

**Проект Ради Європи
«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II»
(SFEM-UA – Фаза II)**

LEX__2026_09

27 лютого 2026 року

ЮРИДИЧНИЙ ВИСНОВОК

**Щодо законодавчих змін про захист громадської участі від
явно необґрунтованих претензій або зловживань судовими
процесами в Україні**

Роль і відповідальність Ради Європи у захисті свободи слова підкреслені у «Рейк'явікських принципах демократії» та [Рейк'явікській декларації — Об'єднані навколо наших цінностей](#).

Проект «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II» фінансується у межах [Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки](#) та спрямований на вирішення нагальних потреб головних зацікавлених сторін і медіа акторів у країні. Метою проекту є сприяння плюралістичному медіасередовищу в Україні шляхом вдосконалення правової бази та політик відповідно до європейських стандартів. Проект реалізується за трьома основними напрямками:

1. Гармонізація законодавства України у сфері медіа, свободи слова і доступу до інформації відповідно до європейських стандартів.
2. Ефективне впровадження законодавства, що регулює захист журналістів, суспільне мовлення та роботу регуляторних органів, відповідно до європейських стандартів.
3. Ефективні комунікаційні стратегії, які просувають збалансоване висвітлення в медіа та запобігають виникненню інформаційного безладу.

Документ підготовлено у рамках проекту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні – Фаза II» Флутурою Кусарі, консультанткою Ради Європи.

www.coe.int/freedomofexpression

ЗМІСТ

I. ВСТУП	4
II. МЕТЕДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ	5
III. ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ	6
IV. ЮРИДИЧНИЙ АНАЛІЗ	8
A. ЗАКОНОПРОЄКТ УКРАЇНИ «ПРО ЗАХИСТ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ ВІД ЯВНО НЕОБҐРУНТОВАНИХ ПРЕТЕНЗІЙ АБО ЗЛОВЖИВАНЬ СУДОВИМИ ПРОЦЕСАМИ»	8
a. Сфера застосування закону	8
b. Визначення	10
c. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини	14
d. Статус потерпілого в судових процесах проти осіб, які здійснюють громадську участь	15
e. Смерть або втрата дієздатності відповідача	16
f. Відшкодування	18
g. Підтримка участі у публікаціях (втручання третіх сторін)	19
h. Судова статистика та державний реєстр справ	21
B. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ	22
a. Дострокове закриття справи	22
b. Тягар доведення	26
c. Забезпечення витрат	27
d. Штрафи	28
e. Відмова у виконанні рішення іноземного суду	30
C. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО БЕЗОПЛАТНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ»	30
a. Про право на безоплатну вторинну правничу допомогу	30
D. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ»	32
a. Право на гарантію безпеки	32
E. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ»	33
a. Права уповноваженого	33
F. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО МІЖНАРОДНОГО ПРИВАТНОГО ПРАВА	33
a. Відшкодування збитків	33
b. Визнання виконання рішень іноземних судів	33
G. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СУДОВИЙ ЗБІР»	34
V. РЕКОМЕНДАЦІЇ	35

I. ВСТУП

5 квітня 2024 року Рада Європи ухвалила Рекомендацію CM/Rec(2024)2 Комітету міністрів державам-членам щодо протидії використанню стратегічних позовів проти громадської участі (SLAPP).¹ Аналогічно, Європейський Союз схвалив Директиву (ЄС) 2024/1069 Європейського Парламенту та Європейської Ради від 11 квітня 2024 року захист осіб, які беруть участь у громадській діяльності, від явно необґрунтованих претензій або зловживань у судових процесах («Стратегічні позови проти громадської участі»)² та Рекомендацію (ЄС) 2022/758 від 27 квітня 2022 року про захист журналістів та правозахисників, які здійснюють громадську участь, від явно необґрунтованих або зловмисних судових процесів («Стратегічні позови проти громадської участі»)³. Відповідно до статті 22 Директиви ЄС 2024/1069 про транспозицію, держави-члени повинні ввести в дію закони, нормативні акти та адміністративні положення, необхідні для виконання цієї Директиви, до 7 травня 2026 року.

25 червня 2025 року за ініціативою Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова було створено спеціальну Робочу групу для розробки законодавства з метою протидії стратегічним позовам проти громадської участі (SLAPP). Робоча група підготувала законодавчі зміни, а саме зміни до таких законів та актів України з метою впровадження європейських стандартів щодо стратегічних позовів проти громадської участі: Закон «Про захист осіб, які беруть участь у громадській діяльності, від явно необґрунтованих претензій або зловживань у судових процесах», Цивільний процесуальний кодекс, Закон «Про безоплатну правничу допомогу», Закон «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України

¹ Рекомендація CM/Rec(2024)2 Комітету міністрів державам-членам щодо протидії використанню стратегічних позовів проти громадської участі (SLAPP), доступна за посиланням: <https://rm.coe.int/0900001680af2805>, тут і далі – «Рекомендація CM/Rec(2024)2 Ради Європи».

² ДИРЕКТИВА (ЄС) 2024/1069 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 11 квітня 2024 року про захист осіб, які беруть здійснюють громадську участь, від явно необґрунтованих позовів або зловживань судовими процесами («Стратегічні позови проти громадської участі»), доступна за посиланням: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401069, далі – «Директива ЄС 2024/1069».

³ РЕКОМЕНДАЦІЯ КОМІСІЇ (ЄС) 2022/758 від 27 квітня 2022 року про захист журналістів та правозахисників, які здійснюють громадську участь, від явно необґрунтованих або зловмисних судових процесів («Стратегічні позови проти громадської участі»), доступна за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0758>.

з прав людини», Закон «Про міжнародне приватне право» та Закон «Про судовий збір».

Цей юридичний висновок підготовлено на запит **Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова до Ради Європи у січні 2026 року**. Він містить юридичний аналіз запропонованих законодавчих змін щодо SLAPP, а також оцінку ступеня їхньої відповідності Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2 та Директиві ЄС 2024/1069.

До підготовки цього юридичного висновку, у вересні 2024 року, Рада Європи організувала експертні консультації з національними зацікавленими сторонами в Україні (представниками Міністерства культури України, Верховного Суду та Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова) для обговорення впровадження стандартів щодо стратегічних позовів проти громадської участі (SLAPP).

Крім того, у вересні 2025 року в Варшаві відбувся обмін досвідом між колегами, організований Радою Європи та Міністерством юстиції Польщі, який зібрав зацікавлені сторони з Польщі, України, Чорногорії та Косова⁴ для вивчення європейських стандартів протидії SLAPP та їх впровадження. Судді, адвокати та посадові особи з міністерств юстиції та культури обговорили найкращі способи транспонування та впровадження європейських стандартів протидії SLAPP.

II. МЕТЕДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Цей юридичний висновок та рекомендації базуються на стандартах, отриманих із двох ключових європейських документів, що стосуються SLAPP: Директиви ЄС 2024/1069 та Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2. Обидва документи встановлюють стандарти процесуальних гарантій та засобів правового захисту, які держави-члени Європейського Союзу та Рада Європи повинні використовувати при розробці національного законодавства. У висновку аналізуються відповідні

⁴ Усі посилання на Косово, чи то територія, установи чи населення, у цьому тексті слід розуміти у повній відповідності до Резолюції Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй 1244 та без шкоди для статусу Косово.

статті проекту національного закону України з урахуванням стандартів, встановлених цими європейськими документами, та оцінюється ступінь відповідності національних положень європейським стандартам.

Рада Європи надала проект юридичної думки Робочій групі та надала їй можливість надати свої коментарі, відгуки та виправлення. Це було особливо важливо для розуміння обґрунтування формулювання конкретних статей у законопроекті. Крім того, було організовано зустрічі з представниками Робочої групи для надання детальних роз'яснень щодо деяких рекомендацій, що дозволило їх розглянути та врахувати.

III. ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

Проект пакету законодавчих актів, підготовлений та представлений Робочою групою при Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова з метою транспонування та впровадження європейських стандартів щодо захисту громадської участі від зловживань судовими процесами, **є таким, що відповідає європейським стандартам у сфері захисту громадської участі від SLAPP-позовів.**

Пакет законодавчих актів (*lex specialis*) надає широке поняття сфери застосування закону, оскільки включає гарантії захисту громадської участі та захисту від зловживання судовими процесами, незалежно від типу судового процесу, таким чином охоплюючи всі типи SLAPP. Крім того, **всі наведені визначення (крім визначення громадських формувань) відповідають Рекомендації Ради Європи та Директиві ЄС.** Визначення громадської участі, громадських учасників та питань суспільного інтересу, були сформульовані з використанням елементів обох документів і відповідають їм.

Важливим доповненням є визначення поняття «близькі особи», яке включає перелік із 40 категорій осіб, які не тільки можуть продовжувати провадження у разі смерті або втрати дієздатності учасника процесу, але й можуть скористатися безоплатною правничою допомогою, а також отримати статус потерпілого. Однак

рекомендується переглянути визначення поняття «громадські формування», зокрема щодо того, чи повинні політичні партії та постійні арбітражні суди користуватися захистом, з огляду на їхню владу та роль у суспільстві.

Одним з аспектів є роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана), який виконує захисну функцію, а також має повноваження втручатися як третя сторона. Фактично, законопроект дозволяє подавати заяви про втручання третьої сторони не тільки через Уповноваженого, а й різними шляхами, наприклад, через громадські формування. Такий підхід відповідає стандартам Ради Європи та ЄС.

Рекомендація Ради Європи щодо визнання статусу потерпілого від SLAPP та відшкодування збитків також реалізується шляхом передбачення спеціальної статті. Законопроект передбачає, що статус потерпілого можуть отримати як громадські учасники, так і близькі особи.

Важливим аспектом захисту громадських учасників, є те, що відбувається у разі смерті або втрати дієздатності громадського учасника. У цьому контексті законопроект надає членам сім'ї та об'єднанням право приєднатися до справи, скористатися тими самими засобами правового захисту та підтримкою, що й потерпілі від SLAPP, а також користуватися захистом. Це відповідає стандартам, встановленим Радою Європи.

Компенсація за збитки, матеріальну шкоду та відшкодування моральної та нематеріальної шкоди, заподіяної зловживанням судовими процесами проти особи, яка здійснює громадську участь, як один з основних запобіжних заходів для стримування SLAPP, передбачених як у Рекомендації Ради Європи, так і в Директиві ЄС, також регулюється статтею 10 *lex specialis*, а також іншими статтями.

Прозорість у справах про SLAPP була запроваджена кількома статтями та положеннями та передбачає поєднання ведення окремої статистики щодо справ, які мають ознаки зловживання судовими процесами, детальне визначення інформації, яка повинна реєструватися, та запровадження Єдиного державного

реєстру. Законопроект дозволяє судовій системі бути прозорою, як того вимагають європейські стандарти.

Окрім регулювання матеріальних та процесуальних аспектів SLAPP за допомогою *lex specialis*, як зазначено вище, Робоча група внесла важливі зміни до Цивільного процесуального кодексу, зокрема щодо дострокового закриття справи, тягаря доведення, забезпечення витрат та штрафів. Усі ці аспекти відповідають європейським інструментам. Те саме стосується й інших аспектів, таких як зміни, внесені щодо правничої допомоги в Україні, яка організована за рівнями: первинна правнича допомога, доступна для всіх осіб, що перебувають під юрисдикцією України, та вторинна правнича допомога, доступна для конкретних груп.

Регулювання відмови у визнанні та виконанні судових рішень третіх країн було посилено статтею 49(4) змін до Закону України «Про міжнародне приватне право», яка надає судам право відмовити у відшкодуванні збитків на підставі таких іноземних судових рішень та захищає відповідачів від несприятливих іноземних рішень.

Крім того, у законопроекті пропонується дві альтернативні зміни до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення відповідачів від сплати судового збору. Обидві пропозиції, внесені українськими законодавцями, відповідають стандартам, встановленим двома європейськими інструментами.

IV. ЮРИДИЧНИЙ АНАЛІЗ

A. ЗАКОНОПРОЄКТ УКРАЇНИ «ПРО ЗАХИСТ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ ВІД ЯВНО НЕОБҐРУНТОВАНИХ ПРЕТЕНЗІЙ АБО ЗЛОВЖИВАНЬ СУДОВИМИ ПРОЦЕСАМИ»

а. Сфера застосування закону

Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2024)2 охоплює всі види SLAPP. Відповідно до пункту I(1) про сферу застосування та визначення, для цілей рекомендації стратегічні позови проти громадської участі («SLAPPs») розуміються як судові позови, які погрожують, ініціюються або здійснюються як засіб переслідування або

залякування їхньої цілі і які мають на меті запобігти, перешкодити, обмежити або покарати свободу слова з питань суспільного інтересу, та здійснення прав, пов'язаних з громадською участю. Це визначення охоплює внутрішні та всі види SLAPP. У пунктах 10, 11, 12, 13 та 14 тієї ж Рекомендації зазначено види SLAPP, які вона охоплює, а саме: транскордонні SLAPP, множинні або скоординовані SLAPP та SLAPP, спрямовані проти анонімної громадської участі.

