувань, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їхньої кваліфікації та інші відомості¹⁴⁰³.

1400 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI, ч. 5 ст. 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20240328#n531>.

1401 Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII, ст. 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

1402 Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII, ст. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>.

1403 Там само, ст. 23.

У профільному Законі також вказано, що контроль за діяльністю ДБР здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правоохоронної діяльності¹⁴⁰⁴. А з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при ДБР утворюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу¹⁴⁰⁵.

Голову НПУ призначає на посаду та звільняє Уряд за поданням Прем'єр-міністра, пропозиції якому надає міністр внутрішніх справ¹⁴⁰⁶. Голова НПУ подає пропозиції щодо своїх заступників, яких призначає міністр внутрішніх справ¹⁴⁰⁷.

Добір на керівника ДБР¹⁴⁰⁸ і БЕБ¹⁴⁰⁹ відрізняється від добору на керівника НПУ, адже здійснюється на конкурсній основі.

Прогрес і проблеми

У Законі України «Про Національну поліцію» визначено, що **під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції не здійснюється**.

У публічному звіті НПУ за 2023 рік майже не встановлено даних про аналіз службової злочинності. Лише зазначено про те, що поліція в умовах воєнного стану продовжує роботу, спрямовану на протидію організованій злочинності в усіх її проявах. А саме: забезпечено збільшення масиву кримінальних проваджень, направлених до суду (+16%), щодо 419 організованих злочинних груп, зокрема щодо 42 груп з міжрегіональними зв'язками, 26 – з корумпованими зв'язками та 13 – сформованих на етнічній основі¹⁴¹⁰. Отже, **докладного аналізу стану боротьби зі службовою злочинністю у звіті не наведено**.

У публічному звіті ДБР за 2023 рік вказані статистичні дані **без виокремлення результатів розслідування корупційних кримінальних правопорушень**. Однак наводяться конкретні приклади справ, які розслідувалися ДБР за напрямом протидії корупції¹⁴¹¹.

Попри те, що з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при ДБР утворено Раду громадського контролю, на сайті ДБР опубліковано звіт цієї Ради лише за 2021 рік¹⁴¹².

Варто зазначити, що 11 травня 2023 року Указом Президента України схвалено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки¹⁴¹³. Він застосовується, зокрема, до органів прокуратури, Міністер-

1404 Там само, ч. 1 ст. 23.

1405 Там само, ст. 28.

1406 Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII, ч. 2 ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

1407 Там само, ч. 4 ст. 21.

1408 Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII, ст. 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>.

1409 Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX, ст. 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.

1410 Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2022 році. Кабінет Міністрів України. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-natsionalnoi-politsii-ukrainy-pro-rezultaty-roboty-u-2022-rotsi>.

1411 Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2023 рік. Державне бюро розслідувань. 2024. URL: <https://dbr.gov.ua/reports/kopiya-zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2023-rik>.

1412 Звіти про діяльність РГК при ДБР. Державне бюро розслідувань. 2024. URL: <https://dbr.gov.ua/rada-gromadskogo-kontrolyu/zviti-pro-diyalnist-rgk-pri-dbr>.

1413 Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.

ства внутрішніх справ України, НПУ, Державної прикордонної служби України, ДБР, БЕБ, СБУ та Державної митної служби України.

У ньому зазначено про потребу в проведенні щорічного соціологічного зовнішнього моніторингу діяльності органів правопорядку та прокуратури. А також щорічного оприлюднення звітів для засобів масової інформації та громадянського суспільства з акцентами на реформах, підзвітності й доброчесності.

Повідомлення про активну підготовку докладного плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану, датуються липнем 2023 року, але досі такого плану заходів не оприлюднено¹⁴¹⁴. 16 березня 2023 року Генеральний прокурор поінформував, що на засіданні Міжвідомчої робочої групи схвалено проект цього плану заходів¹⁴¹⁵.

Крім цього, також є проблеми і з **призначенням керівництва НПУ**. Адже добір відбувається не на конкурсній основі, до нього не залучені представники громадянського суспільства.

На подолання цієї проблеми спрямований один із заходів ДАП, а саме – розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону, яким: 1) визначено, що призначення на вищу посаду в поліції, яка передбачає виконання керівних функцій, здійснюється виключно на умовах конкурсу; 2) доброчесність визначено як один із критеріїв, яким повинен відповідати поліцейський, який претендує на зайняття вищої посади; 3) передбачено внесення змін з урахуванням рекомендацій щодо підвищення ефективності та якості роботи поліцейських комісій і процедури відбору, наданих за результатами аналітичного дослідження¹⁴¹⁶.

Добір на позицію директора ДБР, **хоч і проводиться на конкурсній основі, однак має значну політичну складову**. Адже шестеро із дев'яти членів конкурсної комісії призначаються Президентом України та Парламентом за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правоохоронної діяльності. Крім цього, в Законі не визначено понять «високі моральні якості» та «бездоганна репутація». Це може призводити до неоднакового їх розуміння і застосування при проведенні конкурсного відбору директора ДБР.

До директора БЕБ взагалі немає вимог щодо його доброчесності. Конкурсна комісія формується Урядом, Парламентом і РНБО¹⁴¹⁷. Водночас Закон не передбачає участі в конкурсних комісіях членів, призначених за поданням партнерів з розвитку, що не сприяє прозорості конкурсу і, як наслідок, призначення очільника, у професійності та доброчесності якого не буде сумнівів. Адже, зокрема, від цього залежить ефективність роботи інституції.

Восени 2023 року народні депутати подали до Парламенту два законопроекти (№ 10088 та № 10088-1) щодо реформування БЕБ¹⁴¹⁸. Однак ці законопроекти не розглядалися в сесійній залі через відмову коаліції виносити їх на голосування. У січні 2024 року Уряд

1414 Олег Татаров обговорив із представниками ЄС комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку в Україні. Офіс Президента України. 2023. URL: <https://www.president.gov.ua/news/oleg-tatarov-obgovoriv-iz-predstavnikami-yes-kompleksnij-str-84453>.

1415 Андрій Костін: Впроваджуємо важливі кроки для розбудови сучасної європейської системи кримінальної юстиції. Офіс Генерального прокурора. 2024. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-vprovadzujemo-vazlivi-kroki-dlya-rozbudovi-sucasnoyi-jevrolejskoyi-sistemi-kriminalnoyi-yustitsiyi>.

1416 Інформація про стан, динаміку, повноту й ефективність виконання заходів, передбачених Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, а також досягнення очікуваних стратегічних результатів та розв'язання ключових проблем, описаних у Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. Захід 2.1.6.1.3. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/833/>.

1417 Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX, ч. 3 ст. 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.

1418 Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів із реформування Бюро економічної безпеки України: проект Закону України, реєстраційний № 10088 від 25.09.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42858>.

подав інший законопроект – № 10439, до якого депутати подали кілька альтернативних – № 10439-1 та № 10439-2 (перереєстрований № 10088, який згодом був знову перереєстрований як № 10439-4)¹⁴¹⁹.

20 червня 2024 року Парламент прийняв Закон України № 3840-IX¹⁴²⁰, яким передбачається, що рішення конкурсної комісії з відбору директора БЕБ вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало чотири особи, зокрема дві за пропозицією партнерів з розвитку. Також цей нормативно-правовий акт містить положення щодо своєчасної та зрозумілої атестації працівників БЕБ і особливостей проведення незалежного аудиту БЕБ.

Рекомендації

1. Публічно прокомунікувати результати розробки плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. І особливий акцент робити на положеннях про зовнішній моніторинг діяльності органів правопорядку та прокуратури.
2. Удосконалити правову базу добору керівників НПУ і ДБР у частині прозорості та професійності. Особливу увагу слід звернути на те, що позиція партнерів з розвитку, які повинні бути залучені до складу конкурсних комісій, має бути одноставною.

1419 Про внесення змін до Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» щодо удосконалення роботи Бюро: проект Закону України, реєстраційний № 10439 від 29.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43595>; Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення незалежності, деполітизації та ефективності роботи Бюро економічної безпеки України: проект Закону України, реєстраційний № 10439-1 від 05.02.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43628>; Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення незалежності, деполітизації та ефективності роботи Бюро економічної безпеки України: проект Закону України, реєстраційний № 10439-2 від 12.02.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43698>; Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення незалежності, деполітизації та ефективності роботи Бюро економічної безпеки України: проект Закону України, реєстраційний № 10439-4 від 27.02.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43776>.

1420 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України: Закон України від 20.06.2024 № 3840-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3840-20#Text>.

Захист основоположних прав і свобод

ZMІНА



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 18.10.2021 та № 8153 від 25.10.2022), які вже знаходяться на розгляді у Верховній Раді України тривалий час.

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсман), який діє з 1998 року, є національною інституцією з прав людини (НІПЛ) зі статусом «А»¹⁴²¹. 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)¹⁴²². Окрім загальної функції парламентського контролю, Уповноважений реалізує функції НІПЛ, утвореного відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань¹⁴²³. Також до повноважень Омбудсмана належить запобігання будь-яким формам дискримінації та проведення заходів щодо протидії дискримінації¹⁴²⁴, 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)¹⁴²⁵. 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 управління¹⁴²⁶.

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

1421 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/>.

1422 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>.

1423 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.

1424 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>.

1425 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>.

1426 Там само.

відповідності Паризьким принципам¹⁴²⁷ була утворена Уповноваженим у 2023 році, і наразі напрацювання цієї групи на стадії фіналізації¹⁴²⁸.

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 перешкоджали 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 Омбудсмана¹⁴²⁹. Така вимога відповідає Паризьким принципам ООН, а також Принципам захисту та просування інституту Омбудсмана (Венеціанським принципам)¹⁴³⁰. 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

¹⁴²⁷ 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>.

¹⁴²⁸ 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_р_к.pdf.

¹⁴²⁹ 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/>.

¹⁴³⁰ 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.

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)¹⁴³¹. 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 партнерів¹⁴³².

Паризькі принципи ООН¹⁴³³ 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 принципам¹⁴³⁴ 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 громадськості¹⁴³⁵.

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 організації¹⁴³⁶. 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,

1431 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>.

1432 Там само.

1433 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>.

1434 Там само.

1435 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.

1436 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 попереднім¹⁴³⁷. 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»¹⁴³⁸, 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 Уповноваженого¹⁴³⁹. 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 суспільства¹⁴⁴⁰.

За місяць, 1 липня 2022 року, на посаду Уповноваженого був призначений Дмитро Лубінець¹⁴⁴¹. 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

1437 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-ce-vazhlyvo/>.

1438 Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

1439 Рада звільнила Денісову з посади омбудсмена. Радіо Свобода. 2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-rada-ombudsmen-denisova-vidstavka/31876755.html>.

1440 Правозахисники вимагають дотримання процедур і незалежного конкурсу на посаду Омбудсмана. ZMINA. 2022. URL: <https://zmina.ua/statements/pravozahysnyky-vmagayut-dotrymannya-procedur-i-nezalezhnogo-konkursu-na-posadu-ombudsmana/>.

1441 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 України¹⁴⁴². Кількість відвідувань місць несвободи у 2023 році суттєво зросла порівняно з попереднім роком (345 відвідувань у 2022 році¹⁴⁴³). Також у 2023 році значно збільшилася кількість подань Омбудсмана до уповноважених органів за результатами візитів НПМ: 21 – у 2022 році¹⁴⁴⁴, 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 року¹⁴⁴⁵.

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 тощо¹⁴⁴⁶. 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 несвободи¹⁴⁴⁷.

НПМ в Україні діє у форматі «Омбудсман +»¹⁴⁴⁸, 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 дій¹⁴⁴⁹. 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

1442 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>.

1443 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина в Україні у 2022 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/hpm-ta-prava-liudyny-v-mistsiakh-nesvobody>.

1444 Там само.

1445 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>.

1446 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>.

1447 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.

1448 Модель «Омбудсман+». URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/model-ombudsman>.

1449 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 свобод¹⁴⁵⁰, 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»¹⁴⁵¹. 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 13.05.2021) та «Про інститут реєстрованих партнерств» (реєстраційний № 9103 від 13.03.2023). У 2023 році Уповноважений двічі звертався до Голови Верховної Ради України щодо прискорення розгляду законопроекту № 5488 у Парламенті¹⁴⁵².

У жовтні 2023 року Уповноважений став членом Європейської мережі органів з питань рівності (EQUINET) – об'єднання, яке сприяє забезпеченню рівності в Європі¹⁴⁵³.

Захист персональних даних і доступ до публічної інформації

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

Відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»¹⁴⁵⁴ повноваження щодо контролю за дотриманням законодавства про захист персональних даних покладено на Уповноваженого. Протягом 2023 року до Омбудсмана 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 обробки¹⁴⁵⁵.

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 даних¹⁴⁵⁶, а також більш

1450 Там само.

1451 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>.

1452 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.

1453 Члени Європейської мережі органів рівності (EQUINET) одноголосно, 42 голосами підтримали членство інституції Уповноваженого в організації. Омбудсман України. 2023. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/chleni-yevropejskoyi-merezhiv-organiv-rivnosti-equinet-odnogolosno-42-golosami-pidtrimali-chlenstvo-instituciyi-upovnovazhenogo-v-organizaciyi.

1454 Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://docs.google.com/document/d/13cpHBjjJSCpaEayxN8PXSpkQAWTqrVrf-oGsvbk2uc/edit>.

1455 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.

1456 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)¹⁴⁵⁷ і Акт про цифрові послуги (Digital Services Act)¹⁴⁵⁸.

У 2022 році було розроблено нову редакцію Закону України «Про захист персональних даних» (законопроект № 8153)¹⁴⁵⁹, 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 № 8153¹⁴⁶⁰, 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 тесту¹⁴⁶¹, що створило умови безпідставного обмеження доступу до публічної інформації¹⁴⁶².

У 2023 році до Уповноваженого надійшло 3957 звернень щодо порушень права на доступ до публічної інформації¹⁴⁶³. 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. 212³ КУпАП, 29 – за ст. 188⁴⁰ КУпАП, 9 – за ст. 188³⁹ КУпАП.

1457 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%3AL%3A2022%3A265%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.265.01.0001.01.ENG.

1458 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>.

1459 Про захист персональних даних: проект Закону України, реєстраційний № 8153 від 25.10.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40707>.

1460 Там само.

1461 Трискладовий тест: як працює механізм, який не дозволяє засекретити важливу інформацію. Доступ до правди. 2020. URL: <https://dostup.org.ua/explainers/publications/tryskladovi-test-iyak-pratsiuie-mekhanizm-iyaky-ne-dozvolyaie-zasekretity-suspilno-vazhlyvu-informatsiiu>.

1462 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/>.

1463 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_довідь_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf.

Також у 2023 році Уповноважений представив Спеціальну доповідь щодо дотримання конституційного права на інформацію в умовах дії правового режиму воєнного стану¹⁴⁶⁴.

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 Омбудсмана.
- › 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).

¹⁴⁶⁴ 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 звіту¹⁴⁶⁵ 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 поведження, 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)¹⁴⁶⁶.

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 катувань¹⁴⁶⁷, визначають катуваннями дії, коли біль або страждання заподіюють

1465 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.

1466 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>.

1467 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.

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-IX¹⁴⁶⁸, 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. 146¹ 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 установи¹⁴⁶⁹.

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.

¹⁴⁶⁸ 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>.

¹⁴⁶⁹ 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 проєкти в ІТТ міст Дніпро, Кропивницький, Сарни, Херсон, Харків і Северодонецьк). У 2023 році ця система функціонує на підставі наказу МВС¹⁴⁷⁰. 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 затриманих¹⁴⁷¹.

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)¹⁴⁷² 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 утворена¹⁴⁷³ 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 людини¹⁴⁷⁴, 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 наказ¹⁴⁷⁵, яким зобов'язав медиків у пенітенціарних

1470 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>.

1471 Докладно – у розділі «Процесуальні права».

1472 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>.

1473 МОЗ розробляє стандарти для ефективного медичного документування катування. Урядовий портал. 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/250097813>.

1474 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>.

1475 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 наказ¹⁴⁷⁶, 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 ОГП¹⁴⁷⁷ 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 України¹⁴⁷⁸.

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.

1476 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> .

1477 Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporusnennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>.

1478 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»¹⁴⁷⁹, 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 дослідження¹⁴⁸⁰ 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 системи¹⁴⁸¹ 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)¹⁴⁸², 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 роках¹⁴⁸³. 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

1479 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>.

1480 Практика фіксації катувань у місцях несвободи. Звіт за результатами дослідження. URL: <https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2020/02/fixingtorture-web.pdf>.

1481 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>.

1482 Депортація місць несвободи з окупованих територій України: аналітична записка. ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.ua/publication/deportaczija-misz-nesvobody-z-okupovanyh-terytorij-ukrayiny-analitychna-zapyska/>.

1483 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>.

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.

Аналогічна ситуація і з прийняттям нової редакції Порядку оптимізації діяльності слідчих ізоляторів, установ виконання покарань і підприємств установ виконання покарань¹⁴⁸⁴, 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-IX¹⁴⁸⁵, 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 ЗСУ¹⁴⁸⁶ (серед них – 18 жінок)¹⁴⁸⁷.

Інші проблеми

Відповідно до Спеціальної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан реалізації Національного превентивного механізму в Україні за 2022 рік»¹⁴⁸⁸

1484 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>.

1485 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>.

1486 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/>.

1487 У ЗСУ служать 18 амністованих жінок. Чим вони займаються? Hromadske. 2024. URL: <https://hromadske.ua/viyina/229077-mayze-20-eksuviaznenykh-zinok-sluzat-u-zsu-iak-strilchyni-ta-sanitarky-zsu>.

1488 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>.

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.

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»¹⁴⁸⁹, 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 пробації¹⁴⁹⁰, 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

¹⁴⁸⁹ Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 № 160-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19#Text>.

¹⁴⁹⁰ 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>.

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 центральним апаратом і працівниками, які безпосередньо працюють із засудженими, становить десятки разів. Повною мірою фінансуються потреби лише центрального апарату¹⁴⁹¹.

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 працівників¹⁴⁹². 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)¹⁴⁹³. 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 умови 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

1491 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>.

1492 Огляд результатів діяльності Державної установи «Центр пробації» за I півріччя 2023 року. С. 76. URL: <https://docs.google.com/document/d/1W-wqJfyw4wWX3eaidlmlLbLvSAdOrQ7s/edit>.

1493 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-wqJfyw4wWX3eaidlmlLbLvSAdOrQ7s/edit>.

або реально вживалися працівниками уповноважених органів з питань пробації. Плани, що складаються, є формальними та не спрямовані на розв'язання потреб¹⁴⁹⁴. Усе це призводить до невинуватого погіршення становища суб'єктів пробації.

28 березня 2024 року набрав чинності Закон України № 3687-IX щодо пробаційного нагляду¹⁴⁹⁵, 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 справедливую 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 триваючого збройного конфлікту, підготувати ефективні плани зменшення рівня небез-

1494 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>.

1495 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>.

пеки 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.

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 поведіння 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)¹⁴⁹⁶, 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 у 2023 та 2024 роках український Парламент призупинив дію цих приписів Закону. Питання

¹⁴⁹⁶ Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

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»¹⁴⁹⁷, 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 фіксерів¹⁴⁹⁸.

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)¹⁴⁹⁹. 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.

1497 Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2024 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#top>.

1498 Фіксер – це місцевий найманий координатор, який допомагає організувати робочий процес журналістам, фотографам і знімальним групам телеканалів під час їхніх закордонних відряджень.

1499 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 медіа¹⁵⁰⁰ набрав чинності 31 березня 2023 року (за винятком окремих норм). Загалом він відповідає європейським стандартам у сфері медіа¹⁵⁰¹, зокрема Директиві про аудіовізуальні медіапослуги¹⁵⁰². Наразі медіаюристи не спостерігають серйозних проблем, пов'язаних з імплементацією зазначеного Закону¹⁵⁰³.

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 регулятора¹⁵⁰⁴. Внаслідок цих змін питання оплати праці голови, першого заступника голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів Нацради стали залежати від Кабінету Міністрів України¹⁵⁰⁵. 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 медіа¹⁵⁰⁶. Це ускладнило процес реалізації зазначеного Закону, зокрема в частині запуску електронного кабінету¹⁵⁰⁷.

Іншою серйозною загрозою незалежності Нацради є встановлення обов'язку проходження нормативно-правовими актами медіарегулятора процедури їх державної реєстрації Мін'юстом¹⁵⁰⁸. 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 влади¹⁵⁰⁹, а є незалежним конституційним постійно діючим колегіальним державним органом¹⁵¹⁰. 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 сили¹⁵¹¹. Тобто Мін'юст здійснюватиме контроль за нормативно-правовими актами Нацради, що підриватиме її незалежність.

1500 Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

1501 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>.

1502 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>.

1503 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Платформа прав людини» (04.03.2024).

1504 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>.

1505 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>.

1506 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>.

1507 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.

1508 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>.

1509 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>.

1510 Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX, ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

1511 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 Перелік¹⁵¹² 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 сім¹⁵¹³. 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 тощо¹⁵¹⁴.

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'єднання¹⁵¹⁵. 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 медіа¹⁵¹⁶).

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)¹⁵¹⁷, 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

1512 Перелік осіб, які створюють загрозу національній безпеці. URL: <https://mcip.gov.ua/informatsiyna-polityka-ta-bezpeka/perelik-osib-i-aki-stvoriuiut-zahrozu-natsbezpetsi/>.

1513 Там само, пп. 32, 54, 84.

1514 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>.

1515 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>.

1516 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.

1517 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 реалізації¹⁵¹⁸. 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%¹⁵¹⁹ від обсягу фінансування, передбаченого чинним законодавством України¹⁵²⁰. Приблизно така сама ситуація спостерігається і в 2024 році¹⁵²¹. 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 заробітку¹⁵²². 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 коштів¹⁵²³.

У 2023 році телемарафон критикували через «незбалансовану подачу інформації та відсутність доступу до нього опозиції»¹⁵²⁴, а також через те, що він «став майданчиком для піару провладної політичної сили»¹⁵²⁵. Водночас телеканали «Прямий», «Еспресо» та «5 канал» (два з яких пов'язують з експрезидентом України Петром Порошенком) не допустили до участі

1518 Переможці конкурсу для комунальних медіа. Національна асоціація медіа. 2023. URL: <https://nam.org.ua/news/peremozci-konkursu-dla-komunalnih-media>.

1519 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/byudzhets-2023/>.

1520 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>.

1521 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>.

1522 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Центр демократії та верховенства права» (06.03.2024).

1523 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-byudzhets-2023-roku-menshe-na-mediyno-kulturnu-sferu-ale-bilshe-na-marafon-i-systemu-zakhystu-informatsii/>.

1524 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.

1525 Там само, С. 7.

у створенні єдиного телемарафону¹⁵²⁶ і ще у квітні 2022 року вимкнули з цифрового ефіру (на виконання рішення РНБО про трансляцію спільного марафону)¹⁵²⁷. Така ситуація несе в собі ризики для плюралізму медіа в Україні¹⁵²⁸.

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 транслювати¹⁵²⁹.

На цьому тлі в українському суспільстві спостерігається зниження довіри до телемарафону¹⁵³⁰ й дедалі частіше постає питання щодо доцільності його подальшого існування або як мінімум щодо потреби у його переформатуванні¹⁵³¹. 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 загалом¹⁵³². 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 медіа¹⁵³³ 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-IX¹⁵³⁴ (далі – Закон № 1780-IX). Імплементация цього Закону з урахуванням відповідного висновку Венеційської комісії є однією з вимог ЄС

1526 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-prypnyla-movlennya-5-kanalu-pryamogo-ta-espreso/>.

1527 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-tyfrovyy-efir-espreso-pryamogo-ta-5-kanalu-vidklyuchyly-na-vykonannya-rishennya-rnbo/>.

1528 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>.

1529 «Суспільне» відновлює мовлення: початок кінця телемарафону? DW. 2024. URL: <https://www.dw.com/uk/suspilne-vidnovluje-vasne-movlenna-pocatok-kinca-nacionalnogo-telemarafonu/a-69162446>.

1530 KMIC: 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/>.

1531 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.

1532 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-viyeni-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-viyeni-i-suspilstvo-ne-mozhe-rokamy-zalyshtys-iz-neprogovorenymy-problemamy-eksperty-pro-telemarafon-ta-yogo-podalshe-ysnuvannya/>.

1533 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>.

1534 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 ЄС¹⁵³⁵. 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 цілях¹⁵³⁶.

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)¹⁵³⁷, 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 України¹⁵³⁸, 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 Парламентом¹⁵³⁹. Натомість Закон України «Про Антимонопольний комітет України» передбачає, що Голова АМКУ призначається та звільняється Президентом за згодою Парламенту¹⁵⁴⁰. 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.

1535 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>.

1536 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).

1537 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>.

1538 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>.

1539 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>.

1540 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 медіа¹⁵⁴¹, 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 – Росією¹⁵⁴². Крім цього, спостерігається тенденція до погіршення стану розслідувань правопорушень щодо журналістів¹⁵⁴³. 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 Ніколова¹⁵⁴⁴ – 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.Info¹⁵⁴⁵, розсилання «темників»¹⁵⁴⁶ журналістам Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ»¹⁵⁴⁷.

У зв'язку з цим занепокоєння викликає зміна¹⁵⁴⁸ позиції Уряду щодо імплементації рішення Європейського суду з прав людини у справі «Седлецька проти України»¹⁵⁴⁹, яка полягає у відмові від внесення змін до законодавства України¹⁵⁵⁰ з метою забезпечення гарантій захисту журналістських джерел. Фактично це консервує наявну проблему і уможливорює вчинення аналогічних порушень прав журналістів у майбутньому¹⁵⁵¹.

На цьому тлі тривожним знаком є законодавча ініціатива, спрямована на обмеження загального доступу до Єдиного державного реєстру судових рішень (законопроект № 7033-д)¹⁵⁵². 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

1541 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/>.

1542 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>.

1543 Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини» (06.03.2024).

1544 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/>.

1545 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/>.

1546 «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.

1547 Всі свої. Як Офіс Президента бере під контроль Укрінформ. 2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2024/05/29/7458080/>.

1548 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).

1549 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>.

1550 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.

1551 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).

1552 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 тощо¹⁵⁵³ (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 дій¹⁵⁵⁴, 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» № 73¹⁵⁵⁵ (далі – наказ Головнокомандувача № 73) неповною мірою узгоджувався з нормами Закону про медіа¹⁵⁵⁶.

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 чітко¹⁵⁵⁷. 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 фіксерів¹⁵⁵⁸.

1553 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/>.

1554 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-akredytacziyi-zarubizhnym-zhurnalistam/>.

1555 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>.

1556 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини» (06.03.2024).

1557 Там само.

1558 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).

Проблема забезпечення їхнього належного страхування є особливо актуальною в період ведення бойових дій на території держави. У 2023 році страхування небагатьох журналістів, які працювали на передовій, забезпечувалося через спеціальний фонд, який фінансово підтримували іноземні донори¹⁵⁵⁹. 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 праці¹⁵⁶⁰. Зокрема, це стосується журналістів суспільного мовника, а також тих, хто працює у регіональних медіа¹⁵⁶¹. 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)¹⁵⁶², а також тому, що є можливість мобілізації чоловіків-журналістів, особливо тих, хто публікує критичні матеріали, до лав ЗСУ¹⁵⁶³.

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 суспільства¹⁵⁶⁴. 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 Україні¹⁵⁶⁵, яким відновлено доступ журналістів до приміщень Парламенту (за дотримання низки умов).

1559 Міжнародний фонд страхування журналістів. URL: <https://war-correspondent.info/>.

1560 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Український інститут медіа та комунікації» (12.03.2024).

1561 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).

1562 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>.

1563 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-yakij-zayavyv-pro-temnyky-zobov-yazaly-z-yavytysya-do-vijskkomatu-i61747>.

1564 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/>.

1565 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 України¹⁵⁶⁶ журналісти зобов'язані виконувати вимоги Кодексу етики українського журналіста¹⁵⁶⁷, 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 України¹⁵⁶⁸.

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 війни¹⁵⁶⁹, у відповідь на що КЖЕ розробила та опублікувала відповідні рекомендації й стандарти¹⁵⁷⁰. 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 медіагрупи¹⁵⁷¹.

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.

1566 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. 11¹. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

1567 Кодекс етики українського журналіста. Комісія з журналістської етики. URL: <https://cje.org.ua/ethics-codex/>.

1568 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представницею ГО «Український інститут медіа та комунікації» (12.03.2024).

1569 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-vzhyvannia-stylistychno-zabarvlenoi-leksyky-v-zhurnalistskykh-materialakh-pro-viynu/>.

1570 Там само; Саморегуляція українських медіа під час дії воєнного стану в Україні. З досвіду роботи Комісії 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/>.

1571 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 людини¹⁵⁷² та ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права¹⁵⁷³.

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»¹⁵⁷⁴, 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 роки¹⁵⁷⁵. Санкція у формі «заборони інтернет-провайдерам надання послуг з доступу користувачам мережі «Інтернет» до ресурсів» була застосована

¹⁵⁷² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

¹⁵⁷³ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

¹⁵⁷⁴ Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.

¹⁵⁷⁵ 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 Закону¹⁵⁷⁶, що дозволяє накладати «інші санкції, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим Законом». Надалі за допомогою цього інструменту було заблоковано понад 800 сайтів¹⁵⁷⁷, 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)»¹⁵⁷⁸. 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»¹⁵⁷⁹, 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 сайтів¹⁵⁸⁰.

Наступним таку можливість передбачив Закон України «Про медіа»¹⁵⁸¹, 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»¹⁵⁸². Відповідно до закріплених ним критеріїв, а також Положення про Перелік¹⁵⁸³ Нацрада винесла рішення про обмеження доступу до 225 сайтів, за допомогою яких надавався доступ до 22 сервісів¹⁵⁸⁴, 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.

1576 Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>.

1577 Sanctions registry. Лабораторія цифрової безпеки. URL: <https://freespeech.dslua.org/sanctions-registry/>.

1578 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>.

1579 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>.

1580 Нелегальні вебсайти. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Nelehalni-saity.html>.

1581 Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

1582 Там само.

1583 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>.

1584 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.

Новий Закон України «Про захист прав споживачів»¹⁵⁸⁵ 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 № 812¹⁵⁸⁶, а також окремими нормами Закону України «Про електронні комунікації»¹⁵⁸⁷, 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)¹⁵⁸⁸, різноманітних сайтів, а також боротьби з фішингом¹⁵⁸⁹. Дані Платформи прав людини вказують на 11 754 заблокованих сайти станом на серпень 2023 року¹⁵⁹⁰, причому ця практика тривала і надалі; останнє рішення про блокування датоване груднем 2023 року¹⁵⁹¹. Під рішення НЦУ підпадали як сайти російських медіа¹⁵⁹², так і українські сайти з продажу алкоголю та тютюнових виробів¹⁵⁹³, а також сайти з доступом до азартних ігор¹⁵⁹⁴. Крім того, за цією процедурою блокувалися сайти, що містили персональні дані загиблих українських військових¹⁵⁹⁵. 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

1585 Про захист прав споживачів: Закон України від 10.06.2023 № 3153-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3153-20/>.

1586 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>.

1587 Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20>.

1588 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>.

1589 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>.

1590 Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представником ГО «Платформа прав людини».

1591 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>.

1592 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.

1593 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>.

1594 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>.

1595 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 років¹⁵⁹⁶. 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)¹⁵⁹⁷ та адрес електронної пошти¹⁵⁹⁸.

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)¹⁵⁹⁹. 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 суспільства¹⁶⁰⁰, ситуація загалом залишилася незмінною. Норма про «інші санкції» активно використовується для продовження блокувань – з червня 2023 року було видано ще чотири таких укази¹⁶⁰¹.

1596 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/>.

1597 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>.

1598 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>.

1599 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/>.

1600 Can't Stop: Президент знову санкціонував блокування. Лабораторія цифрової безпеки. 2021. URL: <https://dslua.org/publications/can-t-stop-prezydent-znovu-sanktsionuvav-blokovannia/>.

1601 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 вище¹⁶⁰², 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 медіа¹⁶⁰³. 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 санкцій¹⁶⁰⁴ є безумовним позитивом, він не міститиме інформації про причини запровадження санкцій до осіб¹⁶⁰⁵, 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 № 812¹⁶⁰⁶ 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 доменів¹⁶⁰⁷. Невизначеність

1602 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>.

1603 Terrorist-related website blocking. Лабораторія цифрової безпеки. URL: <https://freespeech.dslua.org/decrees/terrorist-related-website-blocking/>.

1604 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>.

1605 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>.

1606 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>.

1607 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-derzhspetszvazku-ntsu-ta-nbu-shchodo>.

сфер контенту, в яких НЦУ може застосовувати повноваження, вже призводила до курйозів, як-от блокування Linktree¹⁶⁰⁸. 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 контенту¹⁶⁰⁹.

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 часу¹⁶¹⁰, причому, за оцінками фахівців, лише близько 10% розпоряджень НЦУ взагалі оприлюднюються¹⁶¹¹. 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 онлайн¹⁶¹².
4. Ухвалити зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 812¹⁶¹³, 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.