Директива ЄС 2024/1069 передбачає обмежену сферу застосування і охоплює лише транскордонні SLAPP цивільного або комерційного характеру. Стаття 1 Директиви про предмет регулювання встановлює, що Директива забезпечує захист від явно необґрунтованих претензій або зловживань судовими процесами у цивільних справах з транскордонними наслідками, порушених проти фізичних та юридичних осіб через їхню громадську участь. Крім того, стаття 2 Директиви про сферу застосування визначає, що Директива застосовується до справ цивільного або комерційного характеру з транскордонними наслідками, порушених у цивільному судочинстві, включаючи процедури щодо тимчасових та запобіжних заходів і протидії, незалежно від характеру суду або трибуналу. Вона прямо виключає справи, пов'язані з доходами, митними або адміністративними питаннями, або відповідальністю держави за дії та бездіяльність у здійсненні державної влади (*acta iure imperii*), а також кримінальні справи або арбітраж.

Стаття 1 законопроекту України «Про захист громадської участі від явно необґрунтованих претензій або зловживань судовими процесами» охоплює всі види SLAPP. У ній зазначено, що цей закон «визначає гарантії захисту та підтримки громадської участі і громадських учасників від зловживань судовими процесами незалежно від виду судочинства, а також від інших явно необґрунтованих претензій, спрямованих на запобігання, перешкодження або обмеження громадської участі чи покарання за неї». Вона відповідає як Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2, так і Директиві ЄС 2024/1069, оскільки охоплює зловживання судовими процесами та явно необґрунтовані претензії, спрямовані на запобігання, перешкодження, обмеження або покарання громадської участі. Сфера застосування охоплює всі види SLAPP.

б. Визначення

Структура цього юридичного висновку така: у першій частині кожного розділу наводяться стандарти щодо кожного аспекту, в даному випадку щодо визначень, як це передбачено Рекомендацією Ради Європи CM/Rec(2024)2 та Директивою ЄС 2024/1069; потім наводяться визначення, передбачене в змінах до законопроектів України, а в останній частині надається правова оцінка того, чи відповідають ці визначення вищезазначеним стандартам.

Однак цей розділ не відповідає цій структурі, оскільки він був би надто довгим із описовими частинами. У цьому розділі наводиться лише юридичний аналіз визначень та оцінка їх відповідності європейським стандартам, тоді як самі стандарти, встановлені Радою Європи та ЄС щодо визначень, слід читати безпосередньо в Рекомендації та Директиві ЄС. Аналогічно, визначення, надані українськими законодавцями, слід читати в законопроекті. Тому читачеві слід звернутись до таких визначень: пункт 4 щодо ключових термінів Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2, стаття 4 щодо визначень Директиви ЄС 2024/1069 та стаття 2 щодо визначень законопроекту України «Про захист громадської участі від явно необґрунтованих претензій або зловживань судовими процесами».

Стаття 1 законопроекту містить шість визначень: близькі особи, громадська участь, громадський учасник, громадські формування, зловживання судовими процесами проти громадської участі та питання суспільного інтересу.

Близькі особи

До законопроекту включено визначення близьких осіб. Це визначення містить перелік близько 40 категорій осіб, які вважаються близькими особами і які можуть приєднатися до справ про SLAPP у разі смерті або втрати дієздатності відповідача. Серед перелічених осіб є члени сім'ї учасника процесу, включаючи чоловіка, дружину, батька, матір, вітчима, мачуху, сина, дочку, пасинка, падчерку тощо. Це визначення є важливим, оскільки закон містить конкретні положення щодо прав

близьких осіб учасників процесу, включаючи доступ до безоплатної правничої допомоги (див. розділ про смерть або втрату дієздатності відповідача).

Громадська участь

Стаття 2(2) законопроекту поєднує елементи Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2 та Директиви ЄС 2024/1069 щодо визначення громадської участі. Стаття містить усі необхідні елементи: вона охоплює заяви/діяльність як фізичних, так і юридичних осіб, поширюється на громадські формування без статусу юридичної особи, згадує питання, що становлять суспільний інтерес, зв'язок із свободою вираження поглядів, свободою мистецької і наукової діяльності, свободою зібрань та об'єднання, а також стосується діяльності, пов'язаної з виборчими правами, включаючи право бути обраним і брати участь у референдумах. Визначення громадської участі відповідає як Рекомендації Ради Європи, так і Директиві ЄС.

Громадський учасник

Законопроект України визначив поняття «громадський учасник», яким може бути фізична особа, юридична особа або громадське формування без статусу юридичної особи. Сильною стороною цього визначення є те, що воно конкретизує, хто може бути громадським учасником, і згадує журналістів, видавців, медіа-організації, викривачів, дослідників тощо. З одного боку, стаття конкретно визначає, хто може вважатися громадським учасником, що на практиці може допомогти, зокрема, суддям при застосуванні закону, а з іншого боку, вона не обмежує суди чи інші відповідні трибунали в більш широкому тлумаченні цього визначення. Це визначення відповідає Рекомендації Ради Європи.

Громадські формування

Законопроект містить визначення поняття «громадське формування», яке слід розглядати у зв'язку з визначеннями «громадська участь» та «громадські учасники». Мета визначення поняття «громадське формування» полягає, як видається, у забезпеченні захисту політичних партій, структурних підрозділів політичних партій, громадських об'єднань, місцевих осередків громадських об'єднань, що мають

статус юридичної особи, профспілок та їх об'єднань, передбачених статутом, творчих спілок, місцевих осередків творчих спілок, постійних арбітражних судів, організацій роботодавців та їх об'єднань.

Політичні партії є потужними структурами, зазвичай добре фінансованими (у багатьох країнах вони отримують державне фінансування/гроші платників податків), які відіграють фундаментальну і центральну роль у публічних дискусіях та прийнятті рішень. Вони мають владу і, як такі, повинні підлягати ретельному громадському контролю, включаючи критику та журналістські розслідування. Політичні партії, як юридичні особи, мають інші механізми, такі як закони про дифамацію та інші правові інструменти, для захисту своєї репутації або інших інтересів. Те саме стосується постійних арбітражних судів, які, незважаючи на те, що виконують публічну функцію (хоча і діють через комерційні палати), повинні виявляти високу толерантність до громадського контролю, а в разі судових позовів мають необхідні ресурси для свого захисту. Хоча решта визначення не суперечить європейським стандартам, рекомендується переглянути ідею включення до цього законопроєкту саме політичних партій та постійних арбітражних судів з огляду на їхню владу та роль у прийнятті рішень, що стосуються громадян.

Зловживання судовими процесами проти громадської участі

Директива ЄС визначає «зловживання судовими процесами проти громадської участі» за допомогою трьох елементів: що це таке, тобто судові процеси, які не порушуються з метою справжнього відстоювання або здійснення права; мета судових процедур, яка полягає у запобіганні, обмеженні або покаранні за громадську участь; як це досягається, а саме шляхом використання дисбалансу сил між сторонами та характеру претензії, яка є необґрунтованою.

Стаття 5.1 законопроєкту визначає зловживання судовими процесами проти громадської участі та включає ці три елементи. Визначення містить опис того, що таке зловживання судовими процесами, а саме судові процеси, які не порушуються з метою справжнього відстоювання або здійснення права; мета судових процесів, яка полягає у запобіганні, обмеженні або покаранні за громадську участь; як це

досягається, а саме перелік показників, що визначають зловживання судовими процесами.

Крім того, визначення містить 11 показників, які включають усі показники, перелічені в Директиві ЄС (стаття 4.3) та Рекомендації Ради Європи (пункт 8). Крім того, деякі показники були додані або розширені з урахуванням національного контексту (див. нижче три нові або розширені показники). Наприклад, показник «h», як видається, був доданий з метою обмеження або запобігання зловживанням автоматизованим розподілом справ між суддями, що наразі дозволяє позивачам в Україні подавати, відкликати та повторно подавати позови доти, доки справа не буде розподілена між суддями, яких позивач вважає більш підходящими.

b) подання позову є зловживанням цивільним правом або правом звернення до суду за захистом;

e) позивач зловживає процесуальними правами з метою збільшення судових витрат відповідача та/або часу його участі в судовому процесі, зокрема, шляхом затягування провадження, недобросовісного вибору юрисдикції справ шляхом маніпулювання або зловживання, вибору іноземного суду, який є несприятливим для громадської участі або є обтяжливим для відповідача, або є недоступним та/або небезпечним для відповідача, необґрунтоване збільшення позовних вимог або зміна предмета та/або підстав позову, зловживання шляхом залишення позову без розгляду та/або відхилення позову після з'ясування обставин справи під час розгляду справи по суті або на стадії апеляційного чи касаційного провадження, подання необґрунтованих апеляційних та/або касаційних скарг на судові рішення тощо;

h) позивач використовує інші методи зловживання процесуальними правами, зокрема вчиняє дії, спрямовані на маніпулювання системою автоматичного розподілу справ між суддями;

Визначення зловживання судовими процесами проти громадської участі відповідає елементам, викладеним у Директиві ЄС 2024/1069 та Рекомендації Ради

Європи CM/Rec(2024)2. Крім того, перелік показників для виявлення та визнання зловживань у судових процесах відповідає обом документам.

Питання суспільного інтересу

Законопроект визначає питання суспільного інтересу у статті 5(6), використовуючи формулювання, яке майже ідентичне статті 4(2) Директиви ЄС 2024/1069. Формулювання було дещо змінено, щоб включити такі конкретні аспекти, як «освіта, релігія, культура, історія та наукові відкриття», а також «політика, поточні події, соціальне забезпечення, гендерна рівність, сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність». Крім того, законопроект включає заходи, спрямовані на боротьбу з дезінформацією.

Позитивним є те, що дано визначення питань суспільного інтересу, а також те, що боротьба з дезінформацією визначена як діяльність, що становить суспільний інтерес, з огляду на те, що фактчекери та інші особи, які протидіють дезінформації, регулярно стикаються з необґрунтованими претензіями через свою діяльність. Визначення питань суспільного інтересу відповідає Директиві ЄС 2024/1069 і не містить нічого, що суперечило б стандартам Ради Європи.

с. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Рада Європи та Європейський Союз очікують, що держави-члени матимуть координаційні центри для реалізації конкретних аспектів цих інструментів. Український законопроект передбачає конкретну роль/компетенцію для Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмана), яку в певній мірі можна вважати визначеною компетенцією (координаційним центром). Відповідно до статті 6 законопроекту, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини особисто або через свого представника захищає громадську участь відповідно до процедури, встановленої законом. Крім того, законопроект пропонує внести зміну до статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», щоб включити наступне:

Стаття 13. Права Уповноваженого:

Уповноважений має право:

10) з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку:

...

вступати у справи як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні відповідача у справах, які мають ознаки зловживання судовими процесами проти громадської участі.

Українські законодавці запропонував надати додаткові повноваження Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини для захисту громадської участі, насамперед шляхом надання йому/їй можливості втручатися у справи про стратегічні позови проти громадської участі (SLAPP) як третій стороні.⁵ Такий підхід відповідає статті 9 Директиви. Включення та конкретизація ролі Уповноваженого у сприянні захисту громадських учасників та громадської участі відповідає обом документам.

- d. Статус потерпілого в судових процесах проти осіб, які здійснюють громадську участь

Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2024)2 у пункті 41 про визнання статусу потерпілого від SLAPP та компенсацію збитків зазначає, що «Держави-члени повинні вжити відповідних заходів для визнання потерпілих від SLAPP як таких і повного відшкодування збитків, понесених в результаті SLAPP, що охоплюють як матеріальні, так і нематеріальні збитки, такі як втрата доходу та емоційний стрес, а також компенсацію витрат і видатків, наприклад, для покриття юридичних та адміністративних витрат». Директива ЄС 2024/1069 не містить положень щодо визнання статусу потерпілого від SLAPP та відшкодування збитків.

⁵ Формулювання англійською мовою в законопроекті «втручатися у справи як третя сторона, яка не пред'являє самостійних вимог щодо предмета спору» було важким для розуміння, і цей аналіз ґрунтувався на припущенні, що це формулювання означає діяти як незалежна третя сторона. Представники робочої групи пояснили, що це дійсно так. Вони пояснили, що ця юридична термінологія використовується для приведення законопроекту у відповідність до специфічної термінології процесуальних кодексів України. На практиці це означає, що особа приєднується до судового провадження як незалежна третя сторона, яка не виступає ані як позивач, ані як відповідач (не пред'являє жодних юридичних вимог до будь-якої сторони в судовому провадженні).

Стаття 8 законопроекту України передбачає, що потерпілим від зловживання судовим процесом проти громадської участі може бути громадський учасник або близькі особи громадських учасників, які зазнали матеріальної та моральної шкоди або які приєдналися до справи після смерті такого громадського учасника або втрати ним дієздатності як процесуальні правонаступники або законні представники.

Стаття 8 законопроекту України є прямим втіленням пункту 41 Рекомендації Ради Європи щодо визнання статусу потерпілого від SLAPP та відшкодування збитків. Однак із першого ознайомлення з внесеними змінами не було зрозуміло, чи може потерпілий використовувати цю статтю для офіційного порушення процедури отримання судового рішення, в якому зазначається, що відповідач дійсно був потерпілим.

Робоча група при Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова пояснила, що в Україні не існує окремого процесуального порядку для визнання статусу «потерпілого від SLAPP» в офіційному судовому рішенні. Однак існує можливість розпочати судовий процес з метою отримання компенсації за те, що особа стала потерпілою від SLAPP, що передбачає, в рамках судового розгляду, визнання судом статусу потерпілої фізичної особи/закритих осіб і, на цій підставі, надання компенсації. Визнання статусу потерпілим стає частиною остаточного судового рішення. Це означає, що стаття 8 відповідає пункту 41 Рекомендації Ради Європи.