1608 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-tehnicnogo-upravlinnya-merezhami-telekomunikacii-ukhvaliv-rozporjadzhennya-rozblokovati-servis-linktr-ee>.

1609 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини».

1610 Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку. URL: <https://nkrzi.gov.ua/>.

1611 Під час війни з'явився супер-регулятор інтернету. Держспецзв'язку. Dead Lawyers Society. 2023. URL: <https://www.deadlawyers.org/super-regulator-internetu/>.

1612 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>.

1613 Деякі питання оперативно-технічного управління мережами 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 платформ¹⁶¹⁴, 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 послуги¹⁶¹⁵, 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, пра-

¹⁶¹⁴ 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>.

¹⁶¹⁵ 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>.

возахисників, 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 вбивстві¹⁶¹⁶ (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 років¹⁶¹⁷. Втім третій імовірний нападник на Стерненка втік від правосуддя¹⁶¹⁸. Інші виконавці та організатори нападів на Стерненка не були встановлені слідством і не притягнуті до відповідальності¹⁶¹⁹.

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 попереду¹⁶²⁰. 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 покарання¹⁶²¹.

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. Особливою проблемою досі залишається те, що найчастіше слідство обмежується встановленням тільки виконавців злочину, без

1616 Ухвала Приморського районного суду м. Одеси від 22.12.2023. Справа № 522/13809/20. Провадження № 1-кл/522/822/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115925765>.

1617 10 років за ґратами: виконавець другого замаху на Сергія Стерненка отримав вирок. Суспільне. 2023. URL: <https://suspinne.media/503017-10-rokiv-za-gratami-vikonavec-drugogo-zamahu-na-sergia-sternenka-otrimav-virok/>

1618 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.

1619 Instagram-сторінка Сергія Стерненка. URL: https://www.instagram.com/p/CtRfnRAoN_7/.

1620 Вбивство Каті Гандзюк. Що вирішив суд і які питання залишились без відповідей. BBC. 2023. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cqldpq21e25o>.

1621 Справа про вбивство Гандзюк: розгляд апеляції може початися заново. Суспільне. 2024. URL: <https://suspinne.media/kyiv/770305-sprava-pro-vbivstvo-gandzuk-rozklad-apelacii-moze-pocatisa-zanovo/>.

організаторів¹⁶²². 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 переслідування¹⁶²³ – 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 фіксувала¹⁶²⁴ 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 № 9534¹⁶²⁵. 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 реєстру¹⁶²⁶. Президент подав відповідні пропозиції, Парламент їх підтримав, а у жовтні 2023 року

1622 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.

1623 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.

1624 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; 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.

1625 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>.

1626 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 Закон¹⁶²⁷. 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 проживання¹⁶²⁸ або відслідковували у публічних місцях¹⁶²⁹, 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 Ніколова¹⁶³⁰. Але тільки один випадок отримав оцінку керівництва СБУ¹⁶³¹ і командування ЗСУ¹⁶³², 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. 201² КК України за начебто «продаж гуманітарної допомоги з метою отримання прибутку»¹⁶³³. 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. 201² 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 представників громадян-

1627 Зеленський підписав закон про відновлення е-декларування. Економічна правда. 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/10/10/705291/>.

1628 Внутрішній фронт. Хто й навіщо 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-antikoruptsiynykh-zhurnalistiv-i-aktivistiv/>.

1629 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/>.

1630 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/>.

1631 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/>.

1632 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_tsk_ponizili_v_posadi_n1583365.

1633 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/>.

ського суспільства. Для цього Уряд має продовжувати реформи правоохоронних органів та органів правопорядку, зокрема поліції¹⁶³⁴ та правничої освіти¹⁶³⁵.

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 року¹⁶³⁶ 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 Києві¹⁶³⁷, Львові¹⁶³⁸, Миколаєві¹⁶³⁹, Черкасах, Одесі, Дніпрі¹⁶⁴⁰,

1634 Карта реформ правничої освіти. Фондація DEJURE. URL: <https://karta-reformy-pravnychoyi-osvity.webflow.io/en>.

1635 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>.

1636 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>.

1637 «Гроші на ЗСУ»: під стінами КМДА проходить акція підтримки армії. Радіо Свобода. 2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/hroshi-na-zsu-pid-stinami-kmda-prokhodyt-aktsiya-na-pidtrymku-armiyi/32730855.html>.

1638 У Львові вдесяте відбувся мітинг «Спочатку дрони, потім стадіони». Суспільне. 2023. URL: <https://suspilne.media/614653-u-lvovi-vdesate-vidbuvsya-miting-spocatku-droni-potim-stadioni/>.

1639 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/>.

1640 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/>.

Запоріжжі¹⁶⁴¹ 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 року¹⁶⁴². Також з 2022 року влада не забороняє проведення культурних та освітніх заходів, що проводяться для збору коштів на підтримку армії¹⁶⁴³. 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 пересування¹⁶⁴⁴. Лише у жовтні 2023 року в Парламенті зареєстрували законопроект, який встановлює відповідальність за порушення комендантської години¹⁶⁴⁵. 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 року¹⁶⁴⁶. У 2023-му була заборонена також Партія регіонів¹⁶⁴⁷.

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.

1641 «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/>.

1642 «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/>.

1643 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/>.

1644 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>.

1645 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%20законопроєкту%20->

1646 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/>.

1647 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 комісії¹⁶⁴⁸. Водночас надалі майже всі ці справи були публічно розглянуті Верховним Судом.

Також дискусійним є питання, чи відповідає Конституції України доповнення¹⁶⁴⁹ 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/2019¹⁶⁵⁰. 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 України¹⁶⁵¹.

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 ОБСЄ¹⁶⁵². 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

1648 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>.

1649 Відповідні зміни були внесені до Закону України «Про політичні партії в Україні» у березні 2022 року.

1650 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>.

1651 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>.

1652 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 заходів¹⁶⁵³.

Мін'юст оприлюднив свій звіт про стан втілення плану дій на виконання Національної стратегії у сфері прав людини у 2023 році¹⁶⁵⁴. 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»¹⁶⁵⁵. 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 тощо¹⁶⁵⁶.

У вересні 2023 року у Верховній Раді зареєстровано законопроект¹⁶⁵⁷ № 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 № 953¹⁶⁵⁸, згідно з якою почали діяти нові правила

1653 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>.

1654 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>.

1655 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>.

1656 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/>.

1657 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>.

1658 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/npas/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 критика¹⁶⁵⁹ 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 № 953¹⁶⁶⁰.

У листопаді 2023 року Парламент ухвалив Закон України № 3448-IX¹⁶⁶¹, 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 № 604¹⁶⁶² 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 правоохоронцям¹⁶⁶³.

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 реформ¹⁶⁶⁴.
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

1659 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/>.

1660 CSO Meter 2023: Ukraine Country Report. URL: https://csometer.info/sites/default/files/2024-01/CSO%20Meter%20Country%20Report%20Ukraine%202023_ENG.pdf.

1661 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>.

1662 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 анти-терористичної 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>.

1663 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/>.

1664 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.

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 проживання¹⁶⁶⁵.

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 № 1049¹⁶⁶⁶. 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

¹⁶⁶⁵ Там само.

¹⁶⁶⁶ 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 проектів організаціями і порядок витрат ними публічних коштів також непрозорі¹⁶⁶⁷.

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 № 30¹⁶⁶⁸, 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 співфінансування¹⁶⁶⁹) започаткували конкурс підтримки проектів 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 № 182¹⁶⁷⁰ 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 проектів 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)¹⁶⁷¹.

1667 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.

1668 Про припинення процедури організації та проведення конкурсу з визначення програм (проектів, 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>.

1669 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-ednuyut-zusillya-na-pidtrimku-go-yaki-pratsyuyut-dlya-veteraniv>.

1670 Деякі питання Українського молодіжного фонду: постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2023 № 182. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-ukrainskoho-molodizhnoho-fondu-i280223-182>.

1671 CSO Meter 2023: Ukraine Country Report. URL: 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 філантропії¹⁶⁷². 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 вибором¹⁶⁷³. 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»¹⁶⁷⁴.
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»¹⁶⁷⁵, 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 повільно¹⁶⁷⁶. 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

¹⁶⁷² 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>.

¹⁶⁷³ Відсоткова філантропія. Як напряму розпоряджатися частиною свого податку? Українська Правда. 2022. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/gryshhuk/62c959a45423f/>.

¹⁶⁷⁴ 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.

¹⁶⁷⁵ 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.

¹⁶⁷⁶ CSO Meter 2023: Ukraine Country Report. URL: https://csometer.info/sites/default/files/2024-01/CSO%20Meter%20Country%20Report%20Ukraine%202023_ENG.pdf.

законопроекту. Законопроектом ці питання оминаються¹⁶⁷⁷. Тому ефективне 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 добросчесне 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 організацій¹⁶⁷⁸. 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 порушення¹⁶⁷⁹. Експерти погоджуються, що ризики, хоча і здаються невисокими, проте все ж наявні через недостатню юридичну визначеність тексту¹⁶⁸⁰.

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-ІХ¹⁶⁸¹ 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 для відмивання грошей та фінансування тероризму». Новий Закон зобов'язав більшість

1677 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.

1678 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-demokratii-v-ukrayini/>.

1679 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>.

1680 Пристрасті за лобізмом: що несе багатостраждальний Закон «Про добросчесне лобіювання». ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.info/columns/prystrasti-za-lobizmom-shho-nese-bagatostrazhdalnyj-zakon-pro-dobrochesne-lobiyuvannya/>.

1681 Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n1471>.

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. 166¹¹ КУпАП мають сплачувати керівники юридичної особи.

Нечіткість Закону України № 361-IX в частині визначення того, хто є КБВ ОГС, призвела до труднощів¹⁶⁸². Наприклад, в листопаді-грудні 2021 року банки заблокували¹⁶⁸³ 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 № 1011¹⁶⁸⁴, 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 ОГС¹⁶⁸⁵. 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 завершення¹⁶⁸⁶. 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 використання з метою фінансування тероризму, а лише визнає, що деякі з таких організацій

1682 Kozlovska L., Jardemalie 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/.

1683 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/>.

1684 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>.

1685 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-i-kinczevyh-beneficziarnyh-vlasnykiv-gromadskyh-organizacij/>.

1686 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>.

можуть бути використані з цією метою¹⁶⁸⁷. 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 КБВ¹⁶⁸⁸.

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, журналісти¹⁶⁸⁹ 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 час¹⁶⁹⁰, проте цього разу з ЄДРСР вилучено понад 6 млн судових рішень¹⁶⁹¹. Громадські організації звернулися до Державної судової адміністрації України та Вищої ради правосуддя з вимогою припинити незаконні дії та забезпечити публікацію рішень в ЄДРСР¹⁶⁹². Також Центр прав людини ZMINA спрямував скаргу до Омбудсман¹⁶⁹³.

У березні 2023 року ДП «Державні інформаційні системи» (адміністратор ЄДРСР) повідомило про завершення знеособлення даних і відновлення доступу до всіх судових рішень у реєстрі¹⁶⁹⁴. 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»¹⁶⁹⁵. Омбудсман, попри функцію забезпечення доступу до публічної інформації, не може вплинути на ДСА і забезпечити повний доступ до судових рішень¹⁶⁹⁶.

У січні 2023 року група народних депутатів зареєструвала законопроект № 7033-д¹⁶⁹⁷. 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 розглядалася у відкритому судовому засіданні), а також на час воєнного стану вилучити з реєстру

1687 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/>.

1688 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>.

1689 Із судового реєстру зникли тисячі вироків волинських судів за останні шість років. Центр журналістських розслідувань «Сила правди». 2022. URL: <https://sylpravdy.com/fz-sudovogo-reyestru-znykly-tysyachi-vyrokiv-volynskiyh-sudiv-za-ostanni-shist-rokiv/>.

1690 Чому зникають та засекречуються судові рішення?. Фондація DEJURE. 2021. URL: <https://dejure.foundation/chomu-znykayut-sudovi-rishennia/>.

1691 Чому влада хоче приховати судові рішення? ZMINA. 2023. URL: <https://zmina.info/articles/chomu-vlada-hoche-pryhovaty-sudovi-rishennya/>.

1692 Вимагаємо забезпечити доступ до державного реєстру судових рішень. ZMINA. 2022. URL: <https://zmina.ua/statements/vmagayemo-zabezpechity-dostup-do-derzhavnogo-reyestru-sudovyh-rishen/>.

1693 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/>.

1694 До уваги користувачів ЄДРСР! Державне підприємство «Інформаційні судові системи». 2023. URL: <https://ics.gov.ua/ics/news/novyny/1400891/>.

1695 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/100m5NshXZzFhTpya4jKzHmW169rf7tWk/view>.

1696 Відповідь Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ZMINA від 05.02.2024 № 6856.4/АН/193.7/23/45.3.

1697 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>.

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 законопроект¹⁶⁹⁸ і закликали Парламент його відхилити, оскільки він непропорційно обмежує право українців отримувати інформацію, яка становить значний суспільний інтерес¹⁶⁹⁹, 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 ухвалювати¹⁷⁰⁰. Проте депутати проігнорували цей заклик та ухвалили законопроект у першому читанні¹⁷⁰¹. 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.

1698 Аналіз проекту 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/problemny-7033d.pdf>.

1699 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/>.

1700 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/>.

1701 Рада хоче заборонити публікувати деякі судові рішення щодо нацбезпеки, мобілізації та військового обліку. ZMINA. 2024. URL: <https://zmina.info/news/rada-hoche-zaboronity-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 дитини¹⁷⁰² 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.

1702 Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо процедури повідомлень. 20.11.2014. URL: 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 тяжкості¹⁷⁰³. Підтверджено 15 випадків сексуального насильства над дітьми¹⁷⁰⁴, 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 паніку¹⁷⁰⁵.

За час повномасштабної війни здійснено безліч атак на заклади та установи для дітей. За два роки 3798 закладів освіти пошкоджено та 365 повністю зруйновано¹⁷⁰⁶, 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»¹⁷⁰⁷. 8 липня 2024 року росіяни здійснили черговий терористичний акт й атакували ракетами найбільшу дитячу лікарню України «Охматдит»¹⁷⁰⁸.

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

1703 Офіс Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/>.

1704 Bring Kids Back. URL: <https://www.bringkidsback.org.ua/>.

1705 Опитування проведене на платформі U-Report. Вибірка становить 3373 дитини. URL: <https://ukraine.ureport.in/opinion/6599/>.

1706 Освіта під загрозою. URL: <https://saveschools.in.ua/>.

1707 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>.

1708 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 атрибути¹⁷⁰⁹.

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 України¹⁷¹⁰.

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 дітей¹⁷¹¹.

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,

1709 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.

1710 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.

1711 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 родичами¹⁷¹².

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 Канада¹⁷¹³. 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»¹⁷¹⁴.

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 геноцидом¹⁷¹⁵. Зокрема, Резолюція ПАРЄ закликає: 1) ухвалити на рівні національних парламентів заяви та/або резолюції, що визнають депортації, насильницькі переміщення та невинуватені 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.

1712 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-povernennia-nezakonno-deportovanykh-i-prymusovo-peremishchenykh-ditey/>.

1713 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>.

1714 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>.

1715 Зарембо Т. Депортація українських дітей – ПАРЄ закликає країни-члени визнати переміщення дітей України геноцидом. Фокус. 2024. URL: <https://focus.ua/uk/voennoye-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 РФ¹⁷¹⁶. 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 стану¹⁷¹⁷. 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 України¹⁷¹⁸. Загалом за результатами розслідування 54 особам повідомлено про підозру, 31 особу засуджено¹⁷¹⁹.

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 реалізації¹⁷²⁰.

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 інституційно¹⁷²¹. 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-

1716 Публікація Офісу Генерального прокурора у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: https://www.facebook.com/pgo.gov.ua/posts/891569799672521?ref=embed_post.

1717 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>.

1718 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>.

1719 Публікація Офісу Генерального прокурора у соціальній мережі Facebook. 2024. URL: https://www.facebook.com/pgo.gov.ua/posts/891569799672521?ref=embed_post.

1720 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>.

1721 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 дій¹⁷²². Загалом же в Україні понад 65 000 дітей є сиротами чи позбавлені батьківського піклування¹⁷²³.

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 дитини¹⁷²⁴, за 2023-й – 950 дітей¹⁷²⁵. 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.

1722 «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>.

1723 Рішенням Уряду створено Державну службу у справах дітей. Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/trishenniam-uriadu-stvoreno-derzhavnu-sluzhbu-u-spravakh-ditei>.

1724 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>.

1725 «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 дітей¹⁷²⁶. 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, усиновлювачам¹⁷²⁷. 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.

¹⁷²⁶ 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>.

¹⁷²⁷ 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 ООН¹⁷²⁸, Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ЄКРН)¹⁷²⁹ 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/JHA¹⁷³⁰, Директиви 2012/29/ЄС¹⁷³¹ 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.

1728 UPR recommendations for Ukraine. URL: https://www.upr-info.org/sites/default/files/documents/2017-10/js3_upr28_ukr_e_main.pdf.

1729 ECRI conclusions on Ukraine. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ukraine>.

1730 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>.

1731 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 України¹⁷³², 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»¹⁷³³, Кодекс законів про працю України¹⁷³⁴, Закон України «Про рекламу»¹⁷³⁵ (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)¹⁷³⁶.

Найбільш цілісним документом, який створює основу антидискримінаційного законодавства в Україні, є Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»¹⁷³⁷ (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 ЄС¹⁷³⁸ щодо рівності, у цьому документі є кілька значних недоліків, які впливають на подальший розвиток антидискримінаційного права загалом¹⁷³⁹.

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 практики¹⁷⁴⁰.

1732 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>.

1733 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>.

1734 Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08%23Text>.

1735 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>.

1736 Антидискримінаційне законодавство в Україні: Дорожня карта. UNDP. 2024. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/antydyskryminatsiyne-zakonodavstvo-v-ukrayini-dorozhnya-karta>.

1737 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>.

1738 Посібник з європейського антидискримінаційного права. 2010. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook_non_discr_law_ukr.

1739 Антидискримінаційне законодавство в Україні: Дорожня карта. UNDP. 2024. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/antydyskryminatsiyne-zakonodavstvo-v-ukrayini-dorozhnya-karta>.

1740 Там само.

У Законі також відсутні важливі поняття, зокрема певні форми дискримінації, наприклад, сегрегація, дискримінація за асоціацією (спорідненістю)¹⁷⁴¹, 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 справах¹⁷⁴², 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 дискримінацію¹⁷⁴³. Як основний орган із запобігання та протидії дискримінації в Україні Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не має повноважень притягати порушників до адміністративної відповідальності¹⁷⁴⁴. 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 України¹⁷⁴⁵ («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 суду¹⁷⁴⁶, також не враховано позицію ЄСПЛ щодо того, що покарання має бути співмірним до порушення¹⁷⁴⁷.

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

1741 Доповідь ЄКПН щодо України (п'ятий цикл моніторингу). 2017. URL: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-ukraine-ukrainian-translation-16808b5caa>.

1742 Антидискримінаційне законодавство в Україні: Дорожня карта. UNDP. 2024. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/antydyskryminatsiyne-zakonodavstvo-v-ukrayini-dorozhnya-karta>.

1743 Там само.

1744 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>.

1745 Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

1746 Дискримінація: судова практика за період 2012–2020 рр. Огляд рішень судів у справах про дискримінацію в Україні за 2012–2020 роки. Рада Європи. ГО «Соціальна Дія». 2024. URL: https://drive.google.com/file/d/1661qEOUrcTl2yQyb_m47JeZu9gYo0h/view.

1747 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/ЈНА¹⁷⁴⁸. 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), побої і мордування (ч. 2 ст. 126), катування (ч. 2 ст. 127), погроза вбивством (ст. 129)¹⁷⁴⁹.

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 покарання¹⁷⁵⁰.

Крім цього, законодавство не передбачає криміналізації поведінки, прямо зазначеної в Рамковому рішенні 2008/913/ЈНА¹⁷⁵¹ (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/ЈНА. 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/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

1748 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>.

1749 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>.

1750 Там само.

1751 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 статті¹⁷⁵². Попри деякі зрушення у законодавстві та покращення практик, система правопорядку і далі демонструє неефективне розслідування злочинів ненависті¹⁷⁵³.

Національне законодавство не відповідає Директиві 2012/29/ЄС¹⁷⁵⁴, 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)**¹⁷⁵⁵ 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.

1752 Практика розслідування в Україні злочинів, вчинених з мотивів нетерпимості: звіт за результатами дослідження. URL: <https://drive.google.com/file/d/1gZZu2FtBzt2LAHRI9NNnnc7k91qGtU2/view>.

1753 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-nasylstvom-na-grunti-nenavysti>.

1754 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>.

1755 Standart operational procedures (SOPs).

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

Дані організацій громадянського суспільства та органів державної влади¹⁷⁵⁶ 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 дискримінації¹⁷⁵⁷. 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 дезагрегована 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)¹⁷⁵⁸. 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 дії¹⁷⁵⁹.

1756 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/>.

1757 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>.

1758 Compendium of practices for equality data collection. URL: <https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list>.

1759 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 рівнях¹⁷⁶⁰.

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.

¹⁷⁶⁰ 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 000¹⁷⁶¹, 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 інституцій¹⁷⁶², 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 інвалідністю¹⁷⁶³, і загалом спостерігається зменшення кількості працевлаштованих людей з інвалідністю порівняно з 2021 роком¹⁷⁶⁴. Серед безробітних осіб з інвалідністю та без інвалідності

1761 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/>.

1762 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>.

1763 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>.

1764 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% – жінки¹⁷⁶⁵. 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 України¹⁷⁶⁶. 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 несприятливі¹⁷⁶⁷. 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 дій¹⁷⁶⁸. 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 стикалися¹⁷⁶⁹. 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 ветерана¹⁷⁷⁰. 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-д¹⁷⁷¹. Цей законопроект передбачає додатковий захист права людей з інвалідністю на працевлаштування. Але частини законопроекту не відповідають стандартам ЄС, а саме – рамковий

1765 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>.

1766 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>.

1767 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_precevlashtuvanii.pdf.

1768 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-pratsevlashtuvannya-veteraniv-viyny-ryzyky-dlya-derzhavy>.

1769 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_precevlashtuvanii.pdf.

1770 Там само, С. 43.

1771 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 року¹⁷⁷², 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 працю¹⁷⁷³ 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 ООН¹⁷⁷⁴. 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»¹⁷⁷⁵.

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-інтернатах¹⁷⁷⁶. Україна має один із найвищих рейтингів інституціоналізації дітей в Європі¹⁷⁷⁷. Такі заклади в прифронтових зонах потрапляють під постійні обстріли, а дорослих і дітей, які проживають там, часто примусово депортують¹⁷⁷⁸. 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 України¹⁷⁷⁹ наголосив на необхідності деінституціалізації та посилення Україною зусиль в цьому напрямі. У 2022 році Комітет повторив¹⁷⁸⁰ цю рекомендацію вже з урахуванням викликів, пов'язаних із війною. Також

1772 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>.

1773 Відповідно до ст. 27 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю.

1774 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>.

1775 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>.

1776 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.

1777 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.

1778 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 Інформ. 2023. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/07/15/blyzko-200-paciyentiv-psyhonevrologichnogo-internatu-rashysty-vyvezly-u-nevidomomu-napryamku/>.

1779 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>.

1780 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 ЄС¹⁷⁸¹.

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 рік¹⁷⁸². 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 інвалідності¹⁷⁸³. Чинна система встановлення статусу інвалідності містить багато недоліків, внаслідок чого булинеодноразові спроби її реформувати. У межах реформування медико-соціальної експертизи (МСЕК) Україна до 1 вересня 2023 року¹⁷⁸⁴ повинна була розробити відповідний законопроект¹⁷⁸⁵.

Станом на липень 2024 року цей документ досі не розроблений. Напрацювання, презентовані на другому засіданні дорадчої групи¹⁷⁸⁶ восени 2023 року консалтинговою агенцією CIVITTA на замовлення Міністерства охорони здоров'я України, не були підтримані¹⁷⁸⁷ членами Коаліції «Здорові рішення для відкритого суспільства»¹⁷⁸⁸ (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 № 483¹⁷⁸⁹.

1781 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>.

1782 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>.

1783 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>.

1784 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>.

1785 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>.

1786 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).

1787 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/>.

1788 Більше про Коаліцію. URL: <https://healthsolutions.ngo/partners/>.

1789 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 організацій¹⁷⁹⁰ – 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 України¹⁷⁹¹. Але із затвердженням постанови Уряду № 303¹⁷⁹² 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 населенню¹⁷⁹³ 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 підприємств¹⁷⁹⁴. 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) наслідками¹⁷⁹⁵, які підлягають обов'язковій експертизі щодо додержання норм доступності¹⁷⁹⁶.

1790 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>.

1791 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>.

1792 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>.

1793 Ст. 9 Конвенції ООН про права людей з інвалідністю (ратифікована Україною в 2009 році).

1794 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/>.

1795 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>.

1796 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 коштів¹⁷⁹⁷. 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 місцях¹⁷⁹⁸ 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»¹⁷⁹⁹ 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 довкілля¹⁸⁰⁰. 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 проєктів будівель, навіть приватних будинків¹⁸⁰¹, 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 проєкту щодо відповідності вимогам доступності. Експертизу проектної документації будівництва проводять і державні, і недержавні організації¹⁸⁰² на запит замовника. Комплексний експертний висновок має довільну форму¹⁸⁰³. 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 проєкт виконано відповідно до «вимог щодо створення умов для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення»¹⁸⁰⁴. Враховуючи, що більшість установ та об'єктів в Україні є недоступними, можна зробити

1797 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-prikordonnoyi-sumshchini-24778>.

1798 Часто ці функції делегуються органам місцевого самоврядування.

1799 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.

1800 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>.

1801 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>.

1802 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>.

1803 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>.

1804 Проєкт 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 DREAM¹⁸⁰⁵ 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 проєкту¹⁸⁰⁶. 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 пунктів¹⁸⁰⁷, які постраждали внаслідок збройної агресії Росії¹⁸⁰⁸. Відповідно до звіту Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України за 2023 рік¹⁸⁰⁹ 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 відновлений¹⁸¹⁰. 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 передбачалося¹⁸¹¹. 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.

1805 Про реалізацію експериментального проєкту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого 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>.

1806 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>.

1807 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.

1808 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>.

1809 Звіт Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України за 2023 рік. URL: <https://restoration.gov.ua/4489/zvity/59572/59573.pdf>.

1810 Відповідь Циркунівської сільської ради Харківського району Харківської області від 11.03.2024 № 3 на запит ГО Fight For Right щодо надання публічної інформації.

1811 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, працевлаштування¹⁸¹².

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 дітей¹⁸¹³. Триває тенденція посилення розриву, який був ще до повномасштабного вторгнення, коли жінки виконували як мінімум удвічі більше

1812 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>.

1813 Вплив війни на можливості жінок: результати дослідження. Cedoss. 2023. URL: <https://cedos.org.ua/vplyv-vijny-na-mozhlyvosti-zhinok/>.

неоплачуваної роботи з догляду та домашніх обов'язків¹⁸¹⁴. 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 ЛГБТК+ 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 допомоги¹⁸¹⁵.

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 можливості¹⁸¹⁶.

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 року¹⁸¹⁷. 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 роки¹⁸¹⁸. 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»¹⁸¹⁹. 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.

1814 Оперативний гендерний аналіз ситуації в Україні. CARE & ООН. 2023. URL: https://careevaluations.org/wp-content/uploads/RGA_Ukraine_2023_UKRAINE_UKR.pdf.

1815 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>.

1816 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-meistryminhuta-inkliuzii-u-vidnovlenni>.

1817 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>.

1818 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>.

1819 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 рівнях¹⁸²⁰.

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 завдань¹⁸²¹. За попередніми оцінками, після ухвалення цієї постанови 7% депутаток сільських, селищних і міських рад склали мандати¹⁸²². З огляду на те, що представленість жінок у місцевих радах та на посадах голів і до повномасштабної війни зменшувалася¹⁸²³, 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 час¹⁸²⁴.

27 травня 2024 року у Верховній Раді було зареєстровано законопроект № 11300¹⁸²⁵, а 5 червня – альтернативний до нього законопроект № 11300-1¹⁸²⁶, 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.

1820 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>.

1821 Гендерна рівність за час війни: здобутки та необхідні зміни. Рух «Чесно». 2024. URL: <https://www.chesno.org/post/5879/>.

1822 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/>.

1823 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-zmenshylosya-na-12-6-gendernyi-monitoring/>.

1824 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>.

1825 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>.

1826 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%¹⁸²⁷.

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 партій¹⁸²⁸. 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% – жінки¹⁸²⁹. Жінки дедалі частіше влаштовуються за спеціальностями, за якими раніше працювали здебільшого чоловіки, зважаючи на значну залученість останніх до військової служби¹⁸³⁰. Законодавчих обмежень для цього в Україні немає.

Попри загальний дефіцит кадрів¹⁸³¹, 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.

1827 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>.

1828 Щоб гендерна квота працювала: які зміни потрібні до Виборчого кодексу. Платформа «Жінки – це 50% успіху України». 2020. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/shhob-genderna-kvota-pratsyuvala-yaki-zminy-potribni-do-vyborchogo-kodeksu/>.

1829 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/>.

1830 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>.

1831 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%¹⁸³².

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)¹⁸³³.

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%¹⁸³⁴.

Щодо сексуального насильства, за даними ОГП, за 2023 рік було обліковано 947 кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканості¹⁸³⁵. 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 вторгнення¹⁸³⁶. 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)¹⁸³⁷. 19 червня 2024 року

1832 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-podolanniahendernoho-rozryvu-v-oplati-pratsi-v-ukraini-na-period-do-2030-roku>.

1833 56% нових ФОПів в Україні у 2023 році відкрили жінки. Мінфін. 2023. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2023/11/20/116414627/>.

1834 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>.

1835 Щоб покращити систему захисту від гендерно зумовленого та домашнього насильства. Голос України. 2024. URL: <http://www.golos.com.ua/article/376463>.

1836 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-reakhuvannia-derzhavy-na-seksualne-nasylstvo-v-umovakh-viiny>.

1837 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>.

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.

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)¹⁸³⁸. Однак з часу ратифікації реалізували незначну кількість заходів для імплементації положень Конвенції. Як звертає увагу у своєму звіті Асоціація жінок-юристок «ЮрФем»¹⁸³⁹, 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 притулків, 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 року¹⁸⁴⁰. 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 читанні¹⁸⁴¹. 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

1838 Конвенція Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами. URL: <https://rm.coe.int/1680462546>.

1839 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>.

1840 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>.

1841 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>.

повномасштабного вторгнення, але досі не затверджений¹⁸⁴². Станом на кінець липня 2024 року він досі перебуває на стадії обговорення¹⁸⁴³.

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'язками¹⁸⁴⁴.

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-аут.

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)¹⁸⁴⁵.

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 року¹⁸⁴⁶. Однак цей законопроект так і не розробив Мін'юст, тому зобов'язання було перенесено на наступний період – до плану дій на 2021–2023 роки¹⁸⁴⁷.

1842 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>.

1843 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/>.

1844 «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>.

1845 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>.

1846 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>.

1847 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>.

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 обговорення¹⁸⁴⁸.

Законопроект «Про інститут реєстрованих партнерств» (реєстраційний № 9103)¹⁸⁴⁹, 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»¹⁸⁵⁰, 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 другому¹⁸⁵¹. 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 дер-

1848 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>.

1849 Про інститут реєстрованих партнерств: проект Закону України, реєстраційний № 9103 від 13.03.2013. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41497>.

1850 ECtHR, MAYMULAKHIN AND MARKIV v. UKRAINE, App. № 75135/14, 01.09.2023. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-224984>.

1851 Становище ЛГБТК 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>.

жавної 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.

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 № 5488¹⁸⁵² 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 ЛГБТІК+ 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 ЛГБТІК+ про свої права, низького рівня довіри до системи, а також недосконалості механізмів розслідування правоохоронними органами¹⁸⁵³.

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.

¹⁸⁵² 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>.

¹⁸⁵³ (Не)дискримінація ЛГБТІК+ 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.

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.
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).

- › Імплементація 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 напроцьовують перелік пріоритетних кроків для влади¹⁸⁵⁴. 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 свободи¹⁸⁵⁵.

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

1854 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.

1855 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.

Червоного Хреста (МКЧХ), їх було 811¹⁸⁵⁶. Станом на 19 липня 2024 року у Єдиному реєстрі людей, зниклих безвісти за особливих обставин – 47 194 особи¹⁸⁵⁷.

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 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 сфері¹⁸⁵⁸. 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 (РЄ) щодо укладення угоди про Реєстр шкоди, завданої агресією Росії проти України¹⁸⁵⁹. 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 РЄ, 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 експертки¹⁸⁶⁰.

1856 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/>.

1857 Як Україна розшукує зниклих безвісти внаслідок агресії Росії та підтримує членів їхніх сімей. Аналітичний звіт / Синюк О.; ред. Луньова О., Белячкова О. Київ, 2024. URL: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/07/znykli_bezvisty_a4_ua-preview.pdf.