е. Смерть або втрата дієздатності відповідача

Рекомендація Ради Європи Rec/CM(2024)2 передбачає зобов'язання для держав-членів у разі смерті або втрати дієздатності відповідача. Пункт 39 Рекомендації передбачає, що «держави-члени повинні забезпечити, щоб у разі смерті або втрати дієздатності відповідача у справі, що розглядається проти громадської участі, члени сім'ї та партнери першочергового відповідача, які продовжують судовий

процес, мали доступ до тих самих засобів правового захисту та підтримки, що й першочерговий відповідач. Державам-членам рекомендується надавати додатковий захист, якщо це необхідно, оскільки ці нові відповідачі можуть бути менш підготовлені до розгляду першочергової позовної заяви». Директива ЄС 2024/1069 не містить положень щодо питань, пов'язаних із смертю або втратою дієздатності відповідача.

Стаття 9 законопроекту України про права близьких осіб громадського учасника має таке формулювання:

Стаття 9. Права близьких осіб громадського учасника

- 1. У разі смерті фізичної особи або припинення юридичної особи, які здійснювали громадську участь, їх правонаступники, зокрема, близькі особи, мають право вступити у справу на будь-якій стадії судового процесу.*
- 2. У разі втрати громадським учасником – фізичною особою дієздатності, його близькі особи, визнані опікунами у встановленому законом порядку, мають право вступити у справу як законні представники такого громадського учасника.*
- 3. Особи, зазначені у частинах першій та другій цієї статті мають ті самі права і гарантії, які надані законом громадському учаснику, в тому числі, правом користуватися всіма видами правничої допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правничу допомогу».*

Пункт 39 Рекомендації Ради Європи містить такі елементи: право членів сім'ї та близьких осіб приєднатися до справи, скористатися тими самими засобами правового захисту, отримати ту саму підтримку, що й потерпілі від SLAPP, та користуватися захистом.

Українські законодавці безпосередньо впроваджують пункт 39 Рекомендації Ради Європи щодо смерті або втрати дієздатності відповідача через статтю 9 про права близьких осіб, які беруть участь у судовому процесі, законопроекту.

Пункт 39 надає такі самі права правонаступникам у разі смерті фізичної особи або припинення юридичної особи, яка здійснювала громадську участь, а також їхнім опікунам у разі обмеження або втрати правоздатності громадського учасника. В обох ситуаціях законопроект надає права, аналогічні правам учасників

громадського обговорення, включаючи право на використання тих самих засобів правового захисту. Крім того, законопроект визначає, що вони мають право на всі види правничої допомоги через систему безоплатної правничої допомоги (що також визначено у змінах до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу»). З точки зору захисту, вони мають право подати заяву про надання статусу потерпілого (на підставі статті 8 законопроекту, як проаналізовано у відповідному розділі). Однак, якщо це дозволяє національне законодавство, рекомендується додати близьких родичів до пункту 2 статті 2 змін до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», щоб близькі родичі мали такий самий доступ до забезпечення безпеки, як і громадські учасники.

Впровадження норм, що дозволяють близьким родичам долучатися до судового процесу на всіх етапах у разі смерті або втрати дієздатності учасників процесу, відповідає Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2.

f. Відшкодування

Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2024)2 (пункт 44) передбачає, що держави-члени повинні запровадити систему ефективних, пропорційних і стримуючих покарань для запобігання SLAPP, включаючи передбачення відшкодування збитків і штрафів у випадках, коли позивач проявив особливо грубе поведіння, а також коли втрачений час і заподіяна психологічна шкода відповідачу повинні бути компенсовані.

Директива ЄС 2024/1069 у статті 15 про покарання або інші рівноцінні ефективні заходи передбачає, що держави-члени повинні забезпечити, щоб суди або трибунали, до яких звернулися з приводу зловживання судовими процесами проти громадської участі, могли накладати ефективні, пропорційні та стримуючі покарання або інші рівноцінні ефективні заходи, включаючи виплату компенсації за шкоду або опублікування судового рішення, якщо це передбачено національним законодавством, щодо сторони, яка порушила цю справу.

Стаття 10 законопроекту України детально регулює питання відшкодування, включаючи відшкодування збитків, матеріальної шкоди та стягнення моральної (немайнової) шкоди, завданих зловживанням судовим процесом проти громадської участі:

- 1. Потерпілий, якому зловживанням судовими процесами проти громадської участі завдано збитків та матеріальної шкоди, має право на їх відшкодування.*
- 2. Потерпілий, якому зловживанням судовими процесами проти громадської участі завдано моральної (немайнової) шкоди, має право на стягнення відповідної грошової компенсації.*
- 3. Збитки, матеріальна і моральна (немайнова) шкода, завдані зловживанням судовим процесом проти громадської участі, відшкодовуються та компенсуються особою, яка їх завдала.*
- 4. Відшкодування збитків, матеріальної шкоди, компенсація моральної (немайнової) шкоди здійснюється добровільно або відповідно до рішення суду у порядку, встановленому законодавством України.*

Стаття 10 законопроекту про відшкодування збитків, матеріальної шкоди та стягнення моральної (немайнової) шкоди, завданих зловживанням судовим процесом проти громадської участі, відповідає Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2 (пункт 14) та статті 17 Директиви ЄС 2024/1069.

g. Підтримка участі у публікаціях (втручання третіх сторін)

Втручання третіх сторін дозволяє фізичним та юридичним особам, які не є сторонами у справі, брати участь у судовому процесі, якщо вони мають законний інтерес у предметі спору і, отже, у результаті судового розгляду. Втручання третіх сторін мають велике значення для забезпечення більш ефективного рівня захисту відповідачів у справах SLAPP. Вони дають змогу особам, які мають законний інтерес, надати конкретні експертні знання для судового розгляду, щоб допомогти суду визначити, чи є справа зловживанням або чи є претензії явно необґрунтованими. Цей механізм посилює доступ до правосуддя не тільки для тих,

хто безпосередньо залучений до справи, але й для ширшого кола фізичних та юридичних осіб.

Стаття 9 Директиви ЄС 2024/1069 про підтримку відповідача в судових процесах передбачає, що «Держави-члени повинні забезпечити, щоб суд або трибунал, до якого звернулися з позовом проти фізичних або юридичних осіб через їхню громадську участь, міг прийняти, що асоціації, організації, профспілки та інші суб'єкти, які відповідно до національних правових критеріїв мають законний інтерес у захисті або просуванні прав осіб, які здійснюють громадську участь, можуть підтримувати відповідача за його згодою або надавати інформацію в цих провадженнях відповідно до національного законодавства». Це детальніше пояснюється в пункті 35 преамбули Директиви ЄС.

Законопроект України пропонує дозволити втручання третьої сторони шляхом внесення трьох змін. Перша зміна стосується повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту громадської участі, надаючи йому або їй можливість втручатися у справи SLAPP як третій стороні (детально проаналізовано в розділі про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини). Друга стосується статті 11 про підтримку громадської участі громадськими формуваннями у законопроекті України «Про захист громадської участі від явно необґрунтованих претензій або зловживань судовими процесами». Ця норма передбачає, що громадські організації «можуть вступати у судові справи, пов'язані з громадською участю, як треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, за заявою громадського учасника, який є стороною справи». Третя зміна стосується статті 53 про третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, Цивільного процесуального кодексу України, в якій зазначається: «Громадські формування, які здійснюють діяльність у сфері захисту прав людини та основних свобод, журналістики, засобів масової інформації, охорони навколишнього середовища, освіти, наука, боротьба з корупцією тощо, можуть приєднатися до справи, пов'язаної з громадською участю, як треті особи, які не пред'являють самостійних вимог щодо предмета спору, на боці відповідача-громадського учасника, за згодою відповідача». Формулювання англійською

мовою в законопроекті «вступати у справи як треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору», було важко зрозуміти, і цей аналіз базувався на припущенні, що це формулювання означає діяти як незалежна третя сторона. Робоча група пояснила, що це дійсно так. Вона пояснила, що ця юридична термінологія використовується для приведення законопроекту у відповідність до специфічної термінології процесуальних кодексів України. На практиці це означає, що особа приєднується до судового процесу як незалежна третя сторона, яка не виступає ані як позивач, ані як відповідач (не пред'являє жодних юридичних вимог до будь-якої сторони в судовому процесі).

Усі три зміни щодо підтримки/втручання третьої сторони відповідають статті 9 Директиви ЄС 2024/1069.

h. Судова статистика та державний реєстр справ

Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2024)2 у розділі D передбачає низку зобов'язань щодо прозорості для держав-членів. Пункти 47-49 передбачають оприлюднення висновків судів, що дає змогу збирати дані через публічний реєстр та інформувати асоціації адвокатів про результати справ щодо SLAPP.

Директива ЄС 2024/1069 у статті 19(3) зобов'язує держави-члени публікувати остаточні судові рішення, які вважаються явно необґрунтованими або такими, що становлять зловживання правом на звернення до суду. Стаття 20 зобов'язує держави-члени надавати Європейській комісії такі дані, як кількість судових процесів, що становлять зловживання правом на звернення до суду, проти справ проти громадської участі, порушених у відповідному році; кількість судових проваджень, класифікованих за типом відповідача та позивача; та тип позову.

Законопроект України містить дві статті про прозорість та збір даних про справи SLAPP. Згідно зі статтею 14, судова статистика у справах, які мають ознаки зловживання судовими процесами проти громадської участі, ведеться окремо від інших категорій справ. Стаття містить детальні зобов'язання щодо видів

статистичних даних, які мають збиратися, включаючи загальну кількість судових проваджень, в яких подано позови, що мають ознаки зловживання судовими процесами проти громадської участі.

Стаття 15 передбачає створення загальнодоступної бази даних – Єдиного державного реєстру справ про зловживання судовими процесами проти громадської участі (Реєстр). Реєстр вести має Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а законопроект детально визначає, як інформація має реєструватися та відображатися в Реєстрі. Крім того, у законопроекті зазначено, що інформація має бути внесена до Реєстру протягом трьох робочих днів з дати отримання електронної копії судового рішення від Державної судової адміністрації України, і що така інформація не класифікується як конфіденційна особиста інформація та не підлягає обмеженням доступу. Також запропоновано процедурні гарантії на випадок скасування або зміни судового рішення, щоб забезпечити внесення змін до такої інформації або її видалення з Реєстру.

Стаття 14 стосується судової статистики у справах про зловживання судовими процесами проти громадської участі, а стаття 15 регулює державний реєстр таких випадків. Обидві статті, прочитані разом, реалізують розділ D Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2 та статтю 19(3) Директиви ЄС 2024/1069.

В. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

а. Дострокове закриття справи

Однією з ключових процесуальних гарантій у Директиві ЄС 2024/1069 та Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2 є дострокове закриття справи – механізм, що дозволяє суддям закривати справи на якомога більш ранній стадії, якщо вони вважаються SLAPP, на основі конкретних показників. Стаття 11 Директиви ЄС 2024/1069 передбачає, що держави-члени повинні забезпечити, щоб суди та трибунали могли, після відповідного розгляду, відхиляти позови проти громадської участі як явно необґрунтовані на якомога більш ранній стадії

провадження відповідно до національного законодавства. Відповідно до статті 6 Директиви ЄС 2024/1060, держави-члени можуть передбачити, що заходи щодо процесуальних гарантій, передбачені в розділах III та IV (дострокове закриття справи передбачено в розділі III), можуть бути вжиті *ex officio* судом або трибуналом, який розглядає справу. Це означає, що дозвіл на дострокове закриття справи *ex officio* не є обов'язковим, а є факультативним, і рішення залишається на розсуд держав-членів.

Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2024)2 містить більш вичерпний і детальний розділ про дострокове закриття справи в пунктах 25-34. Вона вимагає від держав-членів прийняти законодавство, яке дозволить судам за власною ініціативою закривати справи якгро SLAPP на ранній стадії розгляду, а відповідачам подавати клопотання про дострокове закриття справ проти громадської участі, щоб протидіяти шкідливому впливу SLAPP на обговорення питань суспільного інтересу. Рекомендація також визначає умови, які повинні бути виконані для застосування дострокового закриття справи, та надає рекомендації щодо ключових елементів процедури, таких як право бути вислуханим, тягар доведення, право оскаржити рішення про закриття справи та розгляд закриття справи в прискореному порядку.

Український законопроект пропонує запровадити механізм дострокового закриття явно необґрунтованих позовів шляхом внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України, додавши окремий розділ та деякі зміни до існуючих статей Цивільного процесуального кодексу. Питання дострокового закриття розглядається у статтях 292-1, 292-2, 292-3 та 292-4.

Стаття 292-1(1) про наслідки зловживання судовими процесами проти громадської участі дозволяє суду за власною ініціативою або за клопотанням відповідача (громадського учасника) відмовити у відкритті провадження або закрити провадження у справі.

Відповідно до статті 292-1(2), суд відмовляє у відкритті провадження у справі на підставах, передбачених у пункті 1.7 статті 186. Стаття 186 регулює відмову у

відкритті провадження та передбачає, що суддя відмовляє у відкритті провадження, якщо позовна заява містить ознаки зловживання судовим процесом проти громадської участі.

Відповідно до статті 292-1(3), суд закриває провадження у справі на підставах, передбачених пунктом 1.9 статті 255 цього Кодексу. Стаття 255 регулює підстави для закриття провадження у справі та передбачає, що суд закриває провадження у справі, якщо позивач зловживає судовим процесом проти громадської участі.