1858 «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.

1859 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.

1860 Юлія Матвійчук, адвокаційна менеджерка БФ «Схід SOS»; Анастасія Калініна, юристка «КримSOS».

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 проєкт Закону України «Про облік осіб, життю та здоров'ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» (реєстраційний № 10256 від 13.11.2023)¹⁸⁶¹. 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 з 2014 року. Правозахисні організації висловлювали свої застереження та пропозиції щодо цього законопроект¹⁸⁶². 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 законопроект 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 законопроект¹⁸⁶³ № 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 Росії¹⁸⁶³.

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 РЕ, важливо розробляти національні механізми підтримки тих, хто постраждав від війни.

Майданчиком для розробки візії такого механізму виступив Офіс Омбудсман 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 організацій¹⁸⁶⁴. 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

1861 Про облік осіб, життю та здоров'ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України: проєкт Закону України, реєстраційний № 10256 від 13.11.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43188>.

1862 Позиція Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, щодо проєкту Закону України «Про облік осіб, життю 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.

1863 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>.

1864 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/Наказ%2098.15.23.pdf>.

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 Омбудсмана, вона має стати основою для розробки урядової Стратегії підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, та плану з її реалізації¹⁸⁶⁵.

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 роках¹⁸⁶⁶. 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 ВПО¹⁸⁶⁷. 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»¹⁸⁶⁸ 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.

1865 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.

1866 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>.

1867 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>.

1868 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>.

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 ВПО¹⁸⁶⁹. 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 1,5 млн осіб¹⁸⁷⁰. Це вже не перше продовження виплат, яке відбувається після прийнятого та публічно прокомунікованого 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 грн¹⁸⁷¹.

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 такій 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 проживання¹⁸⁷². 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 – № 11028¹⁸⁷³ та № 11281¹⁸⁷⁴. 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 отримають інформацію про об'єкти, в які можна вкладати кошти для реконструкції, а також скільки саме орієнтовно коштів потребує кожен об'єкт.

1869 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>.

1870 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>.

1871 Внутрішньо переміщені особи. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>.

1872 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/>.

1873 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>.

1874 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>.

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 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 півострова¹⁸⁷⁵.

У квітні 2024 року Верховна Рада ухвалила Закон України № 3674-IX¹⁸⁷⁶ (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»¹⁸⁷⁷ 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.

1875 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.

1876 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>.

1877 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>.

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 211¹⁸⁷⁸ 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 до 200 000 дітей¹⁸⁷⁹, 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 № 9069¹⁸⁸⁰, 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-IX¹⁸⁸¹, 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 правочинів¹⁸⁸², а за іншими даними окупаційних статистичних довідок, на території півострова протягом 2014–2022 років було

1878 Реєстрація народження особи без громадянства або особи з невизначеним громадянством. UNHCR-Україна. URL: <https://www.unhcr.org/ua/реєстрація-народження-особи-без-громад>.

1879 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>.

1880 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>.

1881 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>.

1882 URL: <https://pkk.rosreestr.ru/portal/apps/Cascade/index.html?appid=833816ecb12741f09ffc1e49e789b893>.

проведено 1 200 735 правочинів щодо житлових приміщень (купівля-продаж, спадщина, дарування, приватизація тощо)¹⁸⁸³. Автоматичне визнання всіх цих правочинів нікчемними на практиці може призвести до непередбачуваних наслідків та повного колапсу ринку 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 проєкт 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 витикає 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

¹⁸⁸³ Окупаційні дані «О регистрации прав на жилые 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>.

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-IX «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 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).

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 проєкту 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 проєкту 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).
- › Ухвалення комплексних змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».
- › Прийняття проєкту 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 стандартами задля підвищення ефективності розслідування міжнародних злочинів було однією з рекомендацій звіту¹⁸⁸⁴ 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 суду¹⁸⁸⁵. 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)¹⁸⁸⁶, 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 № 7290¹⁸⁸⁷, 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.

1884 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.

1885 Римський статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text.

1886 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.

1887 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>.

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 року¹⁸⁸⁸ і наслідків збройного конфлікту та окупації окремих частин території України)¹⁸⁸⁹.

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-членами¹⁸⁹⁰ (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. 124¹⁸⁹¹ 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)»¹⁸⁹² 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 звіту¹⁸⁹³ 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 заходів¹⁸⁹⁴ 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.

1888 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>.

1889 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>.

1890 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.

1891 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>.

1892 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>.

1893 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.

1894 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>.

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 Путіна¹⁸⁹⁵ та високопоставлених військових командирів¹⁸⁹⁶.

За цей час у 2022 році КПК України було доповнено розділом IX-2 «Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом»¹⁸⁹⁷, окремі положення якого набудуть чинності після ратифікації Римського статуту МКС.

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 вчинення¹⁸⁹⁸.

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 Смирнова¹⁸⁹⁹ 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»¹⁹⁰⁰ 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 Уряду¹⁹⁰¹ – необхідність провести комунікаційну роботу з населенням України задля забезпечення підтримки такого кроку. Проте загальнонаціональне опитування

1895 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>.

1896 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>.

1897 Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n7216>.

1898 Євромайдан SOS вимагає негайно ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду. ZMINA. 2022. URL: <http://surl.li/sbczv>; Коаліція «Україна. П'ята ранку» звернулася до влади та міжнародних партнерів з нагоди десятих роковин початку війни. ZMINA. 2024. URL: <http://surl.li/sbdaa>.

1899 Питання доцільності ратифікації Римського статуту варто розглядати вже після перемоги України. Інтерфакс-Україна. 2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/930100.html>.

1900 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>.

1901 Керівник Мін'юсту розповів, коли ратифікують Римський статут. Главком. 2020. URL: <https://glavcom.ua/country/society/kerivnik-minyustu-rozpoviv-koli-ratifikuyut-rimskiy-statut-657323.html>.

«Правовий захист постраждалих від воєнних злочинів Росії (23–26.12.2022)»¹⁹⁰² 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 наполягає¹⁹⁰³ на створенні спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії РФ проти України, оскільки в міжнародному 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 заявила¹⁹⁰⁴ 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 удосконалень¹⁹⁰⁵, 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'ю¹⁹⁰⁶ 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, Президентів та Верховній Раді. Міністр закордонних справ України неодноразово зазначав, що він підтримує ратифікацію¹⁹⁰⁷. 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))¹⁹⁰⁸.

1902 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.

1903 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-unyknyt-vidpovidalnosti>.

1904 Інформація з повідомлення в мережі X @ULAGroup. 2023. URL: <https://twitter.com/ULAGroup/status/1732794234338459854?s=20>.

1905 Accountability for the Crime of Aggression against Ukraine. Verfassungsblog. 2024. URL: <https://verfassungsblog.de/aggression-ukraine/>.

1906 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.

1907 Ратифікація Римського статуту не зашкодить Україні – Кулеба. Європейська правда. 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/03/24/7158633/>.

1908 Resolution RC/Res.6, 11.06.2010. URL: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf.

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 міжнародних організацій запускають ініціативи та вкладають ресурси¹⁹⁰⁹ на підтримку зусиль правосуддя з подолання наслідків повномасштабного вторгнення РФ, направляють своїх експертів¹⁹¹⁰.

При цьому експерти громадських організацій «Медійна ініціатива за права людини» (далі – МІПЛ) та «Українська правова консультативна група» (далі – УПКГ) під час інтерв'ю¹⁹¹¹ 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 конфлікти¹⁹¹², а для продовження роботи щодо України необхідна тривала експертна та фінансова підтримка¹⁹¹³ (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 злочинів¹⁹¹⁴ в Україні залишається на національній системі¹⁹¹⁵, яка потребує суттєвого посилення, зокрема й через удосконалення національного кримінального та кримінального процесуального законодавства як важливого інструменту в архітектурі правосуддя.

1909 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>.

1910 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>.

1911 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Українська правова консультативна група» та ГО «Медійна ініціатива за права людини».

1912 Website of the International Criminal Court, cases. URL: <https://www.icc-cpi.int/cases>.

1913 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.

1914 Інформаційне повідомлення (інфографіка) Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/storage/uploads/9f037fe0-abb7-4ccb-a5f4-e6899cf8936b/warcrime-08032024ua.jpg>.

1915 Голова Верховного Суду: 99% воєнних злочинів РФ розглянуть українські суди. Інтерфакс-Україна. 2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/922677.html>.

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 злочинів¹⁹¹⁶; 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 стандартів¹⁹¹⁷; 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 покарань рівню виконавців злочинів та тяжкості правопорушення та інше, що, зокрема, досліджували експерти¹⁹¹⁸. Причому ці питання не розв'язуються ще з початку збройного конфлікту в 2014 році, що суттєво перешкоджає розслідуванням вже 10 років¹⁹¹⁹.

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 обчислюватися¹⁹²⁰ (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 підозру¹⁹²¹). Інший приклад – доповнення КПК України положеннями про порядок та особливості взаємодії з Міжнародним кримінальним судом¹⁹²². 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 нього¹⁹²³. 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 Націй¹⁹²⁴ та ст. 8 Римського статуту МКС, в яких ідеться про планування, підготовку, ініціювання або вчинення акту агресії саме тією особою, яка

1916 Ч. 2 ст. 216 КПК України визначає виключну підслідність слідчих органів безпеки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n2054>.

1917 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>.

1918 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.

1919 Principle of complementarity: international justice in Ukraine. ULAG. 2019. URL: <https://ulag.org.ua/reports-and-materials/principle-of-complementarity-international-justice-in-ukraine>.

1920 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>.

1921 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>.

1922 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>.

1923 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.

1924 Definition of Aggression, General Assembly resolution 3314 (XXIX), 14 December 1974. URL: <https://legal.un.org/avl/ha/da/da.html>.

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 нормою¹⁹²⁵, 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.

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)¹⁹²⁶. 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)¹⁹²⁷. Ухвалення цього законопроекту в поточній редакції не матиме прогресивного впливу на правосуддя в справах щодо вчинення найтяжчих міжнародних злочинів, що, зокрема, зазначали й правозахисні організації¹⁹²⁸. 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 Росії¹⁹²⁹.

Про необхідність змін та адаптації кримінального законодавства України до міжнародних стандартів ідеться й в останньому звіті Європейської комісії¹⁹³⁰, зокрема про потребу розширити ознаки складу міжнародних злочинів, передбачити кримінальну відповідальність

1925 Бланкетна норма (з практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції). Ліга Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TS000079>.

1926 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.

1927 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>.

1928 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.

1929 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Медійна ініціатива за права людини».

1930 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.

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 загальнокримінальних діянь¹⁹³¹. 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)¹⁹³², так і представників судової гілки влади¹⁹³³. Важливість такої спеціалізації фахівців та відповідної системної професійної підготовки зазначали під час інтерв'ю й експерти громадських організацій МІПЛ та УПКГ¹⁹³⁴. 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 права¹⁹³⁵, практиці ЄСПЛ¹⁹³⁶, 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 ТОТ¹⁹³⁷, забезпечивши органам прокуратури та досудового розслідування виконання вимог ст. 216 КПК України.
- › Забезпечити ефективні та відповідні міжнародним стандартам¹⁹³⁸ процесуальні умови для збору, використання та належного зберігання доказів, зокрема цифрових відкритих джерел тощо.

1931 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>.

1932 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.

1933 Правосуддя за міжнародні злочини внаслідок агресії РФ: позиція суддів, ветеранів/ветеранок та запит населення України. 2023. URL: <http://surl.li/rtztx>.

1934 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Українська правова консультативна група» та ГО «Медійна ініціатива за права людини».

1935 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>.

1936 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>.

1937 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>.

1938 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>.

Окремої уваги потребує питання удосконалення положень щодо захисту потерпілих, свідків і захисників у такій категорії справ. Наявний у Парламенті законопроект № 5751¹⁹³⁹ 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 МІПЛ¹⁹⁴⁰ та УПКГ, оцінюючи цей трек роботи як досі недостатньо ефективний з боку держави¹⁹⁴¹.

Негармонізоване з міжнародними нормами національне кримінальне законодавство у підсумку призводить до невинного навантаження на органи правопорядку та обмежені ресурси національної системи правосуддя в умовах війни, що триває¹⁹⁴². 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 України¹⁹⁴³. Водночас значних часових і людських ресурсів системи правопорядку та судової системи потребують розслідування більше 16 000 злочинів проти основ національної безпеки¹⁹⁴⁴. 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 стандартами¹⁹⁴⁵.

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 агресії¹⁹⁴⁶.

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

1939 Про забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та інших осіб в інтересах правосуддя: проєкт Закону України, реєстраційний № 5751 від 12.07.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27335>.

1940 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/1q8d7OeMb8UV6YhfLuKpQwEwv1MQpMypn/view>.

1941 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представниками ГО «Українська правова консультативна група» та ГО «Медійна ініціатива за права людини».

1942 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.

1943 Інформація, отримана за результатами інтерв'ю з представником ГО «Медійна ініціатива за права людини».

1944 Інформаційне повідомлення (інфографіка) Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/storage/uploads/9f037fe0-abb7-4ccb-a5f4-e6899cf8936b/warcrime-08032024ua.jpg>.

1945 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>.

1946 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/1q8d7OeMb8UV6YhfLuKpQwEwv1MQpMypn/view>.

міжнародних стандартів та викликів забезпечення безпеки свідків, потерпілих та захисників у справах щодо розслідування найтяжчих злочинів.

3. Уряду слід напрацювати та ініціювати подання проекту 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.

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)¹⁹⁴⁷).
- › 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 законопроекту «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 законопроекту 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 законопроекту № 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.

1947 Resolution RC/Res.6, 11.06.2010. URL: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf.

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.

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 Севастополя¹⁹⁴⁸, а у вересні цього самого року – план заходів з її реалізації¹⁹⁴⁹.

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

1948 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>.

1949 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>.

окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя¹⁹⁵⁰, 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 Севастополя¹⁹⁵¹. До таких напрямів, зокрема, включені відновлення української влади в Автономній Республіці Крим ті 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, гуманітарної реінтеграції, відновлення прав корінних народів, передусім кримськотатарського, та когнітивна деокупація. Докладно ці сфери були описані в межах Пріоритетних кроків Української Держави після деокупації Криму¹⁹⁵² та Стратегії когнітивної деокупації Криму¹⁹⁵³, напрацьованих Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим.

Крім того, у квітні 2024 року Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України представило проєкт Стратегії державної політики щодо відновлення влади та реінтеграції населення деокупованих територій із залученням представників громадського сектору¹⁹⁵⁴.

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 громадянства 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 прийнята¹⁹⁵⁵. 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;

1950 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>.

1951 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-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3333-20#Text>.

1952 Пріоритетні кроки Української Держави після деокупації Криму. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. 2023. URL: <https://ppu.gov.ua/documents/priorytetni-kroky-ukrayinskoyi-derzhavy-pislya-deokupatsiyi-krymu/>.

1953 Стратегія когнітивної деокупації Криму. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. 2023. URL: <https://ppu.gov.ua/documents/strategiia-kognityvnoi-deokupatsii-krymu/>.

1954 Відбулася презентація проєкту 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-derzhavnoyi-vlady-ta-reintegracziyi-naselennya-deokupovanyh-terytorij/>.

1955 Докладніше про це – у розділі «Питання, пов'язані з громадянством».

- 2) необхідність напрацювання політики реінтеграції усіх окупованих територій, зокрема Автономної Республіки 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;
- 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. 111¹ («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. 111¹ КК України¹⁹⁵⁶. 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 року¹⁹⁵⁷ 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. 111¹ – 292 та 236 відповідно¹⁹⁵⁸.

У квітні 2022 року в КК України також була додана ст. 111² («Пособництво державі-агресору»), яка має загальне формулювання, під яке підпадають як види діяльності, передбачені в ст. 111¹ 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 доповіді¹⁹⁵⁹ 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.

1956 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.

1957 Там само.

1958 Виживання чи злочин: як Україна карає за колабораціонізм. Аналітичний звіт / Синюк О., Депутат Д., Вишневіська І., Волковинська В., Червонна В., Єлігулашвілі М.; ред. Луньова О. Київ, 2024. 104 с. URL: <https://zmina.ua/publication/vyzhyvannya-chy-zlochyn-yak-ukrayina-karaye-za-kolaboraczionizm/>.

1959 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>.

Отже, ця та інші суміжні статті містять низку проблем¹⁹⁶⁰:

- › 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.
- › Складність розмежування між різними статтями через дублювання складів злочинів у їх диспозиціях, наприклад, між ст.ст. 111¹ та 111², а також ст. 436² КК України. Зокрема, будь-яке з діянь, відповідальність за які передбачена в семи частинах ст. 111¹, 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. 111².
- › Нечіткість формулювань та їх дублювання призводить до різного застосування законодавства та неспівмірності порушення і покарання. Наприклад, заперечення збройної агресії за ч. 1 ст. 111¹ є проступком і передбачає покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, а заперечення збройної агресії за ст. 436² 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. 111¹ («Колабораційна діяльність»), 111² («Пособництво державі-агресору») та 436² («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 неодноманітності застосування законодавства, а також пріоритетизацію справ у межах ст. 111¹ КК України.

¹⁹⁶⁰ 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.

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 Севастополя¹⁹⁶¹, однак широка дискусія з питання не проводиться. Причиною може бути як попередній досвід проведення люстрації в Україні на основі Закону України «Про очищення влади»¹⁹⁶², який переважно сприймається як невдалий¹⁹⁶³, 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 тощо¹⁹⁶⁴.

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;

¹⁹⁶¹ 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>.

¹⁹⁶² Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.

¹⁹⁶³ 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-zviltennia-ia-kratsiue-liustratsiia-v-ukraini/>.

¹⁹⁶⁴ Інформація, отримана за результатами проведеного інтерв'ю з представницею Громадського холдингу «Група впливу».

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 Федерації¹⁹⁶⁵. Нормативно-правовим актом передбачено, що в межах втрат культурної спадщини оцінюються: шкода, завдана 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 діяльності¹⁹⁶⁶, 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 повернення¹⁹⁶⁷. У грудні 2023 року згадане міністерство заявляло про тестування системи з окремими музеями¹⁹⁶⁸, 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;

¹⁹⁶⁵ 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>.

¹⁹⁶⁶ 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>.

¹⁹⁶⁷ Мінкульт планує запустити музейний реєстр у 2024 році. Інтерфакс-Україна. 2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/953524.html>.

¹⁹⁶⁸ Там само.

- 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.

Питання для подальшого моніторингу

- › Законопроектні ініціативи щодо внесення змін до законодавства про колабораційну діяльність, зокрема, ст. 111¹ 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 громадянство¹⁹⁶⁹ та Конвенцію ООН про скорочення безгромадянства¹⁹⁷⁰. Підстави для набуття та втрати громадянства в Україні визначає Закон України «Про громадянство України»¹⁹⁷¹, 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 України¹⁹⁷² 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

1969 Європейська конвенція про громадянство від 06.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text.

1970 Конвенція ООН про скорочення безгромадянства від 03.08.1961. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text.

1971 Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III, ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

1972 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>.

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 звітного 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 документи¹⁹⁷³, тому виникають 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 втрачені¹⁹⁷⁴.

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 громадянство¹⁹⁷⁵ та Конвенції про скорочення безгромадянства¹⁹⁷⁶, 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 народженням¹⁹⁷⁷. 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 людей¹⁹⁷⁸ в Україні стали недокументованими та часто не мають

1973 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/>.

1974 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>.

1975 Європейська конвенція про громадянство від 06.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text.

1976 Конвенція ООН про скорочення безгромадянства від 03.08.1961. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text.

1977 Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III, ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

1978 Оцінка кількості осіб з невизначним громадянством в Україні УВКБ ООН. URL: <https://www.unhcr.org/ua/osobi-bez-gromadyanstva#:~:text=Офіційне%20міжнародне%20визначення%20особи%20без,держави%20в%20рамках%20її%20законодавства>.

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 документів¹⁹⁷⁹, 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. 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 реалізувати права, а й спричиняє поширення проблеми безгромадянства. Комітет ООН з прав людини¹⁹⁸⁰ 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 України¹⁹⁸¹.

Ба більше, 22 січня 2024 року Президент України вніс до Верховної Ради як невідкладний проєкт Закону № 10425¹⁹⁸². 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.

1979 Там само.

1980 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>.

1981 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>.

1982 Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України: проєкт Закону України, реєстраційний № 10425 від 22.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43564>.

Такі відмови Державної міграційної служби та подібні законопроекти не відповідають чинному законодавству України¹⁹⁸³ та взятим на себе Україною міжнародним зобов'язанням, зокрема Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року¹⁹⁸⁴, Конвенції про права дитини 1989 року¹⁹⁸⁵ та практиці держав – членів ЄС.

Так, відповідно до бельгійського Кодексу громадянства¹⁹⁸⁶ 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 Нідерландів¹⁹⁸⁷ 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 України¹⁹⁸⁸ 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 громадянства¹⁹⁸⁹.

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 України¹⁹⁹⁰.

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,

1983 Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III, ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

1984 Конвенція ООН про скорочення безгромадянства від 03.08.1961. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text.

1985 Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text.

1986 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.

1987 Rijkswet op het Nederlanderschap. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003738/2016-03-31/0>.

1988 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-zakonnyh-predstavnykiv/>.

1989 Історія бенефіціара БФ «Право на захист». URL: <https://r2p.org.ua/page/istoriya-ostapa-zalishalos-prosto-zabrati-pasport>.

1990 Докладніше про це – у підрозділі «Захист прав постраждалих внаслідок збройної агресії Росії проти України».

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 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 звітного 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 року¹⁹⁹¹, 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

1991 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>.

чи особами без громадянства (Бельгія, Болгарія, Ірландія, Кіпр, Нідерланди, Франція, Швеція – п'ять років; Греція – сім років; Німеччина – вісім років¹⁹⁹²).

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.

1992 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>.

- › 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 громадянство 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-IX¹⁹⁹³. 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,

¹⁹⁹³ 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>.

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 таких об'єктів становлять 58,9 млрд доларів США. Найбільших руйнувань зазнав житловий фонд у Донецькій, Київській, Луганській, Харківській, Чернігівській та Херсонській областях¹⁹⁹⁴.

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-IX. 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-IX 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 будинків¹⁹⁹⁵.

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-IX, у зв'язку з чим їхні права залишаються незахищеними¹⁹⁹⁶.

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 № 381¹⁹⁹⁷. 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.

1994 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/>.

1995 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>.

1996 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-znyshhene-neruhome-majno-analiz-novogo-regulyuvannya>.

1997 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>.

Однак норми цієї постанови стосуються лише обмеженого кола пошкоджених об'єктів і не охоплюють низку об'єктів нерухомого майна, у випадку пошкодження яких надання 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 № 600¹⁹⁹⁸.

10 травня 2023 року відбувся запуск програми «єВідновлення» 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 виплат¹⁹⁹⁹.

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 сертифіката²⁰⁰⁰. 27 грудня 2023 року Мінінфраструктури повідомило про старт резервування коштів за житловими сертифікатами з метою наступного придбання житла²⁰⁰¹. Станом на 6 березня 2024 року повідомляється, що вже понад 1000 родин придбали нове житло за програмою компенсації²⁰⁰². 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 майно²⁰⁰³.

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 будинку²⁰⁰⁴.

Додатково також очікується початок реалізації етапу надання компенсації за вже виконаний за власні кошти ремонт пошкодженого об'єкта, можливість отримання якої передбачена

1998 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>.

1999 «єВідновлення»: стартували перші виплати допомоги на ремонт житла. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2023. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34390.html>.

2000 Результати нового етапу «єВідновлення»: 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>.

2001 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>.

2002 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>.

2003 Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних із заборною 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>.

2004 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=IwAR2UNn8nSAMRHirRms9wNXiECIcrvoxlavXY2D6BMJ07uqAcb8MYGf5fGeXE>.

Законом з 1 січня 2024 року. Однак з огляду на те, що можливість подання заяв про надання компенсації за вже виконаний ремонт і досі відсутня, ті постраждалі, 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 Реєстру²⁰⁰⁵. Однак подання заяви не означатиме швидке отримання компенсації заявником. Це, окрім запуску самого Реєстру, потребуватиме створення відповідного компенсаційного механізму²⁰⁰⁶.

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 Землі²⁰⁰⁷. Метою цього проєкту є встановлення за результатами обстеження, що здійснюється із застосуванням відповідних інформаційних продуктів, факту знищення об'єктів нерухомості та надання компенсації їхнім власникам²⁰⁰⁸.

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'єкт 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 процедурою²⁰⁰⁹. 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,

2005 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>.

2006 Поширені питання. Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України. 2024. URL: <https://rd4u.coe.int/uk/faq#f%22379613%22:f61>.

2007 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.

2008 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>.

2009 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)²⁰¹⁰, при максимальній сумі компенсації не більш як 300 000 грн за один об'єкт зруйнованого житла²⁰¹¹. Розв'язанням цієї проблеми має стати розширення дії механізму надання компенсації, створеного Законом України № 2923-IX 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-IX та Урядом²⁰¹².

(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-IX 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-IX 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 України²⁰¹³.

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 повідомлення²⁰¹⁴.

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

2010 Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 02.12.2021 № 1928-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20/ed20211202#Text>.

2011 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>.

2012 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-poshkozhdzhennia-zhytla-rik-rehuliuvannia>.

2013 Там само.

2014 Там само.

формі²⁰¹⁵. 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 відсутня²⁰¹⁶.

Несвоєчасне впровадження технічного функціоналу «Дії», необхідного для реалізації механізму надання компенсації.

1 січня 2024 року набрали чинності нові положення Закону України № 2923-ІХ, 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 компенсацію²⁰¹⁷.

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 № 11147²⁰¹⁸ 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-ІХ, 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

2015 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 «eВідновлення»: постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 381. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text>.

2016 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-poshkozhdzhennia-zhytla-rik-rehuliuvannia>.

2017 Там само.

2018 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 менша²⁰¹⁹.

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 інформації²⁰²⁰.

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 інвентаризації²⁰²¹.

2019 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_власности_Rapid_Needs_Assessment_-_Ukrainian_2.pdf.

2020 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>.

2021 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 оцифрування²⁰²².

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 територій²⁰²³. Відповідні територіальні обмеження передбачено і для нотаріусів²⁰²⁴. 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.

2022 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>.

2023 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>.

2024 Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: постановою 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 України²⁰²⁵ (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 особа²⁰²⁶. Крім цього, як зазначає ФДМУ, відповідні законодавчі зміни у травні 2023 року дають змогу відновити велику приватизацію²⁰²⁷.

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 агресії²⁰²⁸.

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'єкти²⁰²⁹. 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,

2025 Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>.

2026 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>.

2027 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>.

2028 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>.

2029 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).

включених до відповідного переліку територій²⁰³⁰, затвердженого Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України²⁰³¹.

Постановою Уряду від 12 липня 2024 року № 809²⁰³² 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-IX²⁰³³ 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 грн²⁰³⁴.

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 власності²⁰³⁵. 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.

2030 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>.

2031 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>.

2032 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>.

2033 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>.

2034 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/>.

2035 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-udосконаленням-normatyvno-pravovoi-bazy-dialnosti>.

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 експертизу²⁰³⁶ 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 розслідування²⁰³⁷.

Право на справедливий судовий розгляд нерідко порушується, про що свідчить 38 рішень, винесене ЄСПЛ у 2023 році²⁰³⁸ 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

2036 Висновок щодо проєкту КПК України DGI-I (2011) 16 від 02.11.2011. URL: <https://rm.coe.int/16802e707c>.

2037 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_рок.pdf.

2038 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 правопорядку²⁰³⁹, 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 провадженні²⁰⁴⁰, передбачає додаткові процедурні гарантії для захисту прав дітей. До того ж у контексті ювенальної юстиції важливою є Директива про права потерпілих (2022)²⁰⁴¹, 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 дітей²⁰⁴², Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (Лансаротської конвенції)²⁰⁴³ та інших міжнародно-правових документах.

За останні 10 років відбулися помітні зрушення у забезпеченні прав дитини в межах кримінальної юстиції²⁰⁴⁴, 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»²⁰⁴⁵ для допиту дітей; 4) запроваджена можливість дистанційного допиту – за допомогою відеоконференції; 5) створені центри з надання безоплатної правничої допомоги, де гарантовано надається допомога дітям; б) доведено на практиці успішність медіації у кримінальних справах дітей

2039 Рада бізнес-омбудсмена. Статистика. URL: <https://boi.org.ua/stats/>.

2040 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>.

2041 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>.

2042 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>.

2043 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.

2044 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>.

2045 «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 дитини²⁰⁴⁶; 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 із 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)²⁰⁴⁷.

У 2023 році затверджено Порядок реалізації пілотного проєкту імплементації міжнародних стандартів правосуддя, дружнього до дитини, у практичну діяльність²⁰⁴⁸, яким передбачено впровадження з 1 червня 2023 року в Житомирській²⁰⁴⁹, 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

2046 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».

2047 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>.

2048 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>.

2049 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/>.

дій для подальшого використання у суді; 4) обстановка, дружня до дитини; 5) участь у провадженні (у розумінні розд. III Керівних принципів Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей)²⁰⁵⁰.

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 Вінницькій²⁰⁵¹, Тернопільській²⁰⁵², Чернівецькій²⁰⁵³, Житомирській²⁰⁵⁴ 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 утворено²⁰⁵⁵ Управління з процесуального керівництва у справах про воєнні злочини, пов'язані із сексуальним насильством (СНПК), потерпілими від якого

2050 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-druzhnyogo-do-ditini>.

2051 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-vprovadzhenia-modeli-barnakhus-na-vinnychchyni-za-umovy-chitkoi-mizhvidomchoi-koordinatsii-stane-rykladom-dlia-inshykh-oblastei-natalia-zabolotna>.

2052 Робота проекту «Барнахус» на Тернопільщині: навчальний тренінг для учасників. Безоплатна правнича допомога. 2021. URL: <https://legaid.gov.ua/novyny/robova-proektu-barnahus-na-ternopilshhyni-navchalnyj-trening-dlya-uchasnykiv/>.

2053 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-pidtrimki-ditej-za-modellyu-barnaxus/>.

2054 У Житомирі відкрили центр захисту та соціально-психологічної підтримки «Барнахус». Міністерство юстиції України. 2023. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/u-jitmiri-vidkrili-tsentri-zahistu-ta-sotsialno-psihologichnoi-pidtrimki-barnahus>.

2055 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 запрацював²⁰⁵⁶ 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)²⁰⁵⁷ 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,

2056 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>.

2057 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 сумнівом²⁰⁵⁸ – 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 (заблюреним) 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 «злодієм», «хуліганом», «бандитом», «зловмисником» тощо²⁰⁵⁹. 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) ухвали²⁰⁶⁰ 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) ухвали²⁰⁶¹ ВАКС від 17 січня 2024 року у справі № 991/4071/22

2058 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.

2059 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>.

2060 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>.

2061 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 сформувало 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 відповідає б Конституції України.

Відсутність окремих механізмів оскарження рішення *in absentia*

У гл. 24¹ 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/JHA²⁰⁶² від 26 лютого 2009 року передбачає можливість нового судового розгляду або застосування інших засобів правового захисту. Ці положення суголосні з Директивою (ЄС) 2016/343²⁰⁶³ 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 ЄСПЛ²⁰⁶⁴ 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 судами²⁰⁶⁵.

2062 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://hrcaak.srce.hr/ojs/index.php/ecljc/article/download/7113/4604/>.

2063 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>.

2064 ECHR, Colozza v. Italy, 9024/80, 12 February 1985, § 29. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

2065 Trials in absentia, Global Rights Compliance. URL: <https://www.asser.nl/media/795064/grc-trials-in-absentia-english.pdf>.

За даними кримінальної статистики²⁰⁶⁶, 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. 111¹ КК України); 1012 – пособництво державі-агресору (ст. 111² 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 № 9579²⁰⁶⁷. 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, викладена²⁰⁶⁸ 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 мовою²⁰⁶⁹.

2066 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>.

2067 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>.

2068 Постанова Верховного Суду від 21.12.2022 у справі № 759/5737/17 (провадження № 51-2899км20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108225763>.

2069 Коли процес важливіший за результат, або роздуми про справжню вартість кримінального провадження *in absentia*. JustTalk. 2024. URL: <https://justtalk.com.ua/post/koli-protses-vazhlivishij-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 № 9351²⁰⁷⁰, 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 тощо²⁰⁷¹.

З метою уникнення таких ситуацій Україна з 2017 року розвиває систему Custody Records²⁰⁷² – 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 поводження 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)²⁰⁷³. Цей процес триває,

2070 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>.

2071 Прокурор: Керує? Координує? Наглядає? Розслідує? Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В.; за заг. ред. Белоусова Ю. СТ-Друк, 2017. С. 238. URL: <https://ecpl.com.ua/publications/rol-prokurora-na-dosudovi-stadii-kriminal-noho-protsesu/>.

2072 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>.

2073 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 переоблаштований²⁰⁷⁴ ІТТ № 1 м. Чернівці. До того ж система з часом може бути розширена на інші органи – наразі підготовча робота²⁰⁷⁵ відбувається в Державній кримінально-виконавчій службі України.