Res judicata

На додаток до процедури закриття провадження як зловживання, українські законодавці запровадили додаткову процесуальну гарантію для протидії SLAPP: відмову у відкритті провадження у випадках, коли позовна заява містить ознаки зловживання судовим процесом проти громадської участі.

Головне питання при застосуванні відмови у відкритті провадження полягає в тому, чи можна таке рішення вважати *res iudicata*, чи суд чітко зазначатиме, що позов був відхилений через зловживання процесуальними правами, і чи існує ризик, що той самий позов може бути поданий до суду повторно.

Рішення про відмову у відкритті провадження на процедурних підставах, а не по суті справи, не є *res iudicata*. Це означає, що той самий позов, в принципі, може бути поданий до суду повторно. Тому вирішення справ про SLAPP шляхом ухвалення рішень по суті має вирішальне значення, оскільки це забезпечує остаточність рішення, захищає відповідачів від повторних переслідувань та сприяє ефективності судочинства, запобігаючи дублюванню судових розглядів. Цей підхід уточнюється та підкріплюється в пункті 37 преамбули Директиви ЄС 2024/1069, в якому зазначено: «Рішення про дострокове закриття справи має бути рішенням по суті, ухваленим після відповідного розгляду».

Українська робоча група роз'яснила, що закриття провадження, яке має ознаки SLAPP, здійснюється у формі остаточного судового рішення і запобігає поданню позивачем іншого позову з тих самих підстав проти тієї самої особи, таким чином набуваючи характеру *res iudicata*. Рішення про закриття провадження має чітко вказувати підстави - зловживання судовими процесами проти громадської участі, як передбачено статтею 255.

Відмова у відкритті провадження (відповідно до статті 186) буде процесуальним рішенням і слугуватиме додатковим механізмом для суду, щоб відфільтрувати явно зловмисні позови на ранніх стадіях провадження без залучення громадського учасника. Це рішення не перешкоджає повторному поданню. Рішення про відмову у відкритті провадження, а також рішення про закриття провадження будуть оприлюднені.

Регулювання дострокового закриття справи за процедурою закриття провадження відповідно до статті 292-1(3) та процедура відмови у відкритті провадження як додаткова гарантія відповідно до статті 292-1(1) відповідають Рекомендації Ради Європи та Директиві ЄС.

Інші аспекти, пов'язані з достроковим закриттям справи

Стаття 292-3 включає в процедуру закриття провадження право бути заслуханим, як передбачено в пункті 28 Рекомендації Ради Європи. Крім того, у законопроекті України пропонується встановити строк у 60 днів для розгляду справи з моменту встановлення судом обставин, що свідчать про зловживання позивачем судовим позовом. Цей строк відповідає вимозі Рекомендації (пункт 34), згідно з якою держави-члени повинні забезпечити прискорення процедури. Крім того, позивач матиме 15 днів для надання суду відповіді на клопотання про те, що позов є зловживанням. Це відповідає пункту 31 Рекомендації Ради Європи, який передбачає, що позивачу має бути надана така сама можливість продемонструвати, що судовий позов має шанси на успіх. У разі якщо позивач не надасть відповіді, суд ухвалить рішення на підставі наявних матеріалів. Нарешті,

вітається зміна до статті 274 про справи, що розглядаються в спрощеному судовому порядку (Цивільний процесуальний кодекс України), яка гарантує, що спрощений судовий порядок не застосовується до справ про громадську участь, оскільки таким чином суди можуть використовувати процесуальні гарантії, передбачені обома документами.

b. Тягар доведення

Директива ЄС 2024/1069 та Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2024)2 передбачають перенесення тягара доведення як ключову процесуальну гарантію. У пункті 31 Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2 зазначено, що коли відповідач подає клопотання про відхилення позовів проти громадської участі, надаючи докази того, що позов виник внаслідок участі в справі, яка становить суспільний інтерес, і що присутні кілька ознак SLAPP, і коли судові або інші компетентні органи приймають це клопотання, то саме позивач повинен надати докази проти відхилення. Це не заважає державам-членам запроваджувати правила доведення, які є ще більш сприятливими для відповідачів.

Аналогічно, стаття 12 Директиви ЄС 2024/1069 передбачає, що тягар доведення обґрунтованості позову лежить на позивачі, який подає позов. Вона також вимагає від держав-членів забезпечити, щоб у разі подання відповідачем клопотання про дострокове відхилення позову позивач мав обґрунтувати позов, щоб суд міг оцінити, чи не є він явно необґрунтованим.

Перекладення тягара доведення є одним із важливих механізмів протидії використанню SLAPP. SLAPP в основному стосуються дисбалансу сил, коли позивачі, які часто мають більшу фінансову або інституційну владу, використовують судові позови, щоб заглушити, залякати або виснажити менш впливових відповідачів. Зміна тягара доведення допомагає вирішити цю проблему, вимагаючи від позивача довести, що позов є законним, обґрунтованим і не спрямованим на обмеження, покарання або перешкоджання свободі слова.

Стаття 292-3 (1) про процедуру та строки розгляду питання про закриття провадження у справах, пов'язаних із зловживанням судовими процесами проти громадської участі, встановлює, що тягар доведення того, що позовна заява не становить зловживання судовими процедурами проти громадської участі, покладається на позивача. Крім того, зміни до статті 81 (пункт 3-1) передбачають, що «у справах, пов'язаних із позовами проти громадських учасників у зв'язку з їхньою громадською участю, тягар доведення відсутності зловживання судовими процесами проти громадської участі покладається на позивача». Обидві статті/варіанти сформульовані чітко і повністю відповідають як Директиві ЄС 2024/1069, так і Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2.

с. Забезпечення витрат

Рекомендація Ради Європи CM/Rec/(2024)/2 у пункті 37 щодо забезпечення судових витрат та відшкодування збитків зазначає, що держави-члени повинні запровадити правила, відповідно до національного законодавства та практики, щоб забезпечити, що в судових провадженнях проти громадської участі судові та інші компетентні органи мають право вимагати від позивача забезпечення судових витрат або судових витрат та відшкодування збитків, якщо вони вважають таке забезпечення доцільним з огляду на наявність ознак SLAPP, як зазначено в пункті 8 (вище).

Директива ЄС 2024/1069 у статті 10 про забезпечення передбачає, що держави-члени повинні забезпечити, щоб у судових провадженнях, порушених проти фізичних або юридичних осіб через їх громадську участь, суд або трибунал, до якого подано позов, може вимагати, без шкоди для права на доступ до правосуддя, щоб позивач надав забезпечення для покриття передбачуваних витрат на судовий процес, які можуть включати витрати на юридичне представництво, понесені відповідачем, та, якщо це передбачено національним законодавством, збитки.