21 березня 2024 року Верховна Рада прийняла Закон України № 3623-IX²⁰⁷⁶ 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-офіцерів²⁰⁷⁷.

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 GDPR²⁰⁷⁸.

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.

2074 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-trimannia-iaki-vidpovidaie-ievropeiskym-vymoham>.

2075 Робоча зустріч щодо впровадження проекту Custody Records в установах ДКВС України. Фейсбук-сторінка Департаменту з питань виконання кримінальних покарань. 2022. URL: <https://www.facebook.com/share/p/feP41RMwvJ21QK67/>.

2076 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>.

2077 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-bereznja-2024-roku/#link2>.

2078 Загальний регламент про захист даних (GDPR). URL: 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/ЄС²⁰⁷⁹ 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 функціонує²⁰⁸⁰ 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-ІХ²⁰⁸¹, 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)²⁰⁸² 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 характеру, а також представнику юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження,

2079 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>.

2080 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/>.

2081 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>.

2082 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>.

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 перекладачів²⁰⁸³ (розпорядник – Державна міграційна служба), яким користуються, зокрема, у кримінальному провадженні. Судова влада також користується Реєстром перекладачів жестової мови²⁰⁸⁴, 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 освіту²⁰⁸⁵. 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 конкурентноздатним на ринку, і професійні перекладачі не бажають витратити свій час на таку роботу. Водночас у судовій практиці зустрічаються випадки скарг²⁰⁸⁶ 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

2083 Довідково-інформаційний реєстр перекладачів. Державна міграційна служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/services/translates.html>.

2084 Реєстр перекладачів жестової мови. Всеукраїнська асоціація перекладачів жестової мови та людей з інвалідністю. URL: <https://uaslt.org/roster/>.

2085 Постанова Верховного Суду від 04.03.2021 у справі № 732/415/19 (провадження № 51-5669км20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95382778>.

2086 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 території²⁰⁸⁷. 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 правосуддя²⁰⁸⁸, 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 зазначила²⁰⁸⁹, 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 статистики²⁰⁹⁰, загальна кількість справ (без врахування статистики щодо запитів/доручень/клопотань про допит), у яких судові провадження здійснювалося

2087 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>.

2088 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/.

2089 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>.

2090 Судова влада. Статистика. URL: 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 інституту²⁰⁹¹.

У п. 4.1.4 Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки²⁰⁹² 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-IX²⁰⁹³).

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-IX²⁰⁹⁴, 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-IX²⁰⁹⁵, 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.

2091 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>.

2092 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>.

2093 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>.

2094 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>.

2095 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)/2023²⁰⁹⁶, 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 Procedure²⁰⁹⁷) 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).

²⁰⁹⁶ Рішення Конституційного Суду України від 22.11.2023 № 10-р(II)/2023 у справі за конституційними скаргами Дорошко Ольги Євгенівни, Євсіфеева 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>.

²⁰⁹⁷ 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).

Додаток 1 до звіту

Інформація щодо досягнутого прогресу за сферами,
охопленими розділом 23 «Правосуддя та фундаментальні права»
Звіту Європейської комісії , протягом серпня 2024 року

*Відповідна інформація буде додана до звіту **10 вересня 2024 року**.*

**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 |
|-----------------------|---|--|
| СУДОВА РЕФОРМА | | |
| 1 | Відсутність єдиної стратегії розвитку судової влади як базового документа, що регламентував би ключові завдання та очікування від наступних етапів реформування у цій сфері | Ухвалити стратегічний документ щодо розвитку судової влади на наступні п'ять років (2025–2030) з урахуванням усіх міжнародних зобов'язань і наявних спроможностей, а також розробити й затвердити план дій з його реалізації |
| 2 | Відсутність ґрунтовного аналізу попередніх етапів судової реформи, їхніх успіхів і помилок | Провести аналіз результатів судової реформи за попередні періоди, її досягнень і провалів, зокрема ефективності прийнятих законодавчих змін |
| 3 | У складі Вищої ради правосуддя (ВРП) наразі бракує чотирьох членів (квоти Президента і з'їзду адвокатів). Це впливає на кворум, створює ризики під час голосувань на засіданнях і мінімум на 20% збільшує навантаження на наявний склад. У випадку, якщо станом на березень 2025 року з'їздом суддів не буде обрано двох нових членів ВРП на заміну тих, у кого завершаться повноваження, є ризик зупинення частини процедур. ВРП при цьому працюватиме на межі кворуму | З метою ефективної діяльності ВРП і безперервного виконання властивих їй функцій необхідно здійснити всі можливі дії задля обрання/призначення чотирьох членів ВРП за квотами Президента та з'їзду адвокатів, а також обрання двох нових членів ВРП за квотою з'їзду суддів на заміну тих, чиї повноваження завершуються в березні 2025 року. Розробити альтернативний механізм скликання та проведення з'їзду адвокатів (зокрема через електронні сервіси та голосування онлайн) і передбачити відповідальність керівництва Національної асоціації адвокатів України у разі його непроведення. Нереалізація Президентом своїх повноважень з призначення членів ВРП потребує широкої правничої дискусії та розробки механізмів врегулювання таких ситуацій |
| 4 | З 1 серпня 2024 року в Етичній раді відсутній один член із трьох, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями. Це певною мірою погіршить становище кандидата на посаду члена ВРП, оскільки за рішення про його відповідність критеріям професійної етики та доброчесності обов'язково мають проголосувати два члени Етичної ради, запропоновані міжнародними та іноземними організаціями | Якнайшвидше призначення нового члена Етичної ради для забезпечення її ефективної роботи, зокрема в частині прийняття найбільш виважених рішень. Для цього міжнародним партнерам необхідно якнайшвидше надати пропозиції щодо кандидата до складу Етичної ради, а ВРП – без зволікань призначити нового члена такої ради |

| | | |
|----|---|--|
| 5 | Триває практика звернення до ВРП з поданням щодо утримання судді під вартою без відсторонення його від здійснення правосуддя | Внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», які б регламентували, що при наданні ВРП згоди на утримання судді під вартою чи арештом одночасно розв'язується питання і щодо відсторонення його від здійснення правосуддя. |
| 6 | І далі фіксуються спроби суддів звільнитися у відставку під час процедури кваліфікаційного оцінювання та у випадку наявності поданих щодо судді дисциплінарних скарг задля уникнення негативних наслідків | Законодавчо закріпити, що у випадку подання суддею заяви про звільнення у відставку, однак при наявності поданих (але не відкритих) щодо судді дисциплінарних скарг, питання відкриття та розгляду таких скарг розв'язуються ВРП протягом двох місяців. Законодавчо закріпити, що звільнення судді у відставку під час процедури кваліфікаційного оцінювання має ухвалюватися з урахуванням інформації про наявність або відсутність щодо такого судді дисциплінарних скарг. У випадку відсутності поданих скарг, право на відставку може бути реалізовано в будь-який момент, попри триваюче кваліфікаційне оцінювання судді |
| 7 | Наявність різної практики у дисциплінарних палатах ВРП щодо притягнення судді до відповідальності при схожих обставинах, що може стати приводом для скасування частини рішень ВРП | Проведення ґрунтовного аналізу нової практики ВРП щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, виявлення розбіжностей. У подальшому доцільним є розміщення на вебсайті ВРП відкритих даних у розрізі роботи кожного члена ВРП із відображенням інформації щодо всіх голосувань, строків розгляду, кількості розглянутих скарг та інших питань притягнення суддів до відповідальності |
| 8 | Визначення ВРП пріоритетності дисциплінарних скарг та їх подальший розгляд | Уточнення критеріїв визначення пріоритетності дисциплінарних скарг і встановлення чітких часових меж їх розгляду – два місяці з моменту встановлення критерію пріоритетності |
| 9 | Тривале погодження Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) не сприяє єдності практики в оцінці суддів і кандидатів на посаду судді, а також підвищує корупційні ризики | Якнайшвидше прийняти Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), щоб оцінка кандидатів у судді у розпочатих конкурсах відбувалася з урахуванням положень такого акта |
| 10 | Робота Конкурсної комісії з добору кадрів для Служби дисциплінарних інспекторів (СДІ ВРП) характеризується певним зволіканням, з одного боку, та вкрай високими вимогами під час тестування когнітивних навичок кандидатів – з іншого, унаслідок чого можуть бути певні затримки в реалізації різних етапів конкурсу та навіть повтор деяких процедур, як це вже відбулося під час конкурсу на посаду керівника СДІ ВРП | Якнайшвидше, з дотриманням принципів відкритості та прозорості, завершити добір на посади СДІ ВРП. Слід також переглянути прохідний бал під час тестування когнітивних навичок кандидатів після ґрунтовного вивчення цього питання досвідченими тестологами |

| | | |
|----|--|---|
| 11 | Попри відсутність обов'язку щодо оприлюднення висновків про припинення участі кандидата в конкурсі до СДІ ВРП є ризик самостійного зняття з конкурсу частини кандидатів | Доцільнішим вбачається застосування під час конкурсу так званого позитивного відбору (як при доборі кандидатів у члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС)) |
| 12 | Є проблема з приміщенням, де має працювати СДІ ВРП, його технічним обладнанням та іншими організаційними питаннями подальшої роботи СДІ ВРП | ВРП спільно з Кабінетом Міністрів України доцільно у другому кварталі 2024 року розв'язати питання із забезпеченням СДІ відповідним приміщенням, його обладнанням тощо |
| 13 | Встановлення у Плані для Ukraine Facility на 2024–2027 роки прив'язки до кількості дисциплінарних скарг, які мають бути вирішені із залученням СДІ ВРП, може призвести до штучного затягування із розглядом частини скарг | З урахуванням, що притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності є функцією ВРП, яка після її відновлення здійснюється безперервно, вбачається недоцільним і неможливим встановлення чіткого відсотка дисциплінарних скарг, які мають бути розглянуті із залученням СДІ ВРП |
| 14 | Звільнення колишнього Голови ВККС створило вакантну посаду, яка потребує швидкого заповнення | Провести конкурс на одну посаду члена ВККС (за суддівською квотою) в розумні строки |
| 15 | Відсутність законодавчого врегулювання питання заміни члена ВККС, що достроково склав повноваження, іншим членом із числа кандидатів, які вже пройшли конкурсні процедури, викликає необхідність проведення повторного конкурсу на одну посаду, що є нераціональним використанням ресурсів, насамперед людських і фінансових | У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» доцільно передбачити норму, відповідно до якої, у випадку зменшення кількісного складу Комісії на одну-три особи, нові члени призначаються з резерву кандидатів, які успішно пройшли конкурсні процедури, але не були призначені ВРП на посаду члена ВККС. Новий же конкурс має проводитися, якщо зменшення складу ВККС відбулося більше, ніж на три особи |
| 16 | Закон України «Про судоустрій і статус суддів» містить низку прогалин, які заважають однозначно тлумачити задум законодавця щодо статусу та повноважень ВККС. Фінансова залежність від Державної судової адміністрації України (ДСА) впливає на роботу ВККС, що позначається на всіх внутрішніх процесах Комісії | Розробити і внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими більш чітко визначити статус ВККС і повноваження її пленарного складу. Прийняття законопроекту № 11254, за яким ВККС отримує статус головного розпорядника бюджетних коштів відносно себе та Національної школи суддів України (НШСУ), підвищить інституційну спроможність Комісії. Вважається доцільним посилення внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів та регулярне звітування відповідних співробітників секретаріату ВККС перед членами ВККС, а також підсилення фінансового підрозділу додатковим кадровим ресурсом |

| | | |
|----|--|--|
| 17 | Наявність колізій в порядку призначення та звільнення керівника секретаріату ВККС | Унормувати порядок призначення і звільнення керівництва секретаріату ВККС |
| 18 | Найбільшою проблемою, що впливає на інституційну спроможність ВККС, є залежність від інших органів (Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Національного антикорупційного бюро України (НАБУ)) в питаннях отримання інформації з державних реєстрів та її аналізу щодо суддів і кандидатів на посаду судді, та відсутність у ВККС інституційної спроможності працювати з реєстрами самостійно | Доцільним вбачається створення самостійного аналітичного підрозділу всередині ВККС, працівники якого працюватимуть з усіма державними реєстрами та аналізуватимуть отриману з них інформацію щодо суддів і кандидатів на посаду судді. Аналітичний підрозділ слід створити за прикладом СДІ ВРП. Варто провести функціональний аудит секретаріату ВККС задля подальшого визначення оптимальної структури апарату ВККС |
| 19 | Хоча ВККС і робить низку кроків на шляху цифровізації, загальний її рівень залишається низьким. Самостійною проблемою є відсутність майнових прав на програмне забезпечення, на якому побудована робота ВККС | Подальша диджиталізація ВККС, що є об'єктивно необхідною для ведення досьє суддів і кандидатів на посаду судді в електронному форматі, обміну інформацією з державними реєстрами, судами, іншими органами системи правосуддя. Доцільно також вивчити питання застосування інструментів штучного інтелекту (ШІ) для обробки великих обсягів даних. Вбачається за необхідне врегулювати питання з майновими правами власності на програмне забезпечення та подальша робота щодо його інтеграції з ЄСІТС |
| 20 | Обмежені строки роботи (5 листопада 2024 року) Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) можуть створити проблеми із завершенням конкурсу до Вищого антикорупційного суду (ВАКС) | Внести зміни до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», передбачивши продовження строків роботи ГРМЕ мінімум на один рік, наприклад, шляхом прийняття законопроекту № 11426 |
| 21 | Занадто короткий строк перевірки кандидатів у судді, який наданий ГРМЕ після того, як кандидати успішно склали іспити | Через зміни до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» збільшити строки перевірки з боку ГРМЕ кандидатів у судді ВАКС з 30 до 60 днів, виклавши норму так: «Таке спеціальне спільне засідання проводиться не пізніше ніж на 60 день з дня оголошення результатів іспиту, що складається кандидатами для встановлення відповідності кандидата на посаду судді критерію професійної компетентності» |
| 22 | Відсутність методології проведення співбесід із кандидатами на посади суддів місцевих судів | Доцільно передбачити у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» обов'язок ВККС розробити методологію проведення співбесіди до місцевих судів, яка уніфікує (з урахуванням наявного досвіду) таку процедуру та зменшить корупційні ризики |
| 23 | Дублювання етапу співбесіди в конкурсах до ВС, апеляційних судів, ВАКС | Уточнити положення ст. 795 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у частині того, що норма про проведення ВККС співбесіди з переможцем конкурсу стосується виключно процедури конкурсного добору на посаду суддів місцевих судів |

| | | |
|----|--|--|
| 24 | Забезпечення безпеки учасників конкурсів під час складання іспитів, особливо на посади суддів в апеляційні суди (через їх кількість і відсутність відповідного приміщення, що відповідає вимогам до бомбосховища) | З метою забезпечення безпеки кандидатів та дотримання принципів анонімності і безперервності під час проходження такого етапу конкурсу як складання іспитів варто розглянути можливість проведення іспиту виключно в приміщеннях, що відповідають вимогам обладнаного бомбосховища та можуть вміщувати до 2000 осіб. Доцільним вбачається якнайшвидший пошук та обладнання такого приміщення |
| 25 | Завершення конкурсів до Вищого суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ) і його Апеляційної палати з метою початку функціонування відповідного суду | Завершити конкурсні процедури до Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Апеляційної палати Вищого суду з питань інтелектуальної власності |
| 26 | Низький рівень зацікавленості кандидатів у судді в роботі у регіонах, що мають спільний кордон із РФ, а також у регіонах, де ведуться активні бойові дії, що є значною самостійною проблемою для заповнення вакансій у цих судах і загалом ставить під сумнів доцільність подальшої роботи таких судів | Враховувати результати конкурсу до місцевих судів під час побудови нової мапи судів, а також наступних розрахунків щодо необхідної кількості вакантних посад для таких судів |
| 27 | Незаповнення частини вакансій у конкурсі в місцеві суди через невідповідність кандидатів критеріям компетентності та доброчесності, що виявляється вже після обрання ними судів, оскільки співбесіда проводиться після визначення переможців конкурсу | Переглянути підходи до послідовності етапів конкурсу в місцеві суди |
| 28 | Відсутність Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), що наразі негативно впливає на якість проведення кваліфікаційного оцінювання | Якнайшвидше погодити та прийняти Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), що сприятиме правовій визначеності. У цьому контексті питання перевірки третіх осіб і колишніх членів сімей суддів (кандидатів на посаду судді) потребує широкої дискусії та законодавчого врегулювання |
| 29 | Нове рішення ВС щодо кваліфікаційного оцінювання вносить хаос в наявну процедуру та нівелює попередні досягнення судової реформи | У межах широкої дискусії між ВККС, ВРП, ВС і Громадської ради правосуддя (ГРД) необхідно врегулювати питання щодо впливу рішення ВС на процедури кваліфікаційного оцінювання суддів на відповідність займаній посаді |
| 30 | Різна якість негативних висновків ГРД, що готуються різними членами ГРД, а також наявність випадків розголошення членом ГРД конфіденційної інформації, яка стосується непов'язаних із суддею третіх осіб | З огляду на те, що частина членів ГРД не є юристами або мають незначний досвід роботи у відповідній сфері, доцільно провести навчання за участі всіх членів ГРД задля напрацювання єдиних підходів до висновків, що надаються такою радою. Okремо також варто проводити спільні заходи для членів ГРД і ВККС з метою уніфікації їхніх підходів до оцінки доброчесності та професійної етики |

| | | |
|----|--|--|
| 31 | Оскільки після корупційного скандалу Верховний Суд втратив лідерські позиції та авторитет всередині судової влади, це призводить до такої групи проблем як несприйняття практики ВС судьями першої та апеляційної інстанцій і адвокатами/прокурорами, що негативно впливає на єдність судової практики та довіру до Суду і його рішень | <p>Аналіз, зокрема із залученням міжнародних експертів, проекту Стратегії розвитку ВС на п'ять років, її доопрацювання з урахуванням наданих пропозицій і прийняття Пленумом ВС (доцільно передбачити на рівні законодавства обов'язковість ухвалення такого документа, публічне оприлюднення та щорічне публічне звітування про прогрес у реалізації).</p> <p>Важливим є також запровадження публікації усіх статистичних даних у розрізі суддів на сайті судової влади (кількість розглянутих/нерозглянутих справ, відмов у прийнятті заяви до розгляду, відпусток, відряджень, навантаження, середньої кількості днів розгляду справ тощо) із щотижневим оновленням інформації. У 2025 році реалізувати відповідний пілотний проект доцільно на базі ВС, а у 2026-му розповсюдити його на всі суди</p> |
| 32 | Вірогідність повернення Б. Львова до роботи у ВС через рішення Шостого апеляційного адміністративного суду, ймовірно, ще більше підірве довіру до ВС | <p>Потребує широкої правничої дискусії та законодавчого врегулювання питання наявності російського громадянства/паспорта у чиновників і суддів, підтвержене документами українських спецслужб, оскільки під час війни відсутні дипломатичні відносини між Україною та РФ.</p> <p>Існування механізму уникнення ситуацій повернення на посаду (або ж незвільнення з посади) осіб, у яких за повідомленнями українських спецслужб, є російське громадянство, сприятиме очищенню органів державної влади та місцевого самоврядування, а також судів від потенційних державних зрадників, російських шпигунів тощо. Для цього на законодавчому рівні може бути закріплена неможливість для таких осіб обіймати державні посади до моменту отримання переконливих доказів відсутності в них громадянства РФ. Сатисфакцією для особи, яка не мала громадянства РФ, однак була звільнена з посади (не повернута на посаду), буде компенсація заробітної плати на підставі окремого судового рішення</p> |
| 33 | Зупинення на час війни конкурсів на посади державної служби, що дало можливість призначити лояльних до керівників судів працівників апаратів судів | Законодавче повернення конкурсів на всі посади в апаратах судів та органів системи правосуддя. Водночас через інструменти Національного агентства України з питань державної служби доцільно було би врегулювати питання «кар'єрних ліфтів» у системі правосуддя |

| | | |
|----|---|---|
| 34 | Перевірка на добросовісність усього складу Верховного Суду (ВС) з метою відновлення довіри суспільства до діяльності цього Суду | <p>Перевірка добросовісності суддів ВС у 2024–2025 роках може бути здійснена через низку інструментів, першим із яких є повна перевірка НАЗК декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданих суддями ВС у 2021–2023 роках.</p> <p>Уточнення повноважень ВККС щодо перевірки декларацій добросовісності та родинних зв'язків суддів для того, щоб надати ВККС можливість здійснення такого моніторингу декларацій суддів на постійній основі.</p> <p>Здійснення разової перевірки академічної добросовісності суддів ВС, що мають статус кандидатів або докторів наук, насамперед тих, хто захистив дисертації вже під час роботи у ВС. Для цього необхідно надати відповідні повноваження Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти.</p> <p>Перевірка академічної добросовісності має стати одним із інструментів і під час конкурсів до апеляційних судів, ВАКС тощо</p> |
| 35 | Ухвалення судами першої і другої інстанцій різних рішень з питань, які не можуть бути передані на розгляд ВС та, як наслідок, відсутність єдності практики і механізмів її забезпечення | Оптимізація фільтрів через надання ВС дискреційного права приймати чи не приймати справу до розгляду, зокрема надання ВС можливості самостійного відкриття провадження у справі, яка не оскаржується до ВС, однак практика в якій скеровується різними апеляційними судами по-різному, для вирішення її як зразкової. Це потребує внесення змін до процесуального законодавства |
| 36 | Із забезпеченням єдності судової практики в питаннях застосування матеріального права виникали (як і в попередні періоди) проблеми, пов'язані не тільки з великою кількістю справ, а і з несприйняттям суддями першої та апеляційної інстанцій певних прецедентів, прийнятих ВС | Рух у напрямі переконливого прецеденту: роз'яснювальна робота, спрямована на сприйняття широкими колами (передусім суддів) позицій ВС |
| 37 | Інститут зразкової справи наразі запроваджено лише в межах адміністративного судочинства | Запровадження інституту зразкової справи для господарського та цивільного судочинства через внесення відповідних змін до відповідних кодексів може позитивно вплинути на забезпечення єдності судової практики |
| 38 | Неоднозначне формулювання поняття «подібність правовідносин» негативно впливає на забезпечення єдності судової практики | Удосконалення критерію «подібність правовідносин» через внесення змін до процесуального законодавства |
| 39 | Невнесення до Єдиного реєстру судових рішень частини постанов ВС, що позбавляє можливості мати доступ до релевантної практики ВС | Удосконалення роботи Єдиного державного реєстру судових рішень, зокрема внесення до нього всіх судових рішень |

| | | |
|----|--|--|
| 40 | Закритість судових рішень, ухвалених у закритому режимі, що позбавляє можливості розуміти рішення судів, зокрема у резонансних справах | Судові рішення, прийняті в закритому засіданні, мають оприлюднюватися із заміною місць, через які був застосований закритий режим, умовними позначеннями. Це потребує відповідного законодавчого закріплення |
| 41 | Проблема пошуку релевантної правової позиції ВС, адже якщо Суд відступив від своїх висновків у більш ранній постанові, то інформація про це наразі не має відобразитися у тексті цієї постанови у Єдиному реєстрі судових рішень | Потребують законодавчого закріплення такі пропозиції: <ul style="list-style-type: none"> • Якщо ВС відступив від висновків у більш ранній постанові, то інформація про це має відобразитися у тексті більш ранньої постанови ВС у Єдиному реєстрі судових рішень. • Ключові (пілотні) рішення і рішення, які не містять нових правових висновків, мають відповідно маркуватися (таке маркування повинна робити сама колегія чи палата при ухваленні рішення). • Якщо ВС застосував норму права без обґрунтування такого застосування, то це не має бути висновком з питань застосування норми, і таке рішення, відповідно, не буде вважатися прецедентним. Наслідком цього буде неможливість оскаржувати в касаційному порядку з мотивів неврахування судами «висновків» такої постанови ВС |
| 42 | Надмірне навантаження на суддів ВАКС, що впливає як на строки розгляду кримінальних справ, так і на притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності | Встановлення пріоритету конкурсу до ВАКС перед іншими процедурами, що наразі здійснюються ВКС для якнайшвидшого призначення до ВАКС нових суддів |
| 43 | Надання ВАКС неправадітним йому повноважень щодо розгляду справ за позовами про застосування санкції, передбаченої п. 11 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції» в порядку адміністративного судочинства | Передати повноваження щодо розгляду справ про застосування санкції від ВАКС до одного із судів адміністративної юрисдикції. У випадку створення Вищого адміністративного суду, який розглядатиме справи проти центральних органів виконавчої влади, розгляд справ про застосування санкцій доцільно передати до цього суду |
| 44 | Необхідність розгляду на рівні першої інстанції ВАКС усіх цивільних та адміністративних справ, підсудних ВАКС, колегіями суддів у складі трьох осіб | Ухвалити законопроект № 10338, що встановлюють правила одноособового розгляду деяких категорій цивільних та адміністративних справ, підсудних ВАКС |
| 45 | Участь у конкурсі до Апеляційної палати ВАКС значної кількості суддів першої інстанції ВАКС (42%), що за результатами конкурсу може створити проблему дефіциту кадрів у першій інстанції ВАКС | Доцільно розділити у часі конкурс у першу та апеляційну інстанції та першим завершити добір (і призначення суддів) до Апеляційної палати ВАКС. А у випадку появи надалі у першій інстанції ВАКС додаткових вакансій, необхідно буде лише збільшити кількість вакантних посад у такій інстанції, щодо яких проводиться конкурс, а не оголошувати новий добір. Для мінімізації появи корупційних ризиків таке збільшення кількості вакансій можливо здійснити після затвердження результатів іспиту кандидатів на посаду суддів до першої інстанції ВАКС і до початку наступних етапів конкурсу |

| | | |
|----|--|---|
| 46 | Криза з виборами керівництва ВАКС, що впливає на ефективність управління та реалізацію судом представницьких функцій | Перегляд «управлінської структури» ВАКС. Нова структура управління судом має передбачати вибори Голови та двох заступників Голови суду. При цьому обрання Голови суду здійснюватиметься всіма суддями ВАКС, а обрання кожного із заступників здійснюватиметься у кожній із інстанцій ВАКС. Також доцільно передбачити, що Голова Апеляційної палати ВАКС одночасно є заступником Голови ВАКС за посадою |
| 47 | Відсутність у ВАКС приміщень для новообраних суддів і працівників апарату | Виділення нового приміщення, його ремонт та обладнання потрібно здійснити у 2024 році, для чого Кабінету Міністрів України потрібно ухвалити відповідні рішення |
| 48 | Порушення строків призначення суддів Президентом України, що негативно впливає на процес правосуддя загалом | Своєчасне призначення суддів Президентом України з подальшим швидким прийняттям такими суддями присяги судді |
| 49 | Значний кадровий дефіцит у судах першої та особливо апеляційної інстанцій | Провести комплексний аналіз ситуації із суддями, тимчасово переведеними (відрядженими) із судів, які знаходяться на тимчасово непідконтрольних територіях або в зонах ведення активних бойових дій. Законодавчо потрібно розв'язати питання постійного переведення таких суддів у суди, в яких вони працюють вже протягом майже двох років, що дасть змогу покращити ситуацію з доступом до правосуддя в регіонах, куди такі судді відряджені |
| 50 | Надмірне навантаження суддів у більшості судів | У короткостроковій перспективі немає альтернативи тимчасовим відрядженням суддів з менш завантажених у більш завантажені суди. Як тимчасовий інструмент можна розглянути збільшення кількості помічників суддів у судах з надмірним навантаженням. Збільшення категорій справ, які можуть розглядатися в порядку письмового провадження. Цей інструмент може бути задіяний тимчасово. У середньостроковій перспективі оптимальним варіантом вирівнювання навантаження є одночасне впровадження можливості віддаленого розгляду справ і загальний перерозподіл справ між судами (які мають реалізовуватися одночасно з процесом оптимізації (укрупнення) судів) |

| | | |
|----|---|---|
| 51 | Керівництво значної кількості судів не змінювалося протягом 9-10 і більше років | <p>Встановлення більш чітких законодавчих рамок щодо строків перебування суддів на посадах голів і заступників голів судів.</p> <p>Надати визначення поняттю ротації керівництва суду, встановивши як строки перебування на адміністративних посадах, так і строки перерви в управлінні судом.</p> <p>Одночасно має бути встановлена відповідальність за обхід таких строків зборами та керівництвом суду</p> |
| 52 | У частині судів збори суддів протягом тривалого періоду не можуть обрати голів судів, що негативно впливає на адміністративні процеси в таких судах | Включити до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» положення, які би врегульовували ситуацію необрання голів судів зборами суддів протягом певного строку |
| 53 | Оптимізація мережі судів і побудова нової мапи судів з метою підвищення ефективності здійснення правосуддя | <p>Підготовка комплексного технічного завдання майбутньої оптимізації, що буде включати мапу судів підконтрольних регіонів, проєктів модельних приміщень судів для районів, де наразі немає відповідних приміщень судів тощо. Необхідно також розробити ефективну методологію з визначення «опорного суду».</p> <p>У короткостроковій перспективі важливо розпочати впровадження пілотного проєкту оптимізації судів у Закарпатській області, розробленого за підтримки Проєкту ЄС «Право-Justice»</p> |
| 54 | Не врегульовано роботу судів у прифронтових регіонах, що негативно впливає на право громадян на доступ до правосуддя | Визначити і законодавчо передбачити умови, за яких запровадження віддаленого режиму роботи суддів має рекомендаційний характер, а за яких – обов'язковий (знаходження лінії зіткнення за 50 км від суду, розташування приміщення суду на відстані 50 км від кордону з РФ, руйнування будівлі суду) |
| 55 | Відсутні чітко встановлені критерії для зміни підсудності судів, наближених до лінії зіткнення | Визначити і законодавчо передбачити умови, за яких рекомендована зміна підсудності судових справ, а за яких є обов'язковою (розташування приміщення суду поблизу лінії зіткнення або на відстані 30 км від кордону з РФ; розташування суду на території, де ведуться активні бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях). До ухвалення запропонованих змін доцільним є проведення поглибленого моніторингу ситуації у прифронтових регіонах з боку ВРП, насамперед у Донецькій області, та якнайшвидша зміна підсудності тих судів, які зруйновані або знаходяться на окупованих територіях |
| 56 | Ускладнений доступ до правосуддя у місті Києві в адміністративних справах після ліквідації Окружного адміністративного суду міста Києва (ОАСКу) | <p>Якнайшвидший старт конкурсу до створеного замість ОАСКу Київського міського окружного адміністративного суду як суду першої інстанції для розгляду адміністративних справ у місті Києві.</p> <p>Перерозподіл справ між КОАСом та іншими окружними адміністративними судами в порядку, визначеному ДСА з урахуванням положень Закону України № 3863-ІХ.</p> |

| | | |
|----|--|---|
| 57 | Відсутність дотримання суддівських гарантій щодо суддів ОАСКу, які відповідають займаній посаді, та звільнення тих суддів ОАСКу, які не відповідають займаній посаді | Оперативно провести суддям ОАСКу кваліфікаційне оцінювання, за результатами якого добросовісних суддів перевести в інші адміністративні суди, а недобросовісних – звільнити |
| 58 | Непроведення конкурсу до створеного замість ОАСКу Київського міського окружного адміністративного суду як суду першої інстанції | Якнайшвидший старт конкурсу до створеного замість ОАСКу Київського міського окружного адміністративного суду як суду першої інстанції для розгляду адміністративних справ у місті Києві |
| 59 | Відсутність дій щодо створення Вищого адміністративного суду, який розглядатиме справи проти центральних органів влади, та подальший добір суддів у цей суд | Ухвалення законопроекту «Про Вищий адміністративний суд» та початок конкурсу до цього суду |
| 60 | Відсутність чітких строків та умов щодо початку роботи ВСПІВу, а також законодавчого визначення підсудності справ такому суду | Здійснити суттєве доопрацювання законопроекту № 6487, зокрема в частині уточнення та розмежування справ, підсудних ВСПІВ та господарським судам задля уникнення маніпулювань із юрисдикціями судів і зменшення корупційних ризиків. ВККС має завершити конкурсні процедури на посади суддів до ВСПІВ |
| 61 | Суттєво різний рівень заробітних плат в апаратах судів та в територіальних управліннях Державної судової адміністрації (ДСА), що призвів до відтоку кадрів з апаратів судів; невіплата заробітної плати частині суддів; відсутність обліку суддів, що залишилися на окупованих територіях та інші постійні організаційні, кадрові й функціональні проблеми | Провести функціональний аудит ДСА та всіх її територіальних управлінь. За результатами аудиту має бути розроблена оновлена модель системи забезпечення функціонування судової влади, в межах якої, серед іншого, у 2025 році повинна відбутися реорганізація ДСА та її територіальних управлінь (зокрема і їх ліквідація) та передання функцій територіальних управлінь центральному апарату ДСА й апаратам апеляційних судів відповідних регіонів |
| 62 | Надання неповної інформації з боку територіальних управлінь ДСА щодо функціонування судів на територіях, які знаходяться неподалік лінії зіткнення, що призводить до ухвалення хибних управлінських рішень щодо таких судів | Поглиблений моніторинг ситуації в регіонах, де відбуваються активні бойові дії, для визначення реального стану справ у судах, що знаходяться неподалік лінії зіткнення |
| 63 | Непризначення Голови ДСА упродовж року після корупційного скандалу, що негативно впливає на роботу цього органу | Відбір та призначення Голови ДСА, який наразі триває, варто завершити терміново, а у випадку непризначення на цю посаду жодного з кандидатів – оперативно оголосити повторний конкурс. Під час опрацювання досьє кандидатів на зазначену посаду доцільно враховувати також інформацію, оприлюднену громадськими організаціями, та у випадку визнання переможцем конкурсу кандидата, щодо якого у таких організацій наявні певні застереження, суб'єкту призначення необхідно надати відповідні пояснення |

| | | |
|----|--|--|
| 64 | Відсутність належних організаційних і безпекових умов для проведення з'їзду суддів України | Доцільним є врегулювання питання проведення зборів суддів, засідань Ради суддів України (PCY) та з'їзду суддів онлайн і голосування за допомогою захищених електронних сервісів |
| 65 | Випадки «кулуарності» у роботі з'їзду суддів України, зокрема з питань, які стосуються висування кандидатур на посаду членів PCY та обрання членів ВРП, призначення суддів Конституційного Суду України (КСУ) | Потребує широкої дискусії питання доцільності подальших таємних голосувань під час виборів голів судів, їхніх заступників, членів ВРП, PCY, суддів КСУ та пошуку балансу між прозорістю, підзвітністю та незалежністю судової влади |
| 66 | Наявна процедура виборів делегатів з'їзду суддів та проведення з'їзду суддів в офлайн-форматі наразі не відповідає ані безпековим вимогам, ані вимогам щодо прозорості й незалежності судової влади | Потребує законодавчого перегляду поняття «з'їзд суддів», що за умови онлайн-голосувань може передбачати участь усіх суддів України, а не делегатів за квотним принципом |
| 67 | Вибори членів PCY без процедури попереднього висування та жодних перевірок робить фактично неможливим обрання членів PCY в демократичний спосіб і без залучення технологій «списків», «пакетних домовленостей», впливу голів судів і третіх осіб та, по суті, корупції | Переглянути формулу формування складу PCY. Врегулювати питання із попереднім висуванням кандидатів в PCY та їх попередньою перевіркою. Перевірку кандидатів у члени PCY варто проводити як мінімум до моменту завершення кваліфікаційного оцінювання суддів і розгляду накопичених щодо них дисциплінарних скарг |
| 68 | Обрання на керівні посади в PCY суддів, щодо яких ГРД надала негативні висновки та висловила застереження щодо їх репутації, що впливає на довіру до PCY, її рішень тощо | Попереднє висуванням кандидатів на керівні посади в PCY та їх перевірка |
| 69 | Національна школа суддів України, на відміну від усіх інших органів та установ системи правосуддя, протягом останніх 10 років не зазнала жодного реформування. Адміністративні посади зберегли особи, призначені ще до Революції гідності, при цьому жодної атестації чи будь-яких інших подібних перевірок в НШСУ не відбулося | У 2024-му – на початку 2025 року доцільно провести повний функціональний, кадровий і фінансований аудит НШСУ. У 2025 році за результатами проведених аудитів варто перетворити НШСУ на сучасний тренінговий центр у структурі ВККС (самостійний підрозділ), для чого внести відповідні зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» |

| | | |
|----|--|---|
| 70 | <p>Високий рівень дискреції керівництва НШСУ дає змогу ухвалювати управлінські чи кадрові рішення без підзвітності чи контролю. Немає жодного механізму відбору працівників НШСУ та суддів, які відряджаються до неї для розробки навчальних курсів і проведення тренінгів.</p> <p>У НШСУ працює низка осіб, що мають низький кваліфікаційний рівень і сумнівну репутацію, а це негативно впливає на довіру до всього органу та судової влади.</p> <p>Держава позбавлена контролю щодо керівництва та працівників НШСУ в питаннях декларування доходів і майна, порушень доброчесності, родинних зв'язків і потенційного конфлікту інтересів</p> | <p>Через зміни до законодавства у 2024 року варто розповсюдити на керівництво та працівників НШСУ норми щодо обов'язковості декларування (ті самі види декларацій, які подають діючі судді), конкурсів на всі посади в НШСУ тощо.</p> <p>При цьому закон має передбачати подання декларацій, зокрема, і за 2023 рік</p> |
| 71 | <p>Низький кваліфікаційний рівень частини кандидатів і суддів, які до цього успішно пройшли навчання в НШСУ</p> | <p>У короткостроковій перспективі доцільним є проведення атестації всього керівного складу НШСУ, зокрема і регіонального рівня.</p> <p>Провести аудит і перегляд усіх навчальних програм і курсів, їх осучаснення.</p> <p>Перегляду підлягають підходи до оцінки успішності навчання суддів та інших категорій слухачів НШСУ</p> |
| 72 | <p>Розгалужена організаційна структура НШСУ не відповідає вимогам часу та безпековим викликам, пов'язаним із війною.</p> <p>Має місце дублювання функцій між центральним апаратом і регіональними відділеннями НШСУ</p> | <p>Усі види навчань доцільно проводити переважно онлайн.</p> <p>Усі регіональні відділення НШСУ в 2025 році мають підлягати ліквідації. Їх приміщення краще використати для розміщення в них судів чи інших установ системи правосуддя</p> |
| 73 | <p>Низька якість тестів, розроблених НШСУ, негативно впливає на проходження іспитів кандидатами на посаду судді та перевірку їх результатів</p> | <p>На базі ВККС доцільно створити сучасний тестологічний підрозділ, виключивши з повноважень НШСУ розробку тестів та практичних завдань для конкурсів і процедур оцінювання суддів. Для цього потрібно внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відібрати на основі конкурсних процедур відповідний персонал і за допомогою проєктів міжнародної технічної допомоги провести його навчання відповідно до найкращих світових практик. Діючі судді не мають залучатися до розробки тестових і практичних завдань, однак можуть брати участь у їх попередній апробації</p> |

| | | |
|----|---|---|
| 74 | Присутність у складі КСУ суддів, призначених до проведення реформи 2016 року, до яких є суспільні претензії щодо добросовісності та професійності | Суддям, що були призначені на підставі інших процедур, особливо тим, які обійняли ці посади після конституційної кризи 2020 року, доцільно запропонувати добровільно пройти перевірки, передбачені новими нормами Закону України «Про Конституційний Суд України» |
| 75 | Наявність колізійності норм щодо повноважень КСУ та ВС викликає сумніви щодо реального захисту прав скажників | Широкої правничої дискусії потребує питання щодо законодавчого врегулювання колізії між повноваженнями КСУ та ВС |
| 76 | Неефективність захисту конституційних прав через інститут конституційної скарги | Широкої правничої дискусії потребує питання щодо вдосконалення інституту конституційної скарги |
| 77 | Затягування розгляду конституційних проваджень не дає змоги КСУ вчасно реагувати на інституційні конфлікти, що негативно позначається на ефективності всього механізму стримувань і противаг. Такі самі наслідки має проблема політичної мотивованості рішень КСУ | Широкої правничої дискусії потребує питання мотивування рішень суду та вимог щодо дотримання строків конституційних проваджень |
| 78 | Конкурс до КСУ вивів на перший план глобальну кризу кадрів серед правників | Держава має створити механізми мотивації найкращих правників брати участь у конкурсах на ключові посади, зокрема шляхом запровадження зрозумілих та уніфікованих правил конкурсів, високого рівня заробітних плат, поваги до рішень після призначення на посаду та гарантії незмінюваності ключових правил роботи на будь-якій позиції |
| 79 | Застарілі підходи до організації роботи КСУ роками призводять до внутрішньої політизації Суду | Важливим є перегляд організації процесів всередині КСУ з метою зменшення його політизації. Потребує вивчення питання можливості побудови внутрішніх процесів КСУ за прикладом функціонування Європейського суду з прав людини. Вивчення цього питання потрібно забезпечити в межах процесу доопрацювання законопроекту «Про конституційну процедуру» (реєстраційний № 4533) задля того, щоб на законодавчому рівні реалізувати комплексний підхід до одночасного розв'язання всього переліку нагальних проблем КСУ. Доцільним також є ухвалення Етичного кодексу суддів КСУ (за прикладом Кодексу суддівської етики), в якому, серед іншого, передбачити, що стандарти академічної добросовісності розповсюджуються також на рішення КСУ та окремі думки його суддів. Потребує широкої дискусії питання дисциплінарної відповідальності суддів КСУ, зокрема за порушення розумних строків розгляду справ |

| | | |
|----|---|---|
| 80 | <p>Тривале непризначення нових суддів ставить під загрозу кворум КСУ.</p> <p>Низька якість кандидатів, що подали документи на конкурс, не дала можливості під час першого кола конкурсів за всіма квотами заповнити наявні вакансії. Тому призначення лише одного судді з шести вакантних місць ставить під сумнів можливість розв'язати кадрову кризу в КСУ до кінця поточного року. Наприклад, тривалі процедури скликання та проведення з'їзду суддів України відтермінують ще на чотири-п'ять місяців можливість призначення нових суддів КСУ</p> | <p>Якнайшвидше призначити суддів КСУ (як мінімум за квотою Парламенту) одразу після повторного конкурсу.</p> <p>Призначення суддів КСУ за квотою з'їзду суддів України має відбуватися у два етапи: на одну вакансію – у вересні 2024 року (при цьому з'їзд суддів має проявити високий рівень відповідальності та обрати одну з двох кандидаток) та на дві вакансії – одразу після проведення повторного конкурсу.</p> <p>Президенту найближчим часом варто оголосити конкурс одразу на три посади суддів КСУ: на одну вакантну, щодо якої конкурс завершився достроково, та на дві потенційно вакантні (27 січня 2025 року закінчується строк повноважень суддів КСУ Віктора Колісника та Володимира Мойсика).</p> <p>Призначення Президентом суддів КСУ за його квотою має відбуватися в розумні строки після подання Дорадчою групою експертів відповідних кандидатур</p> |
| 81 | <p>ВРП не вживає достатніх заходів для ефективного інформування про свої позиції щодо того, що вважається втручанням у здійснення правосуддя, а що – ні</p> | <p>Узагальнити практику ВРП щодо розгляду повідомлень про втручання у здійснення правосуддя.</p> <p>Сформулювати чітку позицію по «типових» повідомленнях про втручання у здійснення правосуддя.</p> <p>Вжити активних заходів для зменшення надходжень повідомлень, які не містять інформації про втручання у здійснення правосуддя відповідно до практики ВРП</p> |
| 82 | <p>Чинне законодавство не містить достатніх санкцій за невжиття належних заходів у відповідь на вимоги ВРП щодо втручання у здійснення правосуддя</p> | <p>Складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення у випадку nereагування або невчасного реагування на подання ВРП щодо втручання у здійснення правосуддя</p> |
| 83 | <p>ВРП не повною мірою використовує потенціал наявних засобів реагування на ігнорування уповноваженим органом висновку ВРП про втручання у здійснення правосуддя</p> | <p>Розглянути можливість розширення відповідальності за невжиття відповідальними органами належних заходів реагування на втручання у здійснення правосуддя</p> |
| 84 | <p>Протягом декількох років має місце порушення конституційних гарантій незалежності суддів у частині матеріального забезпечення</p> | <p>Оскільки проблема констатована у рішеннях ВС та КСУ, її розв'язання має бути забезпечене державою</p> |
| 85 | <p>Проблеми з фінансуванням судової влади, зокрема штучні обмеження суддівської винагороди</p> | <p>Забезпечити належний розмір фінансування судової влади, зокрема зупинити обмеження розмірів суддівської винагороди</p> |

| | | |
|----|---|---|
| 86 | Відновлення пошкоджених і зруйнованих приміщень судів та установ системи правосуддя, що потребує значних капіталовкладень | Поступове фінансування відновлення пошкоджених і зруйнованих приміщень, зокрема завдяки залученню проєктів міжнародної технічної допомоги (МТД) |
| 87 | Хаотичне та неспівмірно низьке фінансування процесів цифровізації судочинства | Поступове фінансування відповідних видатків на цифровізацію правосуддя, зокрема із залученням проєктів МТД |
| 88 | Забезпечення стабільної роботи наявної системи електронного судочинства та поступова розбудова нової | Імплементация результатів технічного аудиту ЄСІТС, завершення функціонального аудиту й розробка концепції і технічного завдання для помодульного та поетапного розгортання нової системи електронного судочинства у 2025–2027 роках Стабілізація поточної системи електронного судочинства. Для цього варто дотримуватися рекомендацій, наданих експертами, що проводили технічний аудит ЄСІТС |
| 89 | Низька кадрова спроможність ДСА та ДП, що здійснює адміністрування ЄСІТС | Розв'язання проблеми низької кадрової спроможності ДСА та ДП через залучення до роботи відповідних спеціалістів і комплексне навчання наявного персоналу |
| 90 | Відсутність єдності практики в питаннях призначення розмірів застави та їх зменшення | Провести узагальнення практики призначення сум застави на рівні ВАКС та сформулювати підходи щодо логічного і послідовного зменшення таких сум, що сприятиме єдності практики, правовій визначеності та довірі до рішень суду |
| 91 | Потребує впорядкування та єдності підходів питання відсторонення суддів від здійснення правосуддя, а також зупинення їм виплат суддівської винагороди після ухвалення ВРП рішення про відсторонення таких суддів від здійснення правосуддя або надання згоди на утримання їх під вартою | Впорядкувати практику відсторонення суддів від здійснення правосуддя, що сприятиме правовій визначеності (обов'язково відсторонювати при наданні згоди щодо утримання судді під вартою). Опрацювати питання щодо зупинення виплати суддівської винагороди після ухвалення ВРП рішення про відсторонення судді від здійснення правосуддя. Суддя, у випадку виправдання його судом чи недоведеності його вини, матиме право на отримання компенсації суддівської винагороди за період зупинки таких виплат |
| 92 | Заякларований у Конституції України судовий контроль на практиці так і не став механізмом, що гарантує повне та своєчасне виконання судових рішень | Вдосконалити законодавство, яке регулює здійснення судового контролю за виконанням судових рішень та підвищити ефективність інструментів такого контролю і зміни способу та порядку виконання судових рішень зобов'язального характеру, зокрема шляхом прийняття Парламентом законопроєкту № 9462 |
| 93 | Значна кількість законодавчо регламентованих мораторіїв на примусове стягнення майна/коштів з окремих категорій боржників (орієнтовно 15) | Переглянути законодавчі акти на предмет доцільності такої кількості мораторіїв на примусове стягнення майна/коштів з окремих категорій боржників та відповідно скасувати відверто неактуальні |

| | | |
|-----|--|---|
| 94 | Складнощі примусового виконання судових рішень щодо осіб, до яких застосовано санкції | Врегулювати на нормативному рівні особливості здійснення виконавчого провадження за участю осіб, до яких застосовано санкції, з метою мінімізації ризиків невиконання чи неналежного виконання судового рішення та ймовірності застосування до виконавців заходів відповідальності за недотримання останніми виконавчого або санкційного законодавства |
| 95 | Відсутність повноцінного доступу державних і приватних виконавців до реєстрів, що містять інформацію про боржників чи застарілі дані в них | Надати доступ державним і приватним виконавцям до максимально можливого переліку державних реєстрів, що можуть містити інформацію про майно та кошти боржників |
| 96 | Тривалий пошук рахунків боржників у різних банківських установах, оскільки банки не зобов'язані повідомляти податкові органи про відкриття банківських рахунків фізичними особами | Ухвалити Парламентом законодавчі акти щодо автоматизованого арешту коштів і забезпечити повноцінну роботу відповідного програмного забезпечення |
| 97 | Незначний рівень відповідальності боржника за невиконання судових рішень зобов'язального характеру | Посилити відповідальність боржників в один із таких способів: <ul style="list-style-type: none"> • збільшити розміри штрафів за невиконання боржником без поважних причин у встановлений виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, та рішення про поновлення на роботі; • передбачити можливість стягнення неустойки (астрента) за кожен день прострочення виконання боржником рішення зобов'язального характеру |
| 98 | Норми Порядку допуску до професії приватного виконавця (наказ Міністерства юстиції України від 25 жовтня 2016 року № 3053/5) не відповідають закону, оскільки третє практичне завдання за своєю суттю не є автоматизованим і не є тестуванням | Удосконалити процедуру складення кваліфікаційного іспиту особою, що бажає стати приватним виконавцем, шляхом автоматизації практичного завдання та змінити черговість навчання, стажування і складення іспиту |
| 99 | Фактичне втручання Міністерством юстиції під час реалізації ним контрольних функцій у процес примусового виконання рішень, зокрема шляхом участі чотирьох його представників у Дисциплінарній комісії, ставить під сумнів принцип незалежності роботи приватних виконавців | Здійснити перегляд регулюючої ролі Міністерства юстиції, зокрема за рахунок зменшення квот його представників у складі Дисциплінарної комісії |
| 100 | Відсутність належного бюджетного фінансування для виконання судових рішень і належних та ефективних засобів компенсації за затримки у виконанні судових рішень (що знову ж таки потребує бюджетного фінансування) | Для розв'язання проблеми невиконання рішень у категорії справ про соціальні спори передбачити в державному бюджеті кошти, необхідні для ліквідації вже наявної заборгованості, та надалі уникати популістичних практик і встановлення соціальних гарантій, які не можуть бути забезпечені необхідним фінансуванням |

| | | |
|----------------------------|--|---|
| 101 | Фактична дискримінація в повноваженнях приватних виконавців порівняно з державними | Максимально зрівняти в повноваженнях державного та приватного виконавця, що позитивно вплине на кількість і вчасність виконання судових рішень |
| 102 | Нефункціонуючий Єдиний державний реєстр виконавчих документів | Забезпечити повноцінне функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих документів, зокрема з можливістю поєднання його з Єдиним державним реєстром судових рішень |
| 103 | Невиконання судових рішень національних судів призводить до необхідності громадян звертатися за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини | Здійснити всі можливі заходи для своєчасного та якісного виконання рішень Європейського суду з прав людини та вживати надалі дії для вчасного виконання рішень національних судів |
| РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ | | |
| 1 | Грошове забезпечення прокурорів не завжди адекватно відповідає специфіці їхньої роботи та не є стримуючим фактором у питаннях незалежності | Встановити для прокурорів посадовий оклад на рівні посадового окладу суддів відповідного суду (прокурор окружної прокуратури – суддя міськрайонного суду, прокурор обласної прокуратури – суддя апеляційного суду, прокурор Офісу Генерального прокурора (ОГП) – суддя ВС) і доплати за вислугу років, виконання обов'язків на адміністративній посаді, а також за роботу, що передбачає ризик для життя і здоров'я та доступ до державної таємниці, водночас виключити можливість преміювання прокурорів |
| 2 | Неврегульованість особливостей роботи прокурорів в умовах наближеності до лінії фронту з огляду на збройну агресію Російської Федерації | Передбачити належну спеціалізацію прокурорів спеціалізованих прокуратур у сфері оборони, включення до складу цих прокуратур прокурорів, які мають досвід військової служби на офіцерських посадах, підвищення їхньої кваліфікації, створення окружних спеціалізованих прокуратур у прифронтовій смузі та окремих гарнізонах, їх належне транспортне, військове та інше забезпечення, а також виплату винагороди за ризик для життя і здоров'я. Водночас передбачити в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» створення територіальних підрозділів Державного бюро розслідувань (ДБР) у прифронтовій смузі та відповідних військових гарнізонах |
| 3 | Надмірна концентрація повноважень у руках Генерального прокурора у випадках, коли їх могли б реалізовувати самі прокурори шляхом прокурорського самоврядування | Розширити повноваження Всеукраїнської конференції прокурорів і Ради прокурорів України внаслідок звуження повноважень Генерального прокурора |

| | | |
|---|--|---|
| 4 | Неможливість для прокурорів місцевого рівня належним чином реалізувати себе в питаннях прокурорського самоврядування. Відсутність зборів прокурорів місцевого рівня | Визначити в Законі України «Про прокуратуру», що прокурорське самоврядування здійснюється через збори прокурорів усіх рівнів, Всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України; передбачити створення такої організаційної форми прокурорського самоврядування, як збори прокурорів ОГП, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), обласних та окружних прокуратур. Надати зборам прокурорів реальні самоврядні повноваження, зокрема щодо: обговорення питань внутрішньої організації діяльності прокуратури роботи окремих прокурорів (навантаження на прокурорів, визначення їхньої спеціалізації тощо); заслуховування звітів прокурорів, які займають адміністративні посади; консультації з керівництвом органів прокуратури; обговорення фактів порушення гарантій незалежності прокурорів та звернення у зв'язку з цим до відповідних органів |
| 5 | Відсутність інформації про кількість повідомлень про загрозу незалежності прокурорів | Передбачити обов'язок Генерального прокурора у щорічному звіті Генерального прокурора оголошувати кількість повідомлень про порушення гарантій незалежності прокурорів (за інформацією, наданою Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (КДКП)) і Радою прокурорів) |
| 6 | Недостатня представленість прокурорів у прокурорському самоврядуванні (меншість від складу КДКП є прокурорами, тож цей орган не досягає цілей прокурорського самоврядування) | Зменшити до двох осіб квоту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо призначення членів КДКП, відповідно збільшити кількість прокурорів, яких призначає Всеукраїнська конференція прокурорів |
| 7 | Зниження статусу прокурора-стажиста, попри єдиний статус прокурорів | Виключити із Закону України «Про прокуратуру» всі положення, які можна розцінити як такі, що встановлюють обмеження щодо незалежності прокурора-стажиста, з урахуванням вимог ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», якою передбачено єдність системи прокуратури України, що забезпечується єдиним статусом прокурорів |
| 8 | Юридична невизначеність окремих складів дисциплінарних проступків | Виключити із Закону України «Про прокуратуру» або суттєво уточнити такі підстави дисциплінарної відповідальності, як «вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури», систематичне або одноразове «грубе порушення правил прокурорської етики» |
| 9 | Прокурори несуть однакову відповідальність за дуже різні проступки, що не сприяє дотриманню принципу індивідуалізації покарання | Розширити перелік дисциплінарних стягнень з метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності, а також загальні умови їх застосування та обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність прокурора. Передбачити градацію (відповідність) між дисциплінарними проступками, ступенем їхньої тяжкості та стягненнями, які можуть бути накладені у разі їх вчинення за зразком положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» |

| | | |
|----|---|---|
| 10 | Перевантаженість членів КДКП, відсутність достатніх допоміжних сил у підготовці матеріалів провадження | Впровадити Службу дисциплінарних інспекторів для підвищення якості матеріалів, які оцінюються під час розгляду питання про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності |
| 11 | Низькі вимоги до професійного рівня Генерального прокурора | Підвищити кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади Генерального прокурора щодо віку, досвіду роботи, професійної компетентності, добросовісності та етичності |
| 12 | Політичний порядок призначення Генерального прокурора, що негативно впливає на незалежність такої посадової особи та всієї системи прокуратури | Впровадити винятково конкурсний, із залученням незалежних експертів, порядок заміщення посади Генерального прокурора |
| 13 | Політичний порядок звільнення Генерального прокурора, що негативно впливає на незалежність такої посадової особи та всієї системи прокуратури | Визначити вичерпний перелік підстав дострокового звільнення або припинення повноважень Генерального прокурора, а також розробити спеціальну процедуру їх застосування |
| 14 | Необхідність створення інституційних умов для постійного розвитку прокурорів, зокрема розширення можливостей для прокурорів у порядку реагування на виклики сьогодення | Сприяти реалізації Стратегії розвитку Тренінгового центру прокурорів України на 2024–2026 роки |
| 15 | Недостатня імplementованість єдиних стандартів у підготовці суддів і прокурорів як офіцерів правосуддя | Розглянути можливість оптимізації мережі освітніх закладів для підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для системи правосуддя, зокрема об'єднати НШСУ і Тренінговий центр прокурорів України (ТЦПУ), синхронізувати програми та уніфікувати форми навчання |
| 16 | Недостатня представленість фахівців з кримінальної юстиції з-поза системи органів прокуратури | Залучати фахівців з-поза системи органів прокуратури до тренерської діяльності у ТЦПУ, зокрема забезпечити підтримку громадських організацій, які адаптують кращі світові практики та методології у сфері підвищення кваліфікації прокурорів |
| 17 | Наявність двох паралельних електронних систем із подібним функціоналом негативно впливає на швидкість і якість цифровізації кримінального провадження | Після завершення пілотування E-Case Management System слід інтегрувати її в систему «СМЕРЕКА» для повноцінного функціонування єдиного цифрового рішення в межах електронного кримінального провадження |
| 18 | Застарілий функціонал Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), що обмежує сторону обвинувачення в можливості впровадження цифрових рішень, доступу до аналітичних даних та оперативному моніторингу кримінальних проваджень | Впровадити в усіх прокуратурах систему «СМЕРЕКА», синхронізувавши її з ЄРДР та іншими відповідними системами, з подальшим поглинанням цього реєстру системою «СМЕРЕКА» |

| | | |
|----|--|---|
| 19 | Можливість маніпулювання інформацією в ЄРДР з метою недоброчесної поведінки | Впровадити автоматизацію призначення прокурора – процесуального керівника у кримінальному провадженні одночасно з внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР із урахуванням встановлених чітких об'єктивних критеріїв (включно з критерієм спеціалізації) у поєднанні з гарантіями захисту від можливого зловживання |
| 20 | Непрофесійна робота зі свідками і потерпілими від воєнних злочинів, що призводить, з одного боку, до їх закритості і неможливості отримати від них інформацію доказового характеру, а з іншого – завдання повторної та вторинної віктимізації цим особам | Розвивати систему підтримки потерпілих і свідків від воєнних злочинів з метою отримання від них якісної інформації для подальшого доказування цих злочинів, при цьому запобігаючи вторинної чи повторної віктимізації таких осіб |
| 21 | Відсутність довгострокового інституційного забезпечення кримінального переслідування у справах про міжнародні злочини | Розбудовувати інституційну спроможність довгострокової роботи з переслідуванням за вчинення міжнародних злочинів, що передбачає «захищені» статті державного бюджету, наявність додаткових гарантій незалежності, впровадження безпекових заходів для прокурорів, які працюють в цьому напрямі |
| 22 | Недостатня присутність спеціалізованих прокурорів у регіонах | Розширювати присутність Департаменту протидії злочинам в умовах збройного конфлікту ОГП на регіональному рівні |
| 23 | Зволікання з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду не дає змоги Україні користуватися повними правами у взаємодії із вказаним судом | Негайно ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду, не очікуючи завершення воєнного стану |
| 24 | Ефективність використання ресурсів з урахуванням особливостей міжнародного кримінального права | Продовжувати визначені раніше підходи до розподілу ресурсів щодо доказування міжнародних злочинів із використанням різних інструментів, комбінуючи зусилля національних органів кримінального переслідування та іноземних і міжнародних інституцій |
| 25 | Неврегульованість порядку діяльності спільних слідчих груп (Joint Investigation Teams – JIT) у національному законодавстві може призвести до втрати результатів розслідування, зокрема визнання доказів недопустимими | Врегулювати на законодавчому рівні питання діяльності спільних слідчих груп на території України |

РЕФОРМА АДВОКАТУРИ

| | | |
|---|--|---|
| 1 | <p>Поточна структура організації системи адвокатури характеризується надмірною залежністю адвокатів від органів адвокатського самоврядування (ОАС) і правовою невизначеністю у регулюванні, що здійснюється такими органами, а також низкою інших проблем. Чинне законодавство не передбачає механізмів звітування адвокатури перед суспільством, хоча відповідно до внесених у 2016 році змін до Конституції України адвокатура є інституційним елементом системи правосуддя з делегованими державою функціями і має монопольне право на надання професійної правничої допомоги. Також на рівні законів передбачено неефективний механізм підзвітності ОАС перед адвокатами</p> | <p>Внести зміни до законодавства України щодо адвокатури з метою його погодження з духом положень Конституції України, насамперед запровадивши систему стримування і противаг для збалансування монопольного права на надання професійної правничої допомоги та додаткові механізми гарантування її якості. Наприклад, як один із можливих варіантів щодо обов'язкового членства кожного адвоката у добровільній професійній асоціації адвокатів вилучити норму про те, що єдиною такою асоціацією є Національна асоціація адвокатів України (НААУ). При цьому на законодавчому рівні має бути однаково для всіх асоціацій врегульовано порядок обрання та функціонування ОАС, порядок допуску до професії та притягнення адвокатів до дисциплінарної відповідальності, порядок формування та витрачання бюджету асоціації, закупівель, порядок оприлюднення та набрання чинності актами адвокатського самоврядування</p> |
| 2 | <p>Значна частина положень Порядку ведення Єдиного реєстру адвокатів України, затвердженого рішенням Ради адвокатів України від 22 серпня 2022 року № 74, прямо суперечать Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та постанові Уряду від 21 жовтня 2015 року № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»</p> | <p>Привести порядок ведення Єдиного реєстру адвокатів України (ЄРАУ) у відповідність до вимог законодавства. За умови децентралізації адвокатури і законодавчого передбачення можливості добровільного утворення декількох асоціацій адвокатів з обов'язковістю членства адвоката як мінімум в одній такій асоціації ведення реєстру ЄРАУ доцільно передати одному з органів системи правосуддя, наприклад, ДСА або ВРП</p> |
| 3 | <p>ОАС створили складну та непрозору систему квотування під час делегування адвокатів на з'їзд адвокатів України, що не виправдано ускладнює процедуру голосування та робить її вразливою для зловживань</p> | <p>На законодавчому рівні змінити процедуру обрання ОАС із застосуванням принципу прямого голосування: один адвокат – один голос із використанням цифрових засобів (наприклад, система ЄСІТС або інше технологічне рішення, що може бути розроблено Міністерством з питань цифрової трансформації або одним з органів системи правосуддя)</p> |
| 4 | <p>Законом встановлено загальний п'ятирічний строк перебування на посадах в ОАС, який не відповідає європейським практикам (зазвичай від одного до трьох років), не сприяє належній регулярності оновлення ОАС та навпаки впливає негативно і цементує наявні проблеми в системі адвокатури в Україні</p> | <p>На законодавчому рівні зменшити загальний строк перебування на посадах в ОАС з п'яти до максимум трьох років відповідно до європейських стандартів</p> |

| | | |
|---|--|--|
| 5 | <p>Непроведення виборів до ОАС вже протягом двох років ставить під загрозу якість їхньої роботи, а відтак і дієвість усього адвокатського самоврядування у зв'язку із втратою його легітимності. Одним із наслідків цієї проблеми є невиконання адвокатурою покладених на неї конституційних функцій у системі правосуддя, зокрема, не делеговано двох членів до ВРП та одного – до КДКП</p> | <p>Перезавантажити ОАС:</p> <ul style="list-style-type: none"> • варіант 1: внести зміни до закону, якими передбачити нову систему виборів до ОАС на основі принципу прямого голосування із можливістю застосування механізму електронного голосування та зобов'язати ОАС провести вибори на регіональному та національному рівнях; • варіант 2: внести зміни до закону, якими передбачити ліквідацію єдиної НААУ (з відповідними перехідними механізмами), зберігши обов'язковість членства адвоката у професійній асоціації та передбачивши право адвокатів на добровільне утворення асоціацій та обрання ОАС |
| 6 | <p>НААУ займає неконструктивну позицію щодо захисту національної безпеки України у питаннях збройної агресії Російської Федерації стосовно України, не має чіткої та єдиної позиції щодо адвокатів, які отримали свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю відповідно до законодавства окупаційної влади, та наполягає на неможливості притягнення до дисциплінарної відповідальності таких адвокатів</p> | <p>Проблема, що полягає у загрозі національній безпеці і не розв'язується ОАС, потребує врегулювання на законодавчому рівні: адвокати на ТОТ мають бути позбавлені права на заняття адвокатською діяльністю як такі, що порушили присягу</p> |
| 7 | <p>Система розподілу фінансування серед ОАС має ризики зловживань, є непрозорою, не має ефективних інструментів контролю та підзвітності. Нормативне регламентування фінансування ОАС реалізується через численні акти ОАС, які часто суперечать законодавству України</p> | <p>На законодавчому рівні запровадити механізми, що забезпечать достатній рівень прозорості та деталізації фінансової звітності ОАС задля унеможливлення зловживань. Зокрема, це стосується необхідності:</p> <ul style="list-style-type: none"> • врегулювання публічної процедури закупівель робіт і послуг; • деталізованого та постатейного відображення у звітності; • оприлюднення договорів про закупівлю товарів і послуг; • публікації кількості найманих працівників із зазначенням їхніх посад, посадових окладів і розміру нарахованої та виплаченої заробітної плати; • обов'язку ОАС регулярно підтверджувати достовірність фінансової звітності незалежним аудитором |

| | | |
|----|---|--|
| 8 | <p>Чинне законодавства ставить надто низькі вимоги до осіб, які бажають стати адвокатами, що особливо контрастує з вимогами до суддів та прокурорів і тому не відповідає духу відповідних норм Конституції України. Це безпосередньо впливає на рівень якості надання професійної правничої допомоги, а отже і на якість правосуддя загалом та можливість реалізації права на справедливий суд</p> | <p>На законодавчому рівні посилити кваліфікаційні вимоги до осіб, які мають намір отримати доступ до професії адвоката, а також внести вимоги щодо доброчесності осіб, які мають намір стати адвокатом, передбачивши для них обов'язок подавати декларацію відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції»</p> |
| 9 | <p>Наявна процедура доступу до професії не відповідає технічним вимогам і можливостям часу (білети для складання кваліфікаційного іспиту досі у паперовому вигляді, відсутня відеофіксація під час складання іспиту тощо), що контрастує з аналогічними процедурами доступу до професії суддів і прокурорів</p> | <p>На законодавчому рівні реформувати процедуру складання кваліфікаційного іспиту з метою створення прозорої, ефективної та вільної від корупційних практик системи доступу до професії</p> |
| 10 | <p>Процедура стажування особи, яка отримала свідоцтво про складання кваліфікаційного іспиту, в Україні не є ефективною та не відповідає дійсній меті стажування. Встановлений законом строк на проходження стажування в Україні є надто коротким, порівняно з країнами Європейського Союзу. Проходження стажування у вільний від основної роботи час протягом шести місяців не забезпечує набуття необхідних для здійснення адвокатської діяльності навичок</p> | <p>Вдосконалити модель проходження стажування з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу</p> |
| 11 | <p>На законодавчому рівні не врегульовано питання щодо отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, а також продовження адвокатської діяльності громадянами держав-агресорів (Російської Федерації, Республіки Білорусь)</p> | <p>Врегулювати допуск до адвокатської діяльності в Україні адвокатів іноземних держав, заборонивши на законодавчому рівні адвокатам держав-агресорів (Російської Федерації та Республіки Білорусь) здійснювати адвокатську діяльність в Україні</p> |

| | | |
|----|---|--|
| 12 | Протягом тривалого періоду міжнародними організаціями висловлюються критичні зауваження щодо нормативно-правового регулювання і практичних аспектів реалізації дисциплінарних процедур щодо адвокатів, зокрема в частині: відсутності в законі визначення дисциплінарного проступку адвоката; невизначеності кола осіб, які можуть звернутися із скаргою (заявою) на дії адвоката; вузького переліку дисциплінарних стягнень, який не дає змоги забезпечити дотримання принципу пропорційності при обранні виду дисциплінарного стягнення, тощо | На законодавчому рівні внести зміни з метою впорядкування та усунення недоліків правового регулювання процедури притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, визначити поняття дисциплінарного проступку адвоката та коло осіб, які можуть звернутися зі скаргою (заявою) на дії адвоката; визначити вимоги до змісту заяви (скарги), яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність адвоката тощо; закріпити на законодавчому рівні правило, за яким оскарження рішення в дисциплінарній справі зупиняє його виконання |
| 13 | Наявні ОАС використовують дисциплінарне переслідування як засіб тиску на адвокатів. Зокрема, через застосування ст. 12 Правил адвокатської етики, яка фактично забороняє критику ОАС і містить такі оціночні судження як «приниження авторитету адвокатури» тощо. Доказом цього є непоодинокі випадки позбавлення адвокатів права на здійснення адвокатської діяльності за обґрунтовану критику діяльності ОАС та адвокатури | На законодавчому рівні закріпити дотримання основоположних принципів адвокатської етики, зокрема шляхом внесення відповідних змін до Правил адвокатської етики. Також слід удосконалити Правила адвокатської етики з урахуванням кращих стандартів етики країн ЄС та унеможливити їх використання як інструменту тиску на адвокатів |
| 14 | Спостерігається застій системи постійного професійного розвитку адвокатів, який утворився через суттєві недоліки чинного законодавства про адвокатуру, поєднані зі штучним викоріненням конкуренції серед провайдерів освітніх програм з підвищення кваліфікації, та монополізацію сфери. Наявна система підвищення кваліфікації адвокатів є закритою та унеможлиблює доступ до неї частини адвокатів, а також є суто формальною | На законодавчому рівні внести зміни щодо системи підвищення кваліфікації адвокатів в Україні з метою її активного розвитку відповідно до міжнародних стандартів організації та діяльності адвокатури, недопущення корупційних ризиків і формалізації процесу, а також зловживань ОАС |

| | | |
|----|---|--|
| 15 | <p>ОАС штучно створили Вищу школу адвокатури НААУ, що є фактично монополістом у сфері постійного професійного розвитку адвокатів, а також наділена повноваженнями проведення процедури сертифікації та акредитації сторонніх організацій і навчальних програм. Вказані дії ОАС не передбачені Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і призводять до деградації системи постійного професійного розвитку адвокатів і зниження стандартів надання правничої допомоги</p> | <p>Розробити зрозумілу й прозору процедуру акредитації операторів підвищення кваліфікації та сертифікації осіб, які допускаються до участі у заходах з підвищення кваліфікації адвокатів.</p> <p>Скасувати сплату не передбачених Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» внесків за акредитацію сторонніх операторів, адміністративного внеску за опрацювання та облік залікових балів і видачу відповідних сертифікатів</p> |
| 16 | <p>Доступ до системи підвищення кваліфікації адвокатів надається лише адвокатам, які не мають заборгованості зі сплати щорічних внесків на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування, що є порушенням їхнього права на постійний професійний розвиток і незаконною перешкодою для виконання ними передбаченого законом обов'язку щодо регулярного підвищення кваліфікації</p> | <p>Надати доступ до системи підвищення кваліфікації всім адвокатам, зокрема і тим, які мають заборгованість зі сплати щорічних внесків адвокатів на забезпечення реалізації адвокатського самоврядування</p> |
| 17 | <p>На відміну від судової влади та прокуратури, адвокатура не має механізму перевірки доброчесності своїх членів. Питання створення запобіжників від корупційних дій в адвокатурі залишається відкритим. Декларування адвокатів, зокрема членів ОАС, може бути елементом відсутнього наразі механізму підзвітності інституту адвокатури суспільству</p> | <p>Законодавчо запровадити обов'язкове декларування адвокатами, зокрема членами ОАС</p> |

| | | |
|----|---|--|
| 18 | <p>Попри позитивні наміри, нове законодавче регулювання у сфері медіації неповною мірою сприяє запровадженню якісних послуг з медіації, адже дуже часто в соціальних службах такі послуги надаються суто на папері або ж фахівцями, які не є практикуючими медіаторами та/або не проходили відповідних навчань, особливо коли йдеться про невеликі громади.</p> <p>Також наразі відсутня повна інформація щодо кількості медіаторів в Україні; кількості та категорій справ, у яких проведено медіацію; кількості справ, що закінчилися примиренням. Без аналізу та врахування такої інформації неможливе якісне удосконалення законодавства у сфері медіації</p> | <p>Розвивати державну політику у сфері навчання медіації фахівців соціальних служб задля забезпечення якості надання послуги соціальної медіації особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, вразливим верствам населення.</p> <p>Затвердити Державний стандарт соціальної послуги медіації із забезпеченням подальшого збору статистики щодо надання такої послуги (категорія спору, тривалість процедури медіації, знеособлені дані щодо кількості, віку й статі сторін, підстави припинення медіації).</p> <p>Запровадити перелік категорій судових спорів, для розв'язання яких проведення процедури медіації є обов'язковим</p> |
| 19 | <p>Попри прийняття Парламентом Закону України «Про адміністративну процедуру», який, серед іншого, передбачає, що учасники мають право досягти примирення на будь-якому етапі здійснення адміністративного провадження за скаргою, реалізація відповідної процедури потребує наступної деталізації та роз'яснення, зокрема серед громадян</p> | <p>Організувати роботу із напрацювання механізмів стимулювання суб'єктів владних повноважень до реалізації положень Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо можливості примирення в адміністративних провадженнях за скаргами.</p> <p>Сприяти розвитку медіації в адміністративних справах, проводити правопросвітницьку роботу із органами державної влади, місцевого самоврядування, а також адміністративними судами</p> |
| 20 | <p>Наразі у законодавстві відсутня норма, яка б регулювала залучення об'єднань медіаторів (надавачів послуг з медіації) органами місцевого самоврядування на конкурсних засадах, що потенційно може негативно вплинути на дотримання принципу прозорості, а також сприяти виникненню корупційних ризиків</p> | <p>Унормувати механізм залучення об'єднань медіаторів (надавачів послуг з медіації) органами місцевого самоврядування на конкурсних засадах і передбачити можливість оплати їхньої праці</p> |
| 21 | <p>Досі тривають дискусії в медіаторських колах щодо практичного механізму притягнення до відповідальності за порушення медіатором норм професійної етики. Зокрема, не розв'язано питання щодо того, хто саме приймає рішення про притягнення медіатора до відповідальності, чи це відбувається одноособово чи колегіально, які санкції передбачені до медіатора у випадку порушення ним норм професійної етики тощо</p> | <p>Спільнота медіаторів має розробити механізм притягнення до відповідальності медіатора за порушення етичних норм, аби ця норма закону не залишалася декларативною</p> |

| | | |
|---------------------------------|--|--|
| 22 | Попри успішність проекту «Програма відновлення для неповнолітніх, які є підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення» система надання безоплатної правничої допомоги й досі реалізує його як пілотний | Унормувати можливість реалізації проекту «Програма відновлення для неповнолітніх, які є підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення» на постійній основі |
| РЕФОРМА ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ | | |
| 1 | Юридична освіта в Україні часто критикується за відірваність від практики, застарілість навчальних програм, неотримання студентами «м'яких» навичок. Ці стандарти в Україні регламентуються у формі рамкових стандартів вищої освіти, які є достатньо формальними документами і не мають вирішального впливу на зміст і якість освіти | Провести оцінку впливу стандартів вищої освіти та професійних стандартів на юридичну освіту для формулювання рекомендацій щодо їх вдосконалення, забезпечення якісної імплементації в освітні програми та ефективного моніторингу, а також переглянути роль цих стандартів як інструменту підвищення якості та змісту юридичної освіти, зокрема модернізацію змісту з акцентом на компетентності, необхідні для відповідності сучасним викликам професії |
| 2 | Освітні програми з права є в багатьох закладах вищої освіти, які перебувають у віданні інших органів влади, зокрема Міністерства внутрішніх справ. Існування системи цих закладів блокує проведення реформи юридичної освіти, використовується для досягнення політичних цілей, студенти не отримують освіти належної якості, а на утримання системи витрачаються значні ресурси | Здійснити розмежування юридичної освіти та підготовки правоохоронців як ключової умови модернізації юридичної освіти в Україні, шляхом інтеграції кваліфікованих підрозділів і фахівців до класичних університетів, із одночасним переглядом системи підготовки правоохоронців |
| 3 | Процес акредитації освітніх програм з права не забезпечує належний контроль якості та змісту цих програм, замкнутий переважно в академічному середовищі та не передбачає реального залучення представників правничих асоціацій | Посилити роль правничих асоціацій в акредитації правничих шкіл, завдяки збільшенню й розширенню їхнього представництва в галузевій експертній раді та обов'язковій участі в експертних радах з акредитації освітніх програм |
| 4 | Україна витрачає великі кошти на державне замовлення підготовки юристів, що не відповідає проблемам ринку, стимулює надмірний вступ на правничі програми та призводить до кількісного дисбалансу юристів за відсутності їхньої якісної підготовки | Перейти до грантового фінансування студентів освітніх програм з права, що сприятиме підтримці найбільш перспективних і мотивованих здобувачів правничої освіти та відповідає урядовим ініціативам |

| | | |
|-----------------------------|--|--|
| 5 | Професійна та академічна недоброчесність у процесі здобуття юридичної освіти, особливо в умовах стрімкого розширення застосування технологій штучного інтелекту, має негативний вплив на підготовку правників, гальмує досягнення позитивних процесів реформи юридичної освіти та справляє негативний вплив на рівень верховенства права в українському суспільстві зокрема у довгостроковій перспективі | Обмежити вступ на освітні програми з права тільки на основі результатів зовнішнього незалежного оцінювання, запобігти корупційним ризикам у процесі навчання студентів, забезпечити контроль якості освіти через цифровізацію освітнього процесу, розроблення політик академічної доброчесності для мінімізації плагіату з огляду на застосування технологій штучного інтелекту та для унормування процесу їх застосування |
| БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ | | |
| 1 | У Державній антикорупційній програмі (ДАП) є неоднорідні проблеми, які описані як масштабні завдання, але визначені лише одним рамковим заходом. Це ускладнює ефективний моніторинг подібних заходів і відслідковування прогресу або регресу | Переглянути і переформулювати масштабні заходи ДАП, розділити їх на більш конкретні завдання |
| 2 | Деякі заходи в ДАП мають необ'єктивно визначені строки, які не завжди реалістичні для виконавців, особливо з урахуванням їх можливих кадрових змін та інших обставин | Переглянути строки виконання заходів, особливо складних, і встановити більш реалістичні, які враховуватимуть можливості їхніх виконавців |
| 3 | Деякі проблеми, а надто ті, що виникли під час дії воєнного стану, взагалі не передбачені в ДАП. Окремі заходи, спрямовані на усунення корупційних ризиків, потребують перегляду їхньої суті для досягнення очікуваного стратегічного результату, оскільки вони втратили доречність внаслідок зміни об'єктивних обставин, нормативної бази та спроможності виконавців. Водночас сама проблема залишається актуальною | Провести аналіз та переглянути суть окремих заходів ДАП з урахуванням нових обставин і зміни. Нові заходи мають бути спрямовані на досягнення очікуваного стратегічного результату відповідно до поточних умов, враховуючи правовий режим воєнного стану, та ресурсів органів державної влади. Кожен захід повинен мати докладний план виконання, з конкретними етапами, відсотками виконання та індикаторами досягнення |
| 4 | У затвердженій редакції ДАП через політичний тиск влади на етапі її прийняття відбулося послаблення індикаторів виконання заходів у контексті НПА. Результати за такими заходами оцінюються за фактом лише розробки або подання законопроектів до Парламенту чи Уряду – їх адвокація і затвердження не вимагаються | Передбачати індикаторами виконання релевантних заходів ДАП успішні адвокацію та ухвалення нормативно-правових актів, а не лише реєстрацію їх як проектів |

| | | |
|---|--|---|
| 5 | За невиконання припису НАЗК чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність. Втім інструмент обов'язкового припису НАЗК не поширюється на виконавців ДАП у випадку виявлення порушення, що не сприяє належному та своєчасному виконанню ДАП | Провести широку правову дискусію за участі всіх ключових стейкхолдерів щодо можливості застосування заходів впливу до керівників виконавців (установ, підприємств, організацій), у випадку невиконання без достатньої підстави заходів ДАП. Зокрема, розглянути питання щодо наділення НАЗК правом вносити приписи відповідним керівникам виконавців заходів ДАП |
| 6 | НАЗК не має достатньої спроможності для власного змістовного моніторингу особливо галузевих заходів ДАП, тому воно потребує експертної підтримки в оцінці виконання заходів ДАП. Це може призвести до формального виконання заходів ДАП. З огляду на труднощі у комунікації з виконавцями ДАП на етапі її затвердження та з метою її суттєвого послаблення є ризик того, що виконавці програми можуть нівелювати негативний відгук НАЗК про свою роботу щодо імплементації ДАП | Створити в Інформаційній системі моніторингу ДАП (ІСМ ДАП) можливість залишення неперсоніфікованих відгуків громадськості (без використання кваліфікаційного електронного підпису) на рівні конкретного заходу чи очікуваного стратегічного результату. Така опція може стимулювати широку громадськість розповідати про свій корупційний досвід, оцінку або застереження поза соціальними мережами та Єдиним порталом повідомлень викривачів, де повідомляють про конкретні правопорушення |
| 7 | ІСМ ДАП має нереалізований потенціал щодо популяризації себе як інструменту моніторингу ДАП, а також недостатню пов'язаність із контекстом навколо заходів ДАП | З метою популяризації ІСМ ДАП розміщувати у ній в окремій вкладці інформацію про заходи, тренінги, круглі столи, конференції тощо, організовані виконавцями ДАП або зовнішніми стейкхолдерами у релевантних до ДАП сферах, що могло би бути корисним фахівцям виконавців у розрізі, наприклад, отримання відповідей на складні питання або обміну досвідом тощо |
| 8 | Виконавцям бракує людських і фінансових ресурсів для повноцінного виконання заходів ДАП. Відсутність фінансування з державного бюджету або від партнерів з розвитку може в майбутньому стати причиною, якою органи влади будуть обґрунтовувати, чому вони не виконали той чи інший захід ДАП | Серед заходів ДАП визначити ключові, впроваджувати які могли б проєктні команди виконавців за підтримки партнерів з розвитку та громадського сектору |
| 9 | Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики, яка повинна бути створена при НАЗК, має незбалансований робочий склад з Голови НАЗК, міністра Кабінету Міністрів, виконавців заходів ДАП і народних депутатів (за згодою) | Внести зміни до законодавства, які б передбачили можливість включення до Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики представників партнерів з розвитку та громадянського суспільства із залученням спостерігачів, а також оптимізацію формату її роботи |

| | | |
|----|---|--|
| 10 | Національна доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики та проєкт нової Антикорупційної стратегії мають бути підготовлені НАЗК до завершення безпосередньо періоду дії поточної Антикорупційної стратегії, що непропорційно збільшує навантаження на НАЗК і може зробити неактуальними підготовлені документи | Внести зміни до законодавства, які б дозволили НАЗК готувати національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики, а також проєкт нової Антикорупційної стратегії у рік, наступний за останнім роком дії попередньої Антикорупційної стратегії та ДАП |
| 11 | З огляду на попередній негативний досвід з затримкою ухвалення Верховною Радою Антикорупційної стратегії є пропозиції від деяких стейкхолдерів передати відповідні повноваження Кабінету Міністрів України | З огляду на всі ризики, відстоювати позицію щодо збереження чинної редакції норми Закону України «Про запобігання корупції», яка передбачає затвердження Парламентом Антикорупційної стратегії на відповідний рік шляхом ухвалення окремого закону |
| 12 | Конкурсні комісії з відбору керівництва НАБУ та САП пропонують по декілька кандидатур суб'єктам призначення. Це додає можливості необґрунтованого розсуду політичному керівництву і не дозволяє завершити роботу комісій відбором одного, найбільш відповідного критеріям, кандидата | Внести зміни до законодавства, передбачивши, що за результатами конкурсного відбору на посаду керівника НАБУ/САП конкурсна комісія відбирає лише одного кандидата і вносить подання на його призначення Прем'єр-міністру/Генеральному прокурору |
| 13 | Перший зовнішній незалежний аудит для НАБУ і наступний для НАЗК може проводитися за період, коли орган повністю чи частково очолював попередній керівник. Законодавством не конкретизовано наслідки негативних висновків аудитів для керівників, діяльність котрих не охоплювалася або не повністю охоплювалася періодами, які оцінювала комісія | Наслідки негативних висновків зовнішніх незалежних аудитів діяльності НАБУ, САП і НАЗК повинні бути конкретизовані для керівників цих органів, діяльність яких не стосувалася періодів, у яких було допущено недоліки, що вплинули на ефективність |
| 14 | Керівник САП хоч і є самостійною процесуальною фігурою, але досі певні повноваження, що стосуються ініціювання кримінальних проваджень щодо окремих суб'єктів і деяких заходів міжнародної взаємодії належать лише Генеральному прокурору. Генеральний прокурор є політичною посадою в Україні і в попередні роки були випадки його втручання у кримінальні провадження НАБУ та САП | Посилити процесуальну вагу керівника САП, наділивши його правом: <ul style="list-style-type: none"> • ініціювати кримінальні провадження та погоджувати проведення слідчих дій щодо народних депутатів; • звертатися із запитами про екстрадицію до компетентного органу іноземної держави; • розглядати й розв'язувати питання про створення спільних слідчих груп за запитом слідчого органу досудового розслідування України, прокурора України та компетентних органів іноземних держав |

| | | |
|----|---|--|
| 15 | У минулому деякі рішення КСУ та Верховної Ради щодо мандату НАЗК (припинення перевірок декларацій чи звітності політичних партій тощо) ставили під загрозу здатність НАЗК виконувати свої функції в повному обсязі | Забезпечити обговорення у майбутньому змін до законодавства щодо НАЗК за участі всіх заінтересованих сторін і самого НАЗК, оскільки поточна практика вже призвела до фактичної відсутності результатів роботи інституції у таких важливих сферах як фінансовий контроль (за винятком моніторингу способу життя, результати якого є неоднозначними через значні вади у підзаконному регулюванні цієї процедури) та контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій тощо |
| 16 | Судді мають можливість звертатися до ВРП з повідомленнями про втручання у свою діяльність. Однак інформації про результативність таких звернень немає | Результати вжиття заходів реагування на повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя мають комунікуватися ВРП для відстеження їх результативності |
| 17 | Оцінювання роботи детективів НАБУ відбувається переважно за кількісними показниками і не враховуються якісні критерії | Удосконалити критерії оцінювання детективів НАБУ з орієнтацією не лише на кількісні, а і якісні характеристики. Наприклад, брати до уваги скасування рішень детектива прокурорами САП і слідчими суддями, підтвердження цими суб'єктами порушення, а також результати судового розгляду кримінальних проваджень (зокрема щодо допустимості зібраних детективами НАБУ доказів) |
| 18 | З огляду на поточну відсутність територіальних органів НАЗК, а також новий напрям його мандату – моніторинг вимог законодавства з питань лобіювання гранична чисельність працівників Агентства має бути збільшена. Інакше НАЗК не вистачить людських ресурсів для якісного виконання своїх функцій | Збільшити граничну чисельність працівників апарату НАЗК і відновити процедури добору нових співробітників органу на умовах відкритого конкурсу |
| 19 | Чинна система оцінювання прокурорів застосовується лише з метою преміювання | Врегулювати на належному рівні управлінські процеси в органах прокуратури, щоб запровадити систему оцінки ефективності роботи прокурорів, зокрема прокурорів САП за наперед визначеними критеріями результативності роботи |
| 20 | Чисельність НАБУ, САП і ВАКС збільшено, що вимагає збільшення матеріально-технічного забезпечення. Додатково слід звернути увагу на те, що зарплата суддів ВАКС, як і інших суддів, досі залежить від прожиткового мінімуму, встановленого на 2021 рік. Водночас розмір заробітних плат органів правопорядку зростає з року в рік | Забезпечувати антикорупційні інституції належними фінансовими ресурсами, що може стимулювати підвищення ефективності їхньої діяльності |

| | | |
|----|---|--|
| 21 | Досвід проведення попереднього конкурсу суддів ВАКС показав, що відсутність визначеної ваги кожного із критеріїв, за якими оцінюються кандидати, а також неоприлюднення окремих рішень ВККС і практичних завдань, підривають довіру до конкурсу | Вдосконалити підзаконні акти, що регулюють проведення конкурсу до ВАКС у частині забезпечення більшої прозорості, а також методологічної визначеності (розробити методики визначення балів за кожним із критеріїв кваліфікаційного оцінювання) |
| 22 | Повноваження ГРМЕ закінчуються у листопаді 2024 року. Є ймовірність, що до цього часу конкурс на посаду суддів ВАКС не закінчиться. Строк у 30 днів недостатній для повноцінного аналізу кандидатів, допущених до співбесід | Вдосконалити Закон України «Про Вищий антикорупційний суд», продовживши строк функціонування ГРМЕ (ч. 1 ст. 9) до 12 років, а також продовжити строк проведення спеціального спільного засідання ГРМЕ та ВККС до 60 днів (ч. 5 ст. 8 цього Закону) |
| 23 | У судових рішеннях встановлюються випадки порушення презумпції невинуватості, допущені детективами НАБУ, але публічної реакції щодо результатів службових розслідувань про це немає. Окремі підстави дисциплінарної відповідальності суддів та прокурорів є надзвичайно широкими і не відповідають принципу правової визначеності | НАБУ слід посилити публічну комунікацію щодо результатів службових розслідувань за порушеннями, що були встановлені суддями ВАКС, а також ефективність системи внутрішнього контролю загалом. Окремі підстави для дисциплінарної відповідальності прокурорів і суддів мають бути конкретизовані |
| 24 | У звіті зовнішньої незалежної оцінки НАЗК подано рекомендацію, що наявні дисциплінарні процедури можна було застосовувати ефективніше не тільки у виняткових випадках, а також у випадках виявлення грубих помилок чи інших суттєвих недоліків у роботі працівників | Ефективніше застосовувати дисциплінарні процедури заради посилення підзвітності працівників НАЗК у випадках виявлення грубих помилок чи інших суттєвих недоліків у їхній діяльності |
| 25 | Стратегія розвитку НАБУ стосувалася 2021 – 2023 років, однак аналіз стану її реалізації не оприлюднено | НАБУ має провести оцінку виконання Стратегії розвитку на 2021–2023 роки та врахувати відповідні результати під час роботи над стратегічним документом наступного періоду |
| 26 | САП не мала власної стратегії розвитку, оскільки була утворена на правах департаменту ОГП | САП потрібно провести дослідження викликів, загроз і можливостей у своїй роботі, визначити стратегічні цілі та механізм їх реалізації і викласти це у стратегії розвитку органу |
| 27 | У 2023 році за підтримки донорів із суддями й працівниками апарату ВАКС проводилася стратегічна сесія з метою визначення напрямів організаційного розвитку та підвищення ефективності роботи. Однак стратегія розвитку ВАКС у формалізованому вигляді наразі відсутня | ВАКС слід формалізувати власні напрацювання щодо викликів, загроз і можливостей у своїй роботі, а також визначити стратегічні цілі та механізм їх реалізації у стратегії розвитку органу |

| | | |
|----|---|--|
| 28 | У 2024 році НАЗК презентувало власну Інституційну стратегію безперервного розвитку як високоефективної організації до 2028 року. Проте вона не до кінця відповідає стандарту стратегічного документа і потребує оновлення | Стратегія розвитку НАЗК до 2028 року має бути переглянута новим керівництвом органу, зокрема з погляду актуалізації викликів та очікуваних стратегічних результатів інституційної розбудови |
| 29 | Взаємодія між аналітиками й детективами була бюрократизованою та занадто формалізованою. Ситуація покращилася після закріплення частини аналітиків за відділами детективів, але цього недостатньо для забезпечення ефективної інтеграції | Організаційна структура НАБУ та взаємодія між підрозділами можуть бути покращені завдяку перегляду внутрішнього розподілу персоналу, ролі та розміщення окремих структурних підрозділів, а також організації роботи |
| 30 | Попри внесення змін до законодавства, НАБУ досі не має можливості автономно забезпечувати прослуховування | Забезпечити можливість НАБУ здійснювати прослуховування автономно від СБУ |
| 31 | Запровадження системи «іКейс» наразі реалізується лише на рівні НАБУ, САП та ВАКС і стосується обмеженого кола процесуальних дій | Для повноцінного функціонування системи «іКейс» потрібно розробити технічну можливість і нормативну базу з метою залучення інших учасників кримінального провадження до електронного кримінального провадження |
| 32 | Призначення та проведення експертиз у кримінальних справах, які розслідує НАБУ, є достатньо складними через вплив на експертів, злив інформації, тривалі строки виконання експертиз | Експертна підтримка НАБУ повинна бути посилена через створення спеціальної експертної установи. При цьому потрібно буде забезпечити незалежність експертів і менеджменту як від НАБУ, так і від сторонніх учасників |
| 33 | Задля співпраці НАЗК із компетентними органами інших країн, зокрема щодо обміну даними для адміністративних перевірок у межах повноважень НАЗК, наприклад, на підставі ст. 43 Конвенції ООН проти корупції або положень інших чинних міжнародних договорів, бракує чіткого встановлення, що НАЗК має повноваження діяти як компетентний орган | НАЗК слід законодавчо визначити як компетентний орган у розумінні ст. 43 Конвенції ООН проти корупції заради обміну даними з компетентними органами інших країн для цілей адміністративних перевірок у межах повноважень НАЗК |
| 34 | НАЗК було учасником Міжнародної санкційної групи на базі Стенфордського університету. На виконання рішень цієї групи НАЗК за підтримки Міністерства закордонних справ України був створений портал «Війна і санкції», функціонування якого не передбачалося законодавчим мандатом НАЗК, закріпленим у Законі України «Про запобігання корупції» | Відповідні напрацювання із санкційного напрямку діяльності НАЗК мають бути повністю передані іншому компетентному органу задля збереження масиву інформації, а також внесення та виключення з переліку «Міжнародні спонсори війни» мають бути належно врегульовані |

| | | |
|----|--|--|
| 35 | Комісія з аудиту НАБУ затверджує та оприлюднює критерії й методику проведення оцінювання ефективності діяльності. Водночас якщо кожен склад комісії затверджуватиме суттєво різні критерії проведення такої оцінки, це не слугуватиме сталості аудиту, а також може негативно впливати на роботу НАБУ. Враховуючи подібність регулювання процесів аудиту НАБУ та САП проблеми визначеності та сталості критеріїв, методики зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності САП можуть бути релевантними і для цього органу | Внести зміни до законодавства в частині передачі повноважень щодо затвердження загальної рамки критеріїв проведення оцінювання ефективності діяльності НАБУ та САП від комісій з його проведення до Уряду. Цей документ слід розробити за активної участі компетентних експертів. За наявності затвердженої загальної рамки відповідні комісії матимуть можливість одразу приступити до їх конкретизації в процесі оцінювання діяльності НАБУ та САП, не витрачаючи багато часу на процедурні моменти. Сформульовані критерії повинні дозволяти оперативно та якісно оцінювати ефективність діяльності НАБУ та САП |
| 36 | Учасники кримінального провадження зловживають процесуальними правами задля перешкоджання судовому розгляду в розумні строки | Доопрацювати проєкт закону щодо запровадження інституту протидії зловживанню процесуальними правами у кримінальному провадженні та подати на розгляд Парламенту |
| 37 | Наразі суд не має повноважень оцінювати наскільки пропуск строку досудового розслідування вплинув на стан реалізації прав обвинуваченого. Це призводить до того, що кримінальні провадження закриваються навіть через незначний пропуск строку, що є непропорційним до суті процесуального порушення | Внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), вилучивши обов'язок суду закрити кримінальне провадження через сплив строку досудового розслідування (п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України) та наділити суд правом на такі дії при порушенні прав обвинуваченого на розгляд кримінального провадження в розумні строки |
| 38 | Щодо можливості обумовити звільнення від відбування покарання за угодою про визнання винуватості у корупційних справах немає консенсусу | Визначити у Кримінальному кодексі України (КК України) можливість застосування пільгових інститутів кримінального права при укладенні угод про визнання винуватості у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень із запобіжниками від зловживання цими можливостями. А також визначити відшкодування збитків, викриття іншої особи або ж сплату штрафу разом із конфіскацією злочинних доходів умовами звільнення від відбування покарання у зв'язку з випробуванням при укладенні угоди про визнання винуватості |
| 39 | При розгляді та затвердженні угод про визнання винуватості у вчиненні корупційних кримінальних правопорушень виявлено різну практику судів при оцінюванні такої категорії, як «суспільний інтерес». Це призводить до різних трактувань норм кримінального права | Забезпечити єдність судової практики щодо оцінки категорії «суспільний інтерес» при затвердженні укладених угод про визнання винуватості у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень |

| | | |
|----|--|--|
| 40 | Судді не мають можливості вивчати матеріали досудового розслідування при затвердженні угоди про визнання винуватості. Це негативно впливає на якість перевірки правильності кримінально-правової кваліфікації діянь особи | Внести зміни до КПК України щодо надання повноважень суду при розгляді угод про визнання винуватості витребувати зібрані матеріали досудового розслідування |
| 41 | Питання про дострокове звільнення від відбування покарання вирішується місцевими судами, а не ВАКС. Вже є більше трьох справ, у яких місцеві суди вирішували, що цілі покарання, призначеного ВАКС, досягнуто. Це поле для зловживань | Внести зміни до ст. 539 КПК України, передбачивши, що питання, пов'язані з виконанням вироку суду, відповідно до якого особу було засуджено за вчинення корупційного кримінального правопорушення, розглядаються ВАКС |
| 42 | Попри наявність таких повноважень, Пленум ВС не проводив узагальнення практики притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень. Це негативно впливає на якість відповідної практики | Пленум ВС повинен надавати роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ щодо притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень |
| 43 | Окремі склади кримінальних правопорушень сформульовані досить невизначено, судді по-різному розуміють і застосовують терміни, наведені у ст. 364 КК України. Також наявні прогалини щодо визначення терміну «вимагання» у складі, визначеному ч. 3 ст. 369 ² КК України | Привести диспозицію ст. 364 КК України у відповідність до міжнародних зобов'язань, а також визначити термін «вимагання», що передбачений ч. 3 ст. 369 ² КК України |
| 44 | Наразі розробляються пропозиції внесення змін до законодавства щодо Конвенції ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом та пов'язаними з нею інструментами. Однак публічних звітів про консультації з різними групами стейкхолдерів не оприлюднено | Провести публічні консультації з питань узгодження українського законодавства з Конвенцією ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом та пов'язаними з нею інструментами |

| | | |
|----|---|---|
| 45 | <p>Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади у тримісячний строк повинні були розробити і подати Кабінетові Міністрів України проєкт плану заходів з реалізації Стратегії. Протягом чотирьох місяців з дня схвалення Стратегії Уряд мав був затвердити план заходів з реалізації, тобто до 1 грудня 2023 року. Однак план заходів з реалізації вказаної Стратегії досі не затверджено</p> | <p>Затвердити план заходів з реалізації Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки, який буде містити конкретні кроки з удосконалення роботи державних органів у визначеній сфері</p> |
| 46 | <p>На 31 грудня 2023 року в публічному доступі було відомо про 24 вироки ВАКС, які набрали законної сили, і якими призначалася конфіскація майна. З цієї кількості вироків лише п'ять були виконані в частині конфіскації, про що свідчить завершення виконавчого провадження. Підставою для таких низьких показників є низка законодавчих та організаційних проблем з поверненням активів</p> | <p>Заходи з конфіскації корупційних активів повинні бути вдосконалені. Наприклад, варто привести процедуру конфіскації майна у відповідність до загальноприйнятих міжнародних стандартів; передбачити в КК України «розширену» конфіскацію майна; ініціювати укладення нових та вдосконалення наявних двосторонніх договорів про правничу допомогу в кримінальних справах у частині конфіскації активів, одержаних злочинним шляхом</p> |
| 47 | <p>Повна статистична звітність щодо стану виконання вироків судів у частині конфіскації майна та спеціальної конфіскації відсутня. Інформація наявна тільки часткова із засобів масової інформації та окремих запитів на доступ до публічної інформації</p> | <p>Статистична звітність щодо стану виконання вироків судів у частині конфіскації майна та спеціальної конфіскації повинна оприлюднюватися, а одержані результати аналізуватися для вдосконалення роботи компетентних органів</p> |
| 48 | <p>АРМА бракує інституційної спроможності. У результаті проведення зовнішнього аудиту діяльності АРМА за 2022 рік аудиторі виявили, що більшість функцій Агентства у 2022 році не виконувалися належним чином</p> | <p>Слід вдосконалити можливості розшуку активів та управління арештованими активами через посилення інституційної спроможності АРМА. Наприклад запровадити: систему прозорого відбору голови АРМА; правову та якісну зовнішню незалежну оцінку ефективності діяльності АРМА; повноцінне спільне планування правоохоронних органів та АРМА щодо можливих заходів з управління специфічними арештованими активами; визначення пріоритетності арешту активів кримінальними судами; прозорі процедури управління, продажу та оцінки активів; розблокування можливості управління корпоративними правами</p> |

| | | |
|----|--|---|
| 49 | <p>На сьогодні через формулювання положень кримінального законодавства про строки давності притягнення до кримінальної відповідальності чимало фігурантів корупційних і пов'язаних із корупцією справ, уникають відповідальності</p> | <p>Вживати заходів для того, щоб держава могла своєчасно розкривати і розглядати справи щодо осіб, які обвинувачуються у вчиненні корупційних кримінальних правопорушень. Наприклад, розширити підстави для зупинення перебігу строків давності, посилити кримінальну відповідальність за окремі корупційні кримінальні правопорушення й ті, що полягають у перешкоджанні слідству, а також змістити момент закінчення обрахунку строку давності на момент постановлення вироку, а не набрання ним законної сили</p> |
| 50 | <p>У грудні 2023 року Парламент ухвалив Закон про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо приведення окремих положень у відповідність до висновків Європейської комісії щодо України. Проте у Законі України «Про запобігання корупції» залишаються положення, які досить слабо обґрунтовані і мають бути виправлені</p> | <p>Удосконалити норми Закону України «Про запобігання корупції» в частині вимог до електронного декларування та процедури повної перевірки, що здійснюється НАЗК, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> • виключити положення, що надають можливість народним депутатам не вказувати у деклараціях інформацію про орендовану нерухомість до 75 м2, якщо витрати на неї їм компенсуються; • виключити положення щодо зазначення інформації про один і той самий актив лише в одному розділі декларації; • обмежити право декларанта знайомитися з усіма матеріалами повної перевірки щодо себе за результатами її проведення; • розширити коло посадових осіб юридичної особи публічного права та включити до переліку декларантів керівників відокремлених підрозділів і філій юридичних осіб та їхніх заступників |
| 51 | <p>З метою декларування НАЗК надає максимально вичерпні роз'яснення щодо різноманітних життєвих обставин декларантів, деяким з яких наразі належить подати пропущені декларації за три роки. Однак це призводить до того, що роз'яснення стають все більшими за обсягом і створюють складність у знаходженні потрібної інформації пересічному декларанту</p> | <p>НАЗК слід удосконалити навігацію у блоці «Роз'яснення», що розміщена на вебсайті органу, та опрацювати можливість максимальної інтеграції цього блоку у процес заповнення декларації</p> |

| | | |
|----|--|--|
| 52 | Після майже чотирьох років відмови НАЗК затвердило восени 2023 року порядок проведення моніторингу способу життя декларантів і зареєструвало його в Міністерстві юстиції, але сам зміст цього порядку не зазнав концептуальних змін, що наразилося на критику представників громадськості. Зокрема, порядок не визначає чітких строків для проведення моніторингу способу життя, який має бути обмеженим у часі, щоб не виявитися надмірним втручанням у приватне життя декларанта | Підзаконне регулювання НАЗК нового порядку моніторингу способу життя має бути переглянуте з метою уникнення надмірного втручання у приватне життя декларантів |
| 53 | Є низка проблем, які зменшують ефективність окремих аспектів фінансового контролю. Серед них – закритість порядків перевірок розвідників і їх незаконні перевірки підрозділом внутрішнього контролю НАЗК, закритість правил логічного та арифметичного контролю, а також штучно виокремлений контроль повноти заповнення декларацій тощо | НАЗК необхідно комплексно оцінити всю систему бізнес-процесів фінансового контролю, виявити процедури, де можуть бути допущені дублювання, конфлікти або розбіжності між підзаконними актами та концепцією закону. За підсумками такої оцінки внести необхідні зміни до законодавчого регулювання з метою удосконалення процедури фінансового контролю |
| 54 | У грудні 2023 року НАЗК було запроваджено автоматизацію повних перевірок декларацій, що наразилося на критику представників громадськості. Мета цього оновлення, яке до того ж не передбачено профільним Законом, залишається неоднозначною та недостатньо розмежованою від штучно виокремленого контролю повноти заповнення декларації | НАЗК необхідно повернутися до попередньої концепції повних перевірок декларацій, які не передбачали наявність декларацій, що можуть бути перевірені автоматизовано |
| 55 | 26 грудня 2023 року набрав чинності закон, яким відновлено звітування політичних партій. Але наразі можуть існувати певні дискусійні розбіжності у тлумаченні НАЗК своїх підзаконних актів порівняно з чинним законодавством. Зокрема щодо партійних осередків, які за звітний період розташовувалися на тимчасово окупованих територіях | НАЗК має розробити зміни до власних актів з метою приведення їх у відповідність до законодавчих змін і провести їх широке публічне обговорення із зовнішніми стейкхолдерами |

| | | |
|----|---|---|
| 56 | Залишається актуальною необхідність перегляду всієї концепції системи державного фінансування політичних партій, а не тільки точкового питання зменшення бар'єра для державного фінансування з 5% до 3%. Окремі партії пристосувалися до поточного законодавства і продовжують практикувати тіньове фінансування | Робочій групі необхідно поновити роботу над розробкою нового законопроекту щодо діяльності політичних партій, аби внести його на розгляд Парламенту |
| 57 | Обсяг роботи, який матиме НАЗК у зв'язку з відновленням звітування політичних партій, буде великим викликом для відповідальних працівників НАЗК і має ризик стати більш формальною діяльністю | Спроможності НАЗК щодо перевірки звітів політичних партій слід посилити додатковим людським ресурсом, а також через запровадження щорічного авторозподілу перевірок партій серед працівників органу |
| 58 | Очікується, що партії будуть більш активні у звітах за 2020 рік, коли проводилися місцеві вибори, і де вже сплили строки давності притягнення за можливі адміністративні або кримінальні порушення тощо, однак все ще можливі зупинка або призупинення державного фінансування до усунення відповідних порушень. У звітах за 2021–2023 роки можна буде очікувати набагато меншої кількості інформації | Критерії перевірки звітності НАЗК як превентивному органу варто широко обговорити з партіями та зовнішніми стейкхолдерами, а також замість присвоєння таким критеріям грифу «для службового користування» зробити їх доступними для громадськості |
| 59 | Результати перевірок звітності політичних партій оприлюднювалися у вигляді новин на вебсайті НАЗК, що ускладнює їх пошук в умовах відсутності єдиного окремого місця їх розташування | Результати нових перевірок звітності політичних партій слід оприлюднювати комплексно, а не фрагментарно |
| 60 | Залишається проблематика недостатньої збалансованості та пропорційності санкцій за порушення політичними партіями вимог закону. Наприклад, санкція у вигляді припинення державного фінансування політичної партії, яке може становити десятки і сотні мільйонів гривень, може настати за недостовірні відомості у звітах партій розміром у десятки або сотні тисяч гривень | Переглянути систему санкцій за порушення законодавчих вимог політичними партіями у бік її більшої збалансованості, пропорційності та широти спектра |
| 61 | За вісім років дії реформи державного фінансування політичних партій жодна справа, відкрита за матеріалами НАЗК, з Національної поліції не потрапила до суду, що ставить під загрозу і результативність перевірки НАЗК | Національній поліції необхідно більш ґрунтовно розслідувати матеріали від НАЗК щодо можливих фактів кримінальних правопорушень політичними партіями, а органам прокуратури – передавати їх до суду |

| | | |
|----|---|--|
| 62 | Через рекомендаційний статус роз'яснень НАЗК для політичних партій вони можуть ігноруватися Національною поліцією на користь закону | Внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» та уточнити статус роз'яснень НАЗК, зокрема політичним партіям, аби позбавити їх рекомендаційного характеру. НАЗК слід переглянути свій підхід до надання роз'яснень задля уникнення відображення в них положень, що суперечать законодавству, організувавши публічне обговорення таких роз'яснень |
| 63 | Наразі в системі POLITDATA доступні дані до 2020 року, за винятком 2016–2017 років, адже закон зобов'язує тримати публічними звіти протягом п'яти років. Однак дискусійним є час відліку цих п'яти років, оскільки Система тривалий час була закрита для публічного доступу, і такий строк не дає можливості порівняти звіти навіть парламентських партій різного скликання | НАЗК необхідно вжити заходів для того, аби відобразити публічно звітність політичних партій за 2016–2017 роки, а також ініціювати зміни до Закону, щоб звіти залишалися публічними понад п'ять років заради збереження тяглості та можливості порівнювати їхню динаміку |
| 64 | Актуальною проблемою є те, що система POLITDATA не дуже зручна для користування сторонньому аналітику. В ній немає розширеного інструменту пошуку за змістом звітів, агрегованої загальної статистичної інформації тощо, а є розрізнені звіти, які треба вивчати індивідуально. В Системі передбачено API, однак для його використання необхідний певний досвід роботи з відповідним програмним забезпеченням, який може бути відсутній у пересічного громадянина | НАЗК необхідно модернізувати надалі систему POLITDATA для покращення її використання політичними партіями та іншими користувачами, зокрема шляхом додавання автоматичної верифікації наявних відомостей і взаємодії з іншими державними реєстрами |
| 65 | Згідно зі статистикою у 2024 році 33 органи влади досі не мають діючих антикорупційних програм, що є досить тривожним показником виконання вимог Закону | Органам влади та місцевого самоврядування слід поживити процес розробки антикорупційних програм на 2024 рік і затвердження їх НАЗК |
| 66 | Перелік суб'єктів, які зобов'язані ухвалити внутрішню антикорупційну програму, не є вичерпним з погляду наявності потенційних корупційних ризиків і потребує розширення | Включити до законодавчого переліку суб'єктів, які приймають антикорупційні програми, сільські і селищні ради, районні державні адміністрації та відокремлені структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій |

| | | |
|----|---|---|
| 67 | Затверджена НАЗК на початку 2024 року типова антикорупційна програма юридичної особи, яка набере чинності у серпні 2024-го, не надає розмежування державного, комунального та приватного секторів з урахуванням особливостей діяльності, притаманних корупційних ризиків і специфіки організаційної структури. До того ж у самому документі є частини, які стосуються або окремих юридичних осіб, або всіх. Такий підхід не спрощує розуміння того, що саме потрібно робити. Можливо, цим і зумовлено те, що близько 20% державних органів досі не мають обов'язкових антикорупційних програм на 2024 рік | НАЗК необхідно переглянути свої настанови щодо антикорупційних програм у бік спрощення, а також звертати більше уваги на те, як комунікуються документи у цій сфері конкретним суб'єктам, оскільки останні мають їх надалі ефективно застосовувати у власній діяльності |
| 68 | Результати експертизи, зокрема громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання відповідного акта, згідно з ч. 8 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції». Проте Закон не надає чітких вказівок щодо процедури розгляду та строків цього процесу, дозволяючи владі діяти на власний розсуд та ігнорувати висновки експертиз. До того ж Закон не зобов'язує до обов'язкового оприлюднення всіх результатів експертиз, даючи змогу у певних випадках приховувати їх органом, що проводив експертизу | Внести зміни до законодавства, передбачивши заходи, спрямовані на усунення прогалин і правової невизначеності законодавства у сфері антикорупційних експертиз, зокрема: <ul style="list-style-type: none"> • передбачити чіткі строки та процедуру розгляду результатів антикорупційної експертизи Верховною Радою; • обов'язково оприлюднювати всі результати антикорупційних експертиз; • обмежити дискрецію НАЗК щодо відбору проектів нормативно-правових актів на антикорупційну експертизу |
| 69 | Негативною тенденцією, яка триває вже понад 10 років, залишається низька кількість протоколів, складених НАЗК, які призвели до накладення адміністративного стягнення у суді. Основною причиною є недоліки адміністративного процесу розгляду таких справ, зокрема занадто короткі строки накладення адміністративного стягнення | Розглянути доцільність внесення комплексних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) в частині удосконалення норм щодо: гарантування рівності сторін; запровадження ефективного способу повідомлення особам про складення щодо них протоколу про вчинення правопорушення та направлення його до суду; визначення чітких і достатніх строків, що дали б змогу НАЗК збирати необхідні докази та вчасно передавати матеріали справи на розгляд суду відповідно до встановлених процедур |
| 70 | Наразі протоколи НАЗК у суді представляють прокурори, а не працівники Агентства. Це також негативно впливає на якість розгляду таких протоколів | Доповнити КУпАП нормою про те, що НАЗК має право брати участь у судовому засіданні щодо особи, стосовно якої воно склало протокол про адміністративне правопорушення. Також надати НАЗК право на апеляційне оскарження у справах щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією |

| | | |
|----|---|--|
| 71 | На сьогодні відсутній закон, який би захищав викривачів суспільно необхідної інформації (наприклад, про зловживання владою, порушення безпеки харчових продуктів, транспорту або довкілля, катування чи інші порушення прав людини тощо) у так званій широкій дефініції | Ухвалити окремий законодавчий акт, який би передбачав «широку дефініцію» викривача суспільно необхідної інформації |
| 72 | Українське законодавство не повністю відображає вимоги Директиви Європейського парламенту і Ради ЄС 2019/1937 від 23 жовтня 2019 року про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу | Ухвалити окремий законодавчий акт, який би передбачав поширення гарантій захисту на осіб, які: допомагали викривачам і сприяли викриванню; були сприйняті за викривача; готувалися до викриття, однак не встигли його завершити; беруть участь у професійних організаціях; волонтерів і стажерів тощо |
| 73 | Забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, регулюється застарілим законом, який не виконується на практиці системно, зокрема через недостатнє фінансування впровадження таких заходів безпеки, і не поширюється на осіб, які беруть участь в адміністративному провадженні тощо, що є прогалиною | Ухвалити окремий законодавчий акт, який би передбачав забезпечення безпеки учасників проваджень без прив'язки до кримінальної юстиції |
| 74 | Визначення самих каналів повідомлення, зокрема регулярного каналу, було значно погіршено змінами до законодавства, які запроваджували Єдиний портал повідомлень викривачів (Портал) влітку 2021 року. Зокрема, було звужено можливість направлення повідомлення до органів, які мають контрольні, наглядові чи правоохоронні функції тощо | Ухвалити окремий законодавчий акт, який би передбачав поширення дефініції регулярного каналу повідомлення на суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких належить розгляд і прийняття рішень з питань, щодо яких розкривається відповідна інформація. Регулярні канали мають обов'язково створюватися спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, органами досудового розслідування, органами, відповідальними за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах, іншими відповідними державними органами, установами, організаціями |
| 75 | Тривала відсутність дій з боку НАЗК щодо виправлення недоліків Порталу і забезпечення належної анонімності та конфіденційності викривачів може спричинити збільшення кількості випадків порушення прав викривачів і загалом підірвати довіру суспільства до роботи інституту викривання | Ухвалити окремий законодавчий акт, який би передбачав повідомлення інформації з обмеженим доступом, зокрема державної таємниці, зовнішнім каналом повідомлення, якщо вона становить суспільний інтерес, без притягнення за це до відповідальності |

| | | |
|----|--|---|
| 76 | Портал не повністю відповідає найкращим практикам передусім у частині забезпечення зручності використання, анонімності та конфіденційності. Візуалізація і роз'яснення того, що цей Портал є внутрішнім каналом повідомлення, недостатні, особливо з огляду на те, що деякі його можливості цілком притаманні і регулярним каналам повідомлення | Портал має відповідати міжнародним стандартам і кращим практикам у частині гарантування анонімності та конфіденційності викривачів |
| 77 | Портал був запущений в експлуатацію без належного акцентування уваги на такому запуску та функціях Порталу. Громадськість зауважувала про низку недоліків у виконанні НАЗК свого мандату щодо захисту викривачів | НАЗК має провести комплексну комунікаційну кампанію заради популяризації Порталу серед потенційних викривачів та інформувати про його можливості антикорупційних уповноважених. НАЗК доцільно врахувати рекомендації представників громадськості в частині удосконалення його роботи з викривачами |
| 78 | У липні 2023 року було опубліковано звіт за підсумками незалежної зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК. Одразу після цього НАЗК заявило, що найближчим часом докладно проаналізує звіт Комісії та розробить план реалізації рекомендацій, які дадуть змогу підвищити ефективність його діяльності. Однак наразі в публічній площині відсутня інформація щодо затвердження відповідного плану | НАЗК має провести публічне обговорення та оприлюднити план реалізації усіх рекомендацій зовнішньої оцінки ефективності діяльності, разом із публічним звітуванням щодо статусу виконання рекомендацій |
| 79 | Методика та критерії, які були затверджені Кабінетом Міністрів України у 2020 році без проведення відкритих інклюзивних консультацій зі стейкхолдерами, є заскладними, не до кінця актуальними та не залишають багато простору для оцінювання Комісією | Кабінет Міністрів України після проведення широкого обговорення зі стейкхолдерами, зокрема НАЗК (яке повинно мати можливість висловити свою позицію, але не повинно мати істотного впливу на остаточний зміст документів) і громадськістю, має оновити Методику та критерії зовнішньої оцінки ефективності діяльності НАЗК. У подальшому, необхідно внести законодавчі зміни, згідно з якими Уряд затверджуватиме загальну рамку критеріїв проведення оцінювання ефективності діяльності НАЗК, а сама Комісія з проведення незалежної оцінки конкретизуватиме публічні критерії та методику оцінювання, аналогічно до зовнішніх аудитів НАБУ та САП |
| 80 | Діяльність НАЗК оцінюється за 237 критеріями і низка з них дублюються або більше зосереджені на формальному виконанні чи наявності тих чи інших нормативно-правових актів, а не на впливі НАЗК на боротьбу та запобігання корупції | Необхідно зменшити кількість критеріїв оцінки, усунути їхнє дублювання та забезпечити їхнє фокусування на якісних показниках впливу діяльності НАЗК на запобігання корупції, надавши для цього відповідну дискрецію Комісії |

| | | |
|----|--|--|
| 81 | Критерії аудиту не покривають оцінку впровадження законодавчих змін щодо суддів та суддів КСУ, внесених у кінці 2020 року, а також нове законодавство про лобіювання, яке було ухвалене нещодавно і розширило мандат НАЗК. Також відсутня велика кількість персональних критеріїв | Передбачити нові об'єкти оцінки – в моніторинг вимог щодо здійснення лобіювання та наявність розширеного спектра персональних критеріїв оцінки Голови НАЗК, зокрема його підзвітність, лідерство, незалежність, компетентність тощо. Незадовільні результати в такому блоці мають слугувати підставою для дострокового припинення повноважень Голови. Математичну формулу кількості невиконаних неперсональних критеріїв оцінки для такого дострокового припинення повноважень слід зробити менш вимогливою. Так само необхідно додати нові критерії оцінки щодо суддів і суддів КСУ для відповідності змінам у законодавстві, зокрема щодо дотримання НАЗК при здійсненні його повноважень гарантій незалежності суддів, суддів КСУ |
| 82 | Попередні базові опитувальники для зовнішніх стейкхолдерів та органів державної влади були занадто деталізовані та могли ускладнити процес їх заповнення | Суттєво спростити базові опитувальники для зовнішніх стейкхолдерів та органів державної влади |
| 83 | Закон наділяє Раду безпеки і оборони України повноваженнями, прямо не передбаченими Конституцією. Крім того, він забороняє особам, внесеним до Реєстру олігархів, фінансувати діяльність політичних партій та будь-яку політичну агітацію, бути покупцями в процесі приватизації, чим обмежує конституційне право громадян вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування й порушує конституційний принцип рівності громадян України. Це також може бути потенційним порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних стандартів із забезпечення прав людини. | Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» потребує значних змін, адже у чинній редакції несе значні ризики порушення норм Конституції України та міжнародних стандартів у сфері прав людини. |
| 84 | У своєму висновку Венеційська комісія надала багато застережень, які дуже точно перегукуються з критикою громадськості й експертів. Зокрема Комісія також дійшла висновку про ризик політичного впливу Президента на рішення Ради безпеки і оборони України щодо визнання тієї або іншої особи олігархом. Також вона звернула увагу на неприпустимість цілковитого обмеження доступу олігархів до політичного життя країни та покладення на них обов'язку подавати декларації про активи | Влада у співпраці з національними та міжнародними експертами, а також громадськістю має розробити новий комплексний підхід для запровадження антиолігархічних заходів на підставі стратегічного документа за прикладом Антикорупційної стратегії та ДАП |

| | | |
|----|--|--|
| 85 | У 2021 році Урядом був прийнятий план дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами). Цей план мав на меті стратегічне планування та комплексне запровадження антиолігархічної реформи, але був розроблений без залучення громадськості та експертів, що мало наслідком його поверхневості, бланкетний характер і відсутність моніторингового механізму | Наявний план дій щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами) потребує перегляду у співпраці з національними та міжнародними експертами, а також громадськістю. Це дасть змогу уникнути декларативності та розмитості у процесах реформи, а отже її неефективності |
| 86 | Ініціатори законопроекту «Про лобіювання» не запустили перед його ухваленням інформаційну кампанію і не розмежували у чіткій публічній комунікації адвокацію та лобіювання. Це може призвести до загального нерозуміння суспільством наслідків і сенсу регулювання сфери лобіювання, оскільки наявна публічна комунікація в основному обмежувалася повідомленням, що закон євроінтеграційний, тому його потрібно прийняти | Необхідно провести комунікаційну кампанію щодо зменшення негативного сприйняття лобіювання та роз'яснення сенсу його регулювання, зокрема заради підвищення прозорості роботи державних органів |
| 87 | Закон не створює дієвих механізмів для того, аби виявити вплив олігархів на прийняття рішень, так само як і привести до реєстрації лобістів у Реєстрі прозорості, на створення якого відведено досить короткий часовий проміжок | Внести зміни до Закону, які би покращили регулювання комерційного лобіювання та досягнули цілей його запровадження |
| 88 | Великою прогалиною Закону України «Про лобіювання» є те, що він не регулює форми лобіювання, які історично склалися в Україні через патронатну службу. Деякі позаштатні радники в реальних умовах мають такі самі або навіть більші повноваження, ніж деякі міністри, при цьому вони не підпадають під вимоги антикорупційного законодавства. Також бракує прозорості та пропорційності законодавчому регулюванню діяльності апарату Верховної Ради та помічників народних депутатів | Розширити дію законів України «Про лобіювання» і «Про запобігання корупції» на патронатну службу, зокрема на радників топпосадовців, а також змінити правову рамку щодо кількості, статусу та діяльності помічників народних депутатів України. Необхідно обмежити максимальну кількість відповідних помічників до шести осіб і звужити повноваження помічників народних депутатів, які не працюють за трудовим договором. Як альтернатива статус помічників народних депутатів на громадських засадах може бути взагалі скасований. Для підвищення прозорості роботи помічників необхідно запровадити комплексну публікацію на вебсайті Верховної Ради їхніх профайлів і звітів щодо їхньої діяльності. Крім того, необхідно включити вимогу щодо розкриття приватних інтересів радників народних депутатів і запровадити положення про заборону для родичів народних депутатів бути їхніми помічниками |

| | | |
|----|---|--|
| 89 | Недостатня заробітна плата і відсутність уніфікованих етичних норм поведінки народних депутатів і депутатів міських рад є додатковими корупціогенними факторами | Народним депутатам слід підвищити заробітну платню і водночас ухвалити Етичний кодекс народних депутатів поряд із внесенням змін до законодавства про органи місцевого самоврядування, які зобов'язуватимуть місцеві ради ухвалювати власні етичні кодекси |
| 90 | Наявні замалі строки давності не дають змоги говорити про реалістичну перспективу притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо лобіювання | Необхідно внести зміни до КУпАП, які би давали змогу накладати адміністративне стягнення за вчинення правопорушення у сфері здійснення лобіювання протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення, за аналогією з тим, що наразі передбачено для правопорушень, пов'язаних із корупцією |
| 91 | Досі наявна практика, за якої НАБУ та інший правоохоронний орган (орган з правоохоронними функціями) реєструють кожен окремо один і той самий факт, що свідчить про вчинення кримінального правопорушення, розслідування якого належить до підслідності НАБУ. Наступне паралельне проведення досудового розслідування такими органами ускладнює проведення повного, всебічного та неупередженого розслідування НАБУ | СБУ, ДБР, НПУ, БЕБ та органи прокуратури мають суворо дотримуватися вимог процесуального законодавства щодо підслідності справ НАБУ та з цією метою ефективно взаємодіяти між собою. Наприклад, у разі, коли СБУ виявляє під час розслідування справи за своєю спеціалізацією факти вчинення підозрюваною особою корупційних і пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень, що підслідні НАБУ, має забезпечуватися швидка та оперативна передача відповідних матеріалів справи НАБУ |
| 92 | Недотримання правил підслідності може призводити до недопустимості доказів, зібраних органом досудового розслідування, і, як наслідок, виправдання особи | Опрацювати питання щодо встановлення дисциплінарної відповідальності для керівників органів досудового розслідування (тобто слідчих підрозділів) за те, що їхні підрозділи розслідують справи з порушенням виключної підслідності НАБУ, а також прокурорів, які не визначили правильно підслідність кримінального провадження |
| 93 | Оскільки розслідуванням корупції займається не лише НАБУ, необхідно якісно вдосконалити правову базу функціонування інших органів досудового розслідування. Цьому присвячено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. Однак досі план заходів, спрямований на його виконання, не оприлюднений та публічно не обговорений | Публічно прокомунікувати результати розробки плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. І особливий акцент робити на положеннях про зовнішній моніторинг діяльності органів правопорядку та прокуратури |
| 94 | Добір керівників НПУ, ДБР і БЕБ, допускає політично вмотивовані призначення, не на підставі якісної оцінки доброчесності та компетентності. Однак ці органи також уповноважені розслідувати корупцію | Удосконалити правову базу добору керівників НПУ і ДБР у частині прозорості та професійності. Особливу увагу слід звернути на те, що позиція партнерів з розвитку, які повинні бути залучені до складу конкурсних комісій, має бути одноставною |

ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ І СВОБОД

| | | |
|---|---|---|
| 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 зможу 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 поведження і покарання | <p>Забезпечити належну імплементацію Керівництва з ефективного розслідування і документування катувань та інших видів жорстокого, нелюдського та принизливого поведження та покарання (Стамбульського протоколу).</p> <p>Переглянути пріоритезацію роботи ДБР у бік збільшення приділення уваги документуванню та розслідуванню катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання</p> |
| 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 | <p>Відсутність змістовної стратегії зменшення ризиків функціонування пенітенціарної системи в умовах ризиків, що зумовлені військовою агресією.</p> <p>Загроза життю і здоров'ю осіб в місцях несвободи на прифронтових територіях.</p> <p>Недостатня кількість укриттів від ракетних і бомбових атак у місцях несвободи</p> | <p>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.</p> <p>Створити й облаштувати в місцях несвободи необхідну кількість укриттів від ракетних і бомбових атак</p> |

| | | |
|----|---|---|
| 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 унеможлиблює 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"> • Врахувати і втілювати рекомендації ОГС щодо покращення законодавства у сфері волонтерської діяльності відповідно до розд. 5 «Розвиток волонтерської діяльності» Карти правових реформ. • Повернути право на компенсацію волонтерам, які постраждали, надаючи допомогу цивільним, або щонайменше впровадити податкові пільги для приватного страхування таким волонтерам, ухваливши законопроект № 10040. • 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 |
| 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 добросесне 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/ЖНА 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/ЖНА (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/ЖНА. 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-IX «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-IX «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 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). 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 | 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) | Забезпечити доступність механізму компенсації для тих, чия нерухомість була знищена або пошкоджена внаслідок збройної агресії РФ до 24 лютого 2022 року |
| 75 | 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 | 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 |
| 76 | 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 | 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 |

| | | |
|----|---|---|
| 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 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 |
| 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 імplementованість підходів правосуддя, дружнього до дитини, у національній практиці здійснення правосуддя | Продовжувати імplementацію 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 | <p>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> | <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> |
|----|--|--|

Зведена таблиця щодо реформування судової влади, визначеного у національних актах і міжнародних програмах (зобов'язаннях)

| Найменування заходу | План для Ukraine Facility на 2024–2027 роки | Матриця реформ, презентована донорам Мінфіном | План заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в межах Пакету розширення Європейського Союзу 2023 року, який затверджений розпорядженням Уряду від 09.02.2024 № 133-р | Звіт Єврокомісії з рекомендаціями від 08.11.2023 | План пріоритетних дій Уряду на 2024 рік, який затверджено розпорядженням від 16.02.2024 № 137-р | Перелік пріоритетних реформ від заступника радника Білого дому з нацбезпеки з питань міжнародної економіки М. Пайла DELIBERATIVE // PRE-DECISIONAL WORKING DRAFT – SUBJECT TO REVIEW | МВФ (11.12.2023 виконавча рада МВФ завершила другий перегляд програми в межах Механізму розширеного фінансування для України (Extended Fund Facility) | Пріоритети послів G7 на 2024 рік |
|---|---|---|--|---|---|--|--|---|
| Створення Вищого адміністративного суду | Створення нового суду для розгляду адміністративних справ за участю національних державних органів, укомплектованого суддями, які пройшли належну перевірку, що складається з першої та апеляційної інстанцій і судді, якого обирають після перевірки доброчесності та професіоналізму із залученням незалежних експертів | Створення Вищого адміністративного суду України (ВАСУ) для розгляду адміністративних справ проти національних державних органів | — | Після ліквідації Окружного адміністративного суду міста Києва необхідно створити новий адміністративний суд для розгляду справ, пов'язаних із центральними державними органами, укомплектований належним чином перевіреними суддями | Міністерство юстиції України має забезпечити розробку і подання до Кабінету Міністрів законопроекту про Вищий адміністративний суд. Відповідно Кабінет Міністрів має в результаті схвалити його і внести до Верховної Ради України | Прийняти закон щодо створення нового спеціалізованого суду з розгляду адміністративних справ проти національних державних органів, укомплектованого належним чином перевіреними суддями, після ліквідації Окружного адміністративного суду міста Києва | Прийняття закону про створення нового адміністративного суду (на заміну ліквідованому ОАСКУ), що забезпечить незалежний, компетентний та об'єктивний розгляд адміністративних справ, поданих проти НБУ, НАБУ, НАЗК та інших національних державних органів суддями, які належним чином перевірені на предмет професійної компетентності та доброчесності («з дотриманням подібних процедур відбору для суддів із питань боротьби з корупцією») | Підтримка кроків щодо створення нового адміністративного суду у Києві для розгляду адміністративних спорів за участю центральних державних органів після прозорого та заснованого на заслугах відбору його суддів, зокрема надійної перевірки їхньої доброчесності та професійної компетентності із залученням незалежних експертів |

| | | | | | | | | |
|--|---|--|---|---|----------|---|----------|--|
| <p>Перевірка доброчесності суддів Верховного Суду</p> | <p>Подолання корупційних ризиків у Верховному Суді та інших судах, зокрема шляхом посилення системи перевірки декларацій доброчесності суддів. Також важливим є подальше вдосконалення добору нових суддів Верховного Суду шляхом удосконалення процедури перевірки доброчесності та змістовного залучення незалежних експертів</p> | <p>Прийняти законодавчі акти, що встановлюють правові рамки для перегляду доброчесності суддів, які працюють у ВС. Вибрати нових суддів ВС, щоб заповнити вакантні місця в належному порядку. Вжити дієвих заходів щодо усунення корупційних ризиків у Верховному Суді</p> | <p>Вжити ефективних заходів для усунення корупційних ризиків у Верховному Суді.</p> <p>До червня 2024 року ВККС повинна провести перевірки декларацій доброчесності та декларацій родинних зв'язків суддів Верховного Суду (з підстав, визначених законом).</p> <p>До грудня 2024 року мають бути проведені спеціальні перевірки щодо кандидатів на посади суддів Верховного Суду.</p> <p>Також до грудня 2024 року НАЗК, ВККС, ВРП повинні здійснити з передбачених законом підстав моніторинг способу життя суддів Верховного Суду та проведення повної перевірки поданих цими суддями декларацій</p> | <p>Вжити дієвих заходів щодо усунення корупційних ризиків у Верховному Суді</p> | <p>—</p> | <p>Перевірити доброчесність чинних суддів Верховного Суду у зв'язку з резонансними корупційними справами за участю колишнього Голови Верховного Суду та Великої Палати Верховного Суду й обрати нових суддів Верховного Суду для заповнення вакантних місць за допомогою прозорого процесу із залученням незалежних експертів та громадянського суспільства</p> | <p>—</p> | <p>Заохочення посилення наявних інструментів доброчесності, зокрема перевірки декларацій доброчесності суддів, для подолання корупційних ризиків у всіх українських судах, серед них і у Верховному Суді; підтримка оновлення складу Верховного Суду шляхом подальшого вдосконалення відбору його суддів через відкритий, конкурентний процес відбору на основі заслуг, з обов'язковими перевітками доброчесності та значною роллю незалежних експертів і громадянського суспільства</p> |
|--|---|--|---|---|----------|---|----------|--|

| | | | | | | | | |
|---|---|---|--|--|----------|--|----------|---|
| <p>Дисциплінарна відповідальність суддів, ВРП, СДІ</p> | <p>Забезпечення ефективної та незалежної роботи ВРП, зокрема повноцінного запуску Служби дисциплінарних інспекторів</p> | <p>Дисциплінарними провадженнями щодо суддів тепер займається Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя</p> | <p>Створити Службу дисциплінарних інспекторів за результатами прозорого конкурсного відбору та відновити здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів; пріоритезувати розгляд Службою дисциплінарних інспекторів резонансних справ і справ, строк давності яких наближається до закінчення.</p> <p>Так, Вища рада правосуддя до червня 2024 року має провести відкритий конкурс на зайняття посади керівника Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя, його заступника, дисциплінарних інспекторів.</p> <p>До грудня ВРП повинна здійснити заходи щодо передачі дисциплінарними палатами, утвореними Вищою радою правосуддя, функцій із здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів до Служби дисциплінарних інспекторів</p> | <p>Створити Службу дисциплінарних інспекторів відповідно до прозорого та меритократичного процесу відбору та відновити розгляд дисциплінарних проваджень проти суддів, надаючи перевагу резонансним справам і справам, що наближаються до терміну давності</p> | <p>—</p> | <p>Створити Службу дисциплінарних інспекторів за безпосередньої та конструктивної участі незалежних експертів, забезпечивши добір висококваліфікованих інспекторів, добросесних, професійних та з належною винагородою, а також відновити дисциплінарну функцію ВРП (законопроекти № 9261 та № 9483)</p> | <p>—</p> | <p>Підтримка створення Служби дисциплінарних інспекторів та відновлення розгляду дисциплінарних проваджень проти суддів з наданням переваги резонансним справам і справам, у яких спливають строки давності</p> |
|---|---|---|--|--|----------|--|----------|---|

| | | | | | | | | |
|--------------------|---|--|--|--|----------|---|---|--|
| <p>БАКС</p> | <p>Збільшення кадрового складу Вищого антикорупційного суду (штатної чисельності суддів БАКС – на 60%, апарату БАКС – на 40%)</p> | <p>Внести зміни до законодавства, щоб дозволити певні справи розглядати одноособово, а не колегією з трьох суддів; завершити процес відбору нових суддів БАКС першої та апеляційної палат; збільшити кількість суддів на 50%</p> | <p>До березня 2024 року ВККС здійснює заходи щодо відновлення діяльності Громадської ради міжнародних експертів, яка утворюється ВККС. А до червня 2024-го – забезпечення проведення конкурсу на зайняття посад суддів Вищого антикорупційного суду за участю Громадської ради міжнародних експертів</p> | <p>Збільшити кількість суддів Вищого антикорупційного суду шляхом відновлення діяльності Громадської ради міжнародних експертів та надати можливість суду розглядати окремі справи одноособово</p> | <p>—</p> | <p>Внести зміни до законодавства щодо збільшення кількості суддів та дозволити розглядати певні справи одноособово, а не колегією з трьох суддів, що сприятиме справедливому та ефективному розгляду зростаючої кількості корупційних справ</p> | <p>Прийняття закону про раціоналізацію розгляду Вищим антикорупційним судом справ одним суддею або колегією суддів, що підвищить ефективність і результативність розгляду численних і складних справ про корупцію</p> | <p>Подальше підвищення ефективності, незалежності, доброчесності та спроможності НАБУ, САП та Вищого антикорупційного суду (БАКС), зокрема шляхом удосконалення законодавства.</p> <p>Відстоювання об'єктивного, прозорого, заснованого на заслугах та своєчасного відбору суддів БАКС за суттєвої участі та вирішальної ролі Громадської ради міжнародних експертів у цьому процесі</p> |
|--------------------|---|--|--|--|----------|---|---|--|

| | | | | | | | | |
|----------------|---|--|---|--|---|--|---|---|
| Процедури ВККС | Удосконалення процедури добору суддів шляхом врегулювання етапів добору та зміни їхньої черговості і перегляду тривалості обов'язкової початкової підготовки суддів забезпечить виконання державою своїх міжнародних зобов'язань та уможливить оперативне заповнення суддівських вакансій на основі критеріїв професійної компетентності та доброчесності, що повною мірою забезпечить право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд. Зокрема, оновлена ВККС має відновити відбір нових суддів для заповнення щонайменше 20% суддівських вакансій. ВККС також має відновити і завершити кваліфікаційне оцінювання діючих суддів | Відновити призупинене у 2019 році кваліфікаційне оцінювання суддів (перевірку) | Відновити добір на посаду судді на основі вдосконаленого законодавства, зокрема щодо «чітких критеріїв доброчесності та професіоналізму та сильної ролі Громадської ради доброчесності». До червня 2024 року ВККС має затвердити та оприлюднити положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді з чіткими критеріями та методологією оцінювання. А до грудня 2024 року – ухвалити рішення щодо початку процедури добору на посаду судді на основі вдосконаленої нормативно-правової бази | Оновлена ВККС має вдосконалити правила відбору суддів та кваліфікаційного оцінювання, зокрема шляхом розробки та оприлюднення чітких критеріїв оцінювання доброчесності та методології оцінювання. З огляду на низький рівень довіри суспільства до судової системи та повторювані випадки суддівської корупції постійна участь Громадської ради доброчесності (ГРД) як у кваліфікаційному оцінюванні, так і у процедурах відбору суддів залишається критично важливою. Завданням ГРД є надання обґрунтованих висновків ВККС щодо доброчесності чинних суддів, які проходять кваліфікаційне оцінювання, а також кандидатів на посаду судді до судів вищого рівня | — | Перезапустити добір та кваліфікаційне оцінювання суддів у межах новоствореної ВККС за активної участі ГРД. Внести зміни до законодавства з метою вдосконалення добору суддів шляхом оптимізації етапів конкурсу, перегляду тривалості обов'язкового навчання суддів, затвердження та оприлюднення нормативно-правових актів, включаючи чіткі критерії оцінювання та методологію підрахунку балів. Підтримати перезапуск добору суддів для заповнення близько 2000 суддівських вакансій і кваліфікаційного оцінювання близько 1500 чинних суддів за змістовної участі відновленої ГРД | — | Підтримка відновлення відбору та кваліфікаційного оцінювання суддів реформованою ВККС за суттєвої участі Громадської ради доброчесності |
|----------------|---|--|---|--|---|--|---|---|

| | | | | | | | | |
|---|---|--|--|---|---|--|---|--|
| КСУ | Завершення добору та призначення суддів КСУ відповідно до нової нормативно-правової бази | Впровадити нещодавно прийнятий Закон № 3277-ІХ шляхом створення Дорадчої групи експертів за участю експертів Венеційської комісії, ЄС та США та підтримки процесу перевірки кандидатів на посади суддів КСУ. Укомплектувати відкриті вакансії в КСУ відповідно до прийнятого законодавства | До червня 2024 року Дорадча група експертів має завершити конкурс на вакантні посади суддів Конституційного Суду України. Призначення має відбутися до вересня | Заповнення наявних вакансій у КСУ відповідно до положень ухваленого законодавства. Реформа КСУ має продовжитися ухваленням закону про конституційну процедуру відповідно до рекомендацій Венеційської комісії, щоб підвищити прозорість і підзвітність у роботі КСУ та зробити конституційну процедуру більш ефективною | — | Впровадження нещодавно прийнятого Закону № 3277-ІХ шляхом створення Дорадчої групи експертів за активної участі експертів Венеційської комісії, ЄС та США, а також підтримки процесу перевірки кандидатів на посади суддів КСУ | Призначити суддів КСУ за новою процедурою | Підтримка відновлення відбору та кваліфікаційного оцінювання суддів реформованою ВККС за суттєвої участі Громадської ради доброчесності Сприяння поточній реалізації реформи Конституційного Суду, підтримка діяльності Дорадчої групи експертів та процесу перевірки кандидатів на посади суддів КСУ |
| ІТ-аудит у судовій системі/побудова ЄСІТС на базі хмари | Запровадження нових ІТ-рішень у судовій системі, що замінюють та/або модернізують модулі ЄСІТС/запроваджують нові ІТ-системи, реалізовані на основі дорожньої карти | Завершити комплексний ІТ-аудит у судовій системі, зокрема розробку нової системи управління справами | — | Для підвищення прозорості, ефективності та доступу до правосуддя Україна також має продовжувати зусилля щодо цифровізації судової системи | — | — | — | — |
| Вищий суд з питань інтелектуальної власності | — | — | ВККС має продовжити проведення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів Вищого суду з питань інтелектуальної власності | — | — | — | — | — |

Опис деяких резонансних справ щодо суддів і посадовців судової влади,
які розглядаються Вищим антикорупційним судом

Справа № 1. Справа Голови Верховного Суду Всеволода Князева

Справа № 991/1692/24

Головуючий суддя: **Мойсак Сергій Мирославович**, суддя-доповідач: Мойсак Сергій Мирославович, суддя – учасник колегії: **Хамзін Тимур Рафаїлович**, суддя – учасник колегії: **Михайленко Віра Володимирівна**.

Справа знаходиться у Вищому антикорупційному суді (ВАКС) на стадії підготовчого засідання.

13 березня ВАКС відмовив у задоволенні клопотання захисника та обвинуваченого В. Князева про повернення обвинувального акта прокурору.

13 березня у ході підготовчого засідання адвокат В. Князева просив повернути обвинувальний акт прокурору Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), оскільки, на його думку, він не відповідає вимогам закону і складений з помилками.

Адвокат, зокрема, апелював до того, що в обвинувальному акті не вказані співвиконавці злочину, який інкримінують В. Князеву. Так, за словами захисника, в обвинувальному акті не згадується ані адвокат **Олег Горецький**, який уклав угоду зі слідством, ані бізнесмен **Костянтин Жеваго**, справа якого розслідується окремо.

За словами В. Князева, йому інкримінують отримання пропозиції хабаря, але водночас не вказано конкретно, коли, де і за яких обставин була пропозиція хабаря і коли він висловив згоду на її прийняття. «Обвинувачення в цій частині є повністю абстрактним», – зазначив колишній голова Верховного Суду (ВС).

Він також додав, що в обвинувальному акті не вказані фактичні обставини, коли, де і за яких умов В. Князев вступив у змову із суддями ВС, у якій формі вони надали свою згоду отримати неправомірну вигоду. «Тобто дані про згоду суддів Великої Палати ВС отримати неправомірну вигоду не підтверджені», – сказав В. Князев.

Прокурор САП просив відхилити клопотання про повернення обвинувального акта, він назвав його таким, що має на меті затягнути розгляд справи.

27 травня 2024 року ВАКС дозволив зняти з В. Князева електронний браслет і пересуватися Україною. У липні стало відомо, що В. Князева зупинили неподалік румунського кордону для перевірки документів. Він зазначив, що їхав в один із прикордонних санаторіїв для лікування. ВАКС продовжив до 17 вересня 2024 року строк дії зобов'язань, покладених на В. Князева.

Підготовче засідання триває з березня 2024 року.

6 серпня 2024 року Вища рада правосуддя (ВРП) звільнила В. Князева з посади судді Верховного Суду в межах притягнення його до дисциплінарної відповідальності за вчинення істотного дисциплінарного проступку.

Суть обвинувачення Князева

4 березня 2024 року прокурор САП за матеріалами досудового розслідування Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) скерував до суду обвинувальний акт щодо колишнього Голови ВС, обвинуваченого в одержанні неправомірної вигоди в особливо великому розмірі.

У 2002 році український бізнесмен придбав 40,19% акцій гірничо-збагачувального комбінату (далі – ГЗК) у чотирьох компаній (далі – колишні акціонери). 18 років по тому колишні акціонери звернулися до господарського суду з позовом, щоб визнати договір купівлі-продажу цінних паперів недійсним і повернути собі акції ГЗК. Проте суд відмовив у задоволенні вимог.

У 2022 році апеляційний суд скасував рішення першої інстанції та визнав недійсним договір купівлі-продажу цінних паперів.

Аби не допустити втрату акцій, на початку березня 2023 року бізнесмен вступив у змову з адвокатом **Олегом Горецьким**. Протягом березня-квітня 2023 року бізнесмен передав адвокату 2,7 млн доларів США (1,8 млн доларів США – суддям ВС, решту – як оплату посередницьких послуг). 19 квітня 2023 року ВС ухвалив рішення на користь бізнесмена.

Під час слідчих дій НАБУ і САП задокументували передачу і отримання двома траншами 1,8 млн доларів США. Під час отримання другого траншу у 450 000 доларів США 15 травня 2023 року Голову ВС і адвоката було викрито на гарячому.

Дії колишнього Голови ВС кваліфіковані за ч. 4 ст. 368 Кримінального кодексу України (КК України). Санкція статті передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від восьми до 12 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна.

При цьому 12 жовтня 2023 року вироком ВАКС затверджено угоду про визнання винуватості, укладену між прокурором САП та адвокатом **Олегом Горецьким**, якого разом з колишнім Головою ВС САП та НАБУ викрили на одержанні 2,7 млн доларів США неправомірної вигоди.

10 липня 2024 року слідчий суддя ВАКС підтримав позицію прокурора САП та обрав запобіжний захід у вигляді тримання під вартою власнику групи «Фінанси і кредит» Костянтину Жеваго, підозрюваному в наданні неправомірної вигоди Голові та суддям ВС (ч. 4 ст. 369 КК України). Жеваго оскаржив свій заочний арешт до Апеляційної палати ВАКС.

Зменшення розміру застави

18 травня 2023 року ВРП дала дозвіл на утримання В. Князева під вартою. Того ж дня ВАКС обрав ексголови ВС запобіжний захід у вигляді тримання під вартою з можливістю внесення 107,3 млн грн застави.

31 травня Апеляційна палата ВАКС зменшила суму застави спочатку до 75 млн грн.

7 вересня ВАКС продовжив термін тримання під вартою колишнього Голови ВС до 16 жовтня з можливістю внесення 55 млн грн застави.

26 вересня Апеляційна палата ВАКС залишила В. Князева у СІЗО, але зменшила заставу до 45 млн грн.

13 жовтня ВАКС ще на два місяці продовжив дію запобіжного заходу ексголови ВС Князеву і зменшив розмір застави із 45 млн грн до 35 млн грн.

5 грудня ВАКС продовжив дію запобіжного заходу В. Князеву і зменшив йому розмір застави з 35 млн грн до 27 млн грн.

21 грудня Апеляційна палата ВАКС зменшила розмір застави для колишнього Голови ВС з 27 до 20 млн грн.

30 січня 2024 року слідчий суддя ВАКС зменшив заставу Князеву з 20 млн грн до 18,168 млн грн.

31 січня 2024 року колишнього Голову ВС звільнено з-під варті під заставу розміром 18,168 млн грн.

**Справа № 2. Справа голови Державної судової адміністрації України
Олексія Сальнікова**

Справа № 991/1196/24

Головуючий суддя: **Михайленко Віра Володимирівна**; суддя-доповідач: Михайленко Віра Володимирівна, суддя – учасник колегії: **Хамзін Тимур Рафаїлович**, суддя – учасник колегії: **Мойсак Сергій Мирославович**.

7 травня 2024 року закінчилося підготовче засідання у справі за обвинуваченням колишнього голови Державної судової адміністрації України (ДСА) Олексія Сальнікова. Наразі справа розглядається ВАКС по суті. 14 лютого 2024 року прокурор САП за матеріалами досудового розслідування НАБУ скерував до суду обвинувальний акт щодо колишнього голови ДСА, викритого на підбурюванні до надання неправомірної вигоди суддям ВС за винесення рішення на користь комерційного підприємства та у заволодінні чужим майном шляхом обману.

У межах досудового розслідування встановлено, що у березні 2023 року голова ДСА України отримав від знайомого Олексія Гончара 7500 доларів США. Частина цих коштів він мав залишити собі, а 5000 доларів США начебто передати суддям КАС ВС за винесення рішення в інтересах комерційного підприємства.

У подальшому голова ДСА повідомляв особу про те, що питання вирішується, і що він спілкувався про обставини справи з Головою ВС. А затримку у прийнятті рішення пояснював об'єктивними причинами.

Після викриття колишнього Голови ВС **Олексій Сальніков** продовжував переконувати, що обговорене рішення буде прийнято, і щодо цього він планує поспілкуватися з головою одного з касаційних судів. Водночас наміру спілкуватися він не мав, кошти передавати будь-кому для розв'язання цього питання не збирався, як і повертати отримані кошти особі.

Дії ексголови ДСА кваліфіковані за ч. 2 ст. 15, ч. 4 ст. 27, ч. 4 ст. 369, ч. 2 ст. 190 КК України.

Запобіжний захід і звільнення з посади

28 липня 2023 року слідча суддя ВАКС **Лариса Задорожна** заслухала клопотання детектива НАБУ про застосування запобіжного заходу до голови ДСА **Олексія Сальнікова** (справа № 991/6663/23).

Прокуратура просила застосувати до **Олексія Сальнікова** запобіжний захід у вигляді застави в розмірі 400 прожиткових мінімумів, а саме 1,73 млн грн.

За результатами засідання суддя визначила Сальнікову запобіжний захід у вигляді застави у 805 200 грн. Він її вніс.

7 грудня 2023 року ВРП вирішила притягнути голову ДСА **Олексія Сальнікова** до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади державної служби.

Справа № 3. «Плівки Вовка»

Справа № 991/2030/22

Головуючий суддя ВАКС: **Ногачевський Віктор Вікторович**; суддя-доповідач: Ногачевський Віктор Вікторович, суддя – учасник колегії: **Галабала Маркіян Васильович**, суддя – учасник колегії: **Танасевич Олена Віталіївна**.

15 квітня закінчилося підготовче засідання у справі «плівок Вовка». Наразі на щотижневій основі відбувається розгляд справи по суті. Обвинувачені – сім суддів Окружного адміністративного суду міста Києва (ОАСК):

Вовк Павло: ч. 1 ст. 255, ч. 3 ст. 27, ч. 1 ст. 109, ч. 2 ст. 369-2, ч. 2 ст. 344, ч. 2 ст. 344 КК України;

Аблов Євгеній: ч. 1 ст. 255, ч. 1 ст. 109 КК України;

Келеберда Володимир: ч. 1 ст. 255, ч. 1 ст. 109 КК України;

Огурцов Олексій, Качур Ігор, Санін Богдан, Погрібніченко Ігор: ч. 1 ст. 255, ч. 1 ст. 109, ч. 5 ст. 27, ст. 351-2 КК України.

Також серед обвинувачених – колишні члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) **Сергій Остапець** і **Микола Сірош** (обидва – ч. 1 ст. 255, ст. 351-2; ч. 1 ст. 109 КК України) та адвокат (колишній суддя ОАС міста Києва) Олександр Кротюк (ст. 351-2 КК України).

Щодо колишнього керівника ДСА **Зеновія Холоднюка** провадження закрито судом **05.06.2023**, бо за його статтею сплили строки давності (ч. 1 ст. 369-2 КК України).

Хронологія подій

17 липня 2020 року детективи НАБУ повідомили про підозру голові ОАСК, його заступнику та ще п'ятьом суддям цього суду, голові ДСА. Через декілька днів НАБУ провело обшуки в ОАСК та оприлюднило розшифровку відео, на яких були розмови про тиск на суддів й інші держоргани.

3 листопада 2020 року НАБУ оголосило у розшук голову ОАСК Павла Вовка.

23 грудня 2020 року Вовку вручили повістку про виклик до ВАКС.

15 березня 2021 року ВАКС зупинив судове провадження на час розшуку голови ОАСК.

17 березня 2021 року НАБУ завершило розслідування справи, а підозрюваним було відкрито матеріали слідства для ознайомлення перед скеруванням обвинувального акта до суду.

17 червня 2022 року НАБУ та САП скерували до суду справу за фактами вчинення дій з метою змови для захоплення державної влади, перешкоджання роботі ВККС, а також участі у злочинній організації і зловживанні впливом головою і суддями ОАСК у змові з низкою інших осіб.

За версією слідства, вказані особи діяли у межах злочинної організації на чолі з головою ОАСК, яка мала на меті захоплення державної влади шляхом встановлення контролю над ВККС, ВРП та створення штучних перешкод у їхній роботі.

Фактично зазначена організація ухвалювала замовні рішення у власних інтересах, а також в інтересах політичних еліт та бізнес-кіл. Докладніше – у відео розсекречених матеріалів слідчих дій, що розкривають деталі злочинів.

15 квітня 2024 року за результатами підготовчого розгляду, який тривав з червня 2022 року, колегія суддів ВАКС призначила до судового розгляду так звану справу «плівки Вовка» щодо зловживань в ОАСК, змови про вчинення дій з метою захоплення державної влади, створення штучних перешкод у роботі ВККС та її членів, створення, керівництва та участі у злочинній організації, зловживання впливом головою ОАСК.

Розгляд по суті відбувається з 22 квітня 2024 року.

Справа № 4. Справа суддів Київського апеляційного суду

У вчиненні корупційного правопорушення підозрюються судді кримінальної палати Київського апеляційного суду **Глиняний Віктор Петрович, Паленик Ігор Григорович, Дзюбін В'ячеслав Вікторович, Слива Юрій Михайлович.**

Судді Віктор Глиняний (5 млн грн), Юрій Слива (2,5 млн грн), В'ячеслав Дзюбін (4 млн грн) у грудні минулого року внесли заставу і знаходяться на волі. Наразі з них зняли електронні браслети; також ВАКС дозволив їм пересуватися у межах області чи двох областей.

Дії суддів Київського апеляційного суду кваліфіковані за ч. 3 ст. 28, ч. 4 ст. 368 КК України (прийняття групою осіб, які займають особливо відповідальне становище, пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди).

29 листопада 2023 року чотирьох суддів Київського апеляційного суду було викрито на отриманні неправомірної вигоди у розмірі 35 000 доларів США за ухвалення рішення про скасування арешту майна – двох літаків, пов'язаних із підприємством «Мотор Січ», екскерівником якого був колишній народний депутат **В'ячеслав Богуслаєв**, який наразі є підозрюваним у справі про державну зраду.

Судді після проголошення відповідної ухвали про зняття арешту розподілили гроші так: **В'ячеслав Дзюбін** – 10 000 доларів США, інші судді отримали від В. Дзюбіна по 8300 доларів США.

19 квітня 2024 року прокурор САП прийняв рішення про завершення досудового розслідування у цій справі.

САП після 19 вересня 2024 року скерує до суду обвинувальний акт щодо чотирьох суддів Київського апеляційного суду Віктора Глиняного, Ігоря Паленика, В'ячеслава Дзюбіна та Юрія Сливи про одержання 35 000 доларів США неправомірної вигоди.

До цієї дати рішенням ВАКС від 4 липня сторону захисту обмежено в строках на ознайомлення з матеріалами слідства.

Справа № 5. Справа Людмили Салтан, судді Київського районного суду міста Одеси

Справа № 991/5786/23

Головуючий суддя – **Воронько Володимир Дмитрович**, суддя – учасник колегії – **Біцюк Андрій Володимирович**, суддя – учасник колегії – **Мовчан Наталя Володимирівна**.

Справа розглядається ВАКС по суті.

Суддю викрили на отриманні неправомірної вигоди у розмірі 4000 доларів США 29 березня 2023 року. За даними слідства, гроші **Людмила Салтан** отримала від одесита **Сергія Баранецького** за вирішення цивільної справи на його користь (у справі про стягнення боргу та витрати за надану правничу допомогу).

Розмір застави для судді – 2,015 млн грн.

Дії судді кваліфіковані за ч. 3 ст. 368 КК України (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою).

Справа № 6. Справа Іллі Лонського, судді Приморського районного суду міста Одеси

Справа № 991/10516/23

Головуючий суддя – **Хамзін Тимур Рафаїлович**, суддя – учасник колегії – **Мойсак Сергій Мирославович**, суддя – учасник колегії – **Михайленко Віра Володимирівна**.

25 липня 2024 року ВАКС призупинив слухання справи по суті за обвинуваченням судді Приморського районного суду міста Одеси Іллі Лонського у підбуренні до дачі неправомірної вигоди та шахрайстві, оскільки Лонський мобілізувався в армію. 4 серпня 2023 року НАБУ і САП повідомили судді Приморського районного суду Одеси про підозру у замаху на надання неправомірної вигоди іншій судді цього самого суду за ухвалення позитивного рішення у справі щодо адміністративного правопорушення за ст. 130 Кодексу про адміністративні правопорушення (керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного сп'яніння), а також заволодінні частиною неправомірної вигоди шляхом обману.

Суддя Ілля Лонський, отримавши гроші від адвоката Євгена Берестового, намагався схилити колегу – також суддю Приморського райсуду Анжеліку Русеву, у якої в провадженні

і знаходилася справа за ст. 130 КУпАП щодо клієнта Євгена Берестового, до винесення «потрібного» рішення у справі.

Від клієнта – місцевого мешканця – Євген Берестовий за «вирішення справи» отримав 2000 доларів США. Суддя **Ілля Лонський** мав передати 1000 доларів США судді Анжеліці Русевій, а собі залишити 250 доларів США за «посередницькі послуги».

Розмір застави для судді – 805 200 грн.

Кваліфікація дій судді – ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 369, ч. 2 ст. 190 КК України (замах на надання неправомірної вигоди іншій судді за ухвалення позитивного рішення у справі щодо адміністративного правопорушення, а також заволодіння частиною неправомірної вигоди шляхом обману судді Приморського районного суду м. Одеси).

Справа № 7. Справа Павла Івченка, судді Олександрівського районного суду Кіровоградської області

Справа № 991/264/23

Головуючий суддя – **Хамзін Тимур Рафаїлович**, суддя – учасник колегії – **Мойсак Сергій Мирославович**, суддя – учасник колегії – **Михайленко Віра Володимирівна**.

Справа розглядається ВАКС по суті.

За версією обвинувачення, разом із двома своїми помічниками **Павло Івченко** допомагав водіям, що їздили у стані алкогольного сп'яніння, уникати відповідальності за ст. 130 КУпАП. В останній раз він отримав неправомірну вигоду від місцевого мешканця у розмірі 1000 доларів США за закриття протоколу за ст. 130, однак 26 серпня 2022 року був викритий співробітниками СБУ та НАБУ.

Кваліфікація дій судді та його помічників – ч. 2 ст. 28, ч. 3 ст. 369-2 КК України (одержання неправомірної вигоди, поєднаної з вимаганням такої вигоди, для себе та третьої особи за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, за попередньою змовою групою осіб).

Розмір застави для судді – 148 860 грн. Для помічників судді – майже по 50 000 грн кожному.

Кваліфікація дій судді – ч. 2 ст. 28, ч. 3 ст. 369-2 КК України (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди для себе чи третьої особи за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поєднане з вимаганням такої вигоди).

Справа № 8. Справа Олександра Боярського, судді Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області

ВАКС 16 січня 2024 року обрав запобіжний захід судді Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області **Олександрю Боярському**, якого підозрюють в отриманні хабаря за винесення рішення, яке б допомогло уникнути мобілізації.

ВАКС заарештував суддю на два місяці з можливістю вийти під заставу. Розмір застави – 1 059 800 грн.

За даними слідства, суддя одержав 1500 доларів США за обіцянку ухвалити рішення щодо встановлення місця проживання дитини із батьком. Надалі чоловік міг використати документ для уникнення мобілізації та як підставу для виїзду з нею за кордон.

У САП додали, що у 2022–2023 роках у Білгород-Дністровському суді винесли понад 1000 рішень по вказаній категорії справ. Також, за даними прокурорів, були випадки, коли чоловіки виїжджали за кордон без супроводу дітей, визначення місця проживання дитини на тимчасово окупованій території, підробки процесуальних документів від позивачів та втручання у систему автоматизованого розподілу судових справ.

Кваліфікація дій судді – ч. 3 ст. 368 КК України (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою).

З 11 квітня 2024 року суддя О. Боярський повернувся до роботи в суд і відправляє правосуддя, про що свідчать дані Єдиного державного реєстру судових рішень.

Справа № 9. Справа Володимира Сердинського, судді Броварського міськрайонного суду Київської області

Справа № 991/452/24

Головуючий суддя – **Мойсак Сергій Мирославович**, суддя – учасник колегії – **Хамзін Тимур Рафаїлович**, суддя – учасник колегії – **Михайленко Віра Володимирівна**.

Справа розглядається ВАКС по суті.

За даними слідства, 26 вересня 2023 року суддя **Володимир Сердинський** отримав від адвоката **Олександра Воротиленка** неправомірну вигоду у розмірі 4000 доларів США за винесення рішення про забезпечення позову у цивільній справі.

Кваліфікація дій судді – ч. 3 ст. 368 КК України (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою).

Розмір застави для судді – 1,5 млн грн.

У липні Служба безпеки України вручила ще одну підозру судді Броварського міськрайонного суду Київської області В. Сердинському. Його звинувачують у підробці документів, за якими він під виглядом відрядження вирушив на круїзному лайнері до Карибських островів. Досудове слідство за цим епізодом триває.

Справа № 10. Справа Володимира Гончара, судді Кропивницького апеляційного суду

21 березня 2023 року Добровеличківський районний суд Кіровоградської області засудив місцевого мешканця **Дениса Деркача** за ч. 2 ст. 286 Кримінального кодексу (порушення

правил безпеки дорожнього руху, якщо вони спричинили смерть потерпілого) до трьох років позбавлення волі з позбавленням права керувати транспортними засобами строком на два роки.

Денис Деркач у лютому 2022 року, керуючи технічно несправним мотоциклом, збив жінку, яка керувала велосипедом. Від отриманих травм громадянка померла.

За даними САП, 26 травня суддя **Володимир Гончар** вступив у змову з особою, яка була зацікавлена в тому, щоб Денис Деркач отримав покарання, не пов'язане з позбавленням волі.

26 вересня **Володимир Гончар**, який був визначений головою у справі Дениса Деркача, отримав від посередника 10 500 доларів США за «потрібне» рішення колегії суддів.

Але 28 вересня 2023 року колегія суддів у зазначеній справі залишила вирок суду першої інстанції без змін.

Отже, домовленість щодо «вирішення» справи не була виконана. В той самий день, 28 вересня, за даними слідства, **Володимир Гончар** повернув 10 000 доларів США посереднику.

При цьому, за даними САП, суддя залишив собі «за клопоти» близько 500 доларів США, які й були знайдені у судді під час обшуку 26 жовтня 2023 року.

Кваліфікація дій судді – ч. 3 ст. 368 КК України (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, яка займає відповідальне становище).

Розмір застави для судді – 1 017 736,5 грн.

Досудове слідство у справі завершено, справа з 19 березня 2024 року розглядається у ВАКС.

7 березня ВАКС затвердив угоду про визнання винуватості, укладену з В'ячеславом Даньши-ним, якого САП вважає пособником судді Кропивницького апеляційного суду Володимира Гончара.