Забезпечення витрат регулюється змінами до статей 135 та 141 Цивільного процесуального кодексу України. Зміни до статті 135 (пункт 4.3) забезпечують право відповідача вимагати від позивача надання забезпечення для можливого відшкодування майбутніх витрат відповідача на професійну правничу допомогу та інших витрат, які будуть понесені відповідачем у зв'язку з розглядом справи (забезпечення витрат на професійну правничу допомогу). Зміни до статті 141 (пункти 3.3 та 9) передбачають обов'язок позивача покрити судові витрати, незалежно від результату справи, якщо позивач зловживає судовим процесом проти громадської участі.

Зміни до статей 135 та 141 Цивільного процесуального кодексу регулюють забезпечення процесуальних витрат відповідно до стандартів, встановлених Директивою ЄС 2024/1060 та Рекомендацією Ради Європи CM/Rec(2024)2, надаючи судам можливість за клопотанням відповідача надавати забезпечення витрат. Проте законопроект не регулює в статті 135 забезпечення витрат на відшкодування збитків. Робоча група роз'яснила, що судові витрати покривають витрати на судовий збір, правничу допомогу, але не забезпечення відшкодування збитків. Поки триває розгляд питання про SLAPP-характер позову, немає можливості забезпечити відшкодування збитків, оскільки для цього потрібно подати зустрічний позов від імені відповідача. Однак такий зустрічний позов технічно буде розглянуто лише після завершення розгляду питання про те, чи є справа SLAPP. На практиці, якщо справа визнається SLAPP, вона закривається, а якщо ні – немає підстав вимагати забезпечення відшкодування збитків. Таким чином, практично неможливо передбачити можливість подання такого зустрічного позову. Водночас відшкодування збитків можна вимагати шляхом порушення окремого провадження про компенсацію за те, що особа стала потерпілою від SLAPP.

d. Штрафи

Пункт 44 Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024) передбачає посилення покарання для позивачів, які неодноразово подають SLAPP, оскільки передбачає, що держави-члени повинні розглянути можливість передбачення відшкодування збитків та штрафів у випадках, коли позивач проявив особливо грубе поведження, а також коли втрачений час та психологічна шкода, заподіяна відповідачу, повинні бути компенсовані. Держави-члени також повинні розглянути, як додатковий засіб стримування, можливість застосування посилених покарань для позивачів, які неодноразово подають SLAPP. У пункті 45 тієї ж Рекомендації зазначено, що держави-члени повинні прийняти відповідні законодавчі положення, щоб у разі судового позову, який вважається SLAPP, судові або інші органи могли за запитом відповідача та за рахунок позивача призначити відповідні заходи для поширення інформації про рішення, включаючи її повну або часткову публікацію, а також імена юридичних або фізичних осіб, які подали SLAPP, відповідно до відповідних європейських стандартів у галузі прав людини та захисту даних. Аналогічно, стаття 15 Директиви ЄС 2024/1069 передбачає виплату компенсації збитків та опублікування судових рішень як форми покарання або запобіжних заходів для протидії SLAPP.

Стаття 292-4(3) пропонованих змін до Цивільного процесуального кодексу України передбачає, що якщо суд встановить, що позивач зловживає судовими процедурами проти громадської участі, він покладає на позивача обов'язок опублікувати текст відповідного судового рішення в повному обсязі або його вступну та резолютивну частини. У частині 4 цієї статті зазначено, що якщо суд встановить, що позивач зловживає судовим процесом проти громадської участі, він може винести ухвалу про накладення штрафу, що сплачується до державного бюджету.

Розмір штрафів визначено у змінах до статті 148 Цивільного процесуального кодексу України, які передбачають, що суд може винести ухвалу про стягнення з позивача штрафу до державного бюджету у розмірі від десяти до п'ятнадцяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб, якщо встановлено, що позов має ознаки зловживання судовим процесом проти громадської участі. Зміни до статті

148 передбачають покарання для позивача, якщо встановлено, що позов має ознаки зловживання судовим процесом проти громадської участі. Пропонований розмір штрафу становить приблизно від 33 000 до 50 000 українських гривень (приблизно 680-1020 євро за курсом обміну валют на 1 січня 2026 року).

Основними мінімальними вимогами щодо запобіжних заходів для стримування позивачів SLAPP, що впливають з пунктів 44 та 45 Рекомендації Ради Європи та статті 15 Директиви ЄС, є штрафи, відшкодування збитків та опублікування судових рішень. Український законопроект вносить зміни, які дозволяють судам зобов'язувати позивачів сплачувати до 1 020 євро за подання позовів, що становлять зловживання судовим процесом, та накладати на позивачів обов'язок опублікувати повний текст відповідного судового рішення або його вступну та резолютивну частини. Заходи стримування, що регулюються запропонованими статтями 292-4(3) та 148, відповідають як Рекомендації Ради Європи, так і Директиві ЄС.

е. Відмова у виконанні рішення іноземного суду

Див. аналіз у розділі Е щодо пропонованих змін до міжнародного приватного права.

С. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО БЕЗОПЛАТНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ»

а. Про право на безоплатну вторинну правничу допомогу

У пункті 51 Рекомендації Ради Європи CM/Res(2024)2 щодо правової підтримки зазначено, що за необхідності та відповідно до національного законодавства держави-члени повинні розглянути можливість надання належного доступу до безоплатної правничої допомоги, зокрема з урахуванням показників, наведених у пункті 8 (вище). Також слід забезпечити доступність існуючих національних механізмів та інструментів, що організовують та надають правову підтримку. Держави-члени повинні заохочувати та надавати повноваження незалежним

організаціям, що спеціалізуються на правовій підтримці, асоціаціям юристів, радам медіа та преси, організаціям правозахисників, профспілкам та асоціаціям журналістів, академічним установам, що надають юридичні послуги, та іншим неурядовим організаціям для надання юридичних послуг особам, які є об'єктами SLAPP. Держави-члени повинні, у співпраці з відповідними зацікавленими сторонами, докладати зусиль для забезпечення того, щоб фізичні та юридичні особи, які є об'єктами SLAPP, мали можливість отримати доступ до страхування для правової підтримки на справедливих умовах.

Стаття 19 Директиви ЄС 2024/1069 про інформацію та прозорість передбачає в пункті 1, що держави-члени повинні забезпечити, щоб фізичні або юридичні особи, які здійснюють громадську участь, згадані в статті 6, мали доступ, за необхідності, до інформації про наявні процесуальні гарантії, а в пункті 2 зазначено, що держави-члени повинні забезпечити надання правничої допомоги в транскордонних цивільних провадженнях відповідно до Директиви Ради 2003/8/ЄС (7).

Законопроект пропонує внести зміни до статті 14 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» шляхом додавання пункту 30 такого змісту:

Стаття 14. Суб'єкти права на безоплатну вторинну правничу допомогу

1. Наступні категорії осіб мають право на безоплатну вторинну правничу допомогу відповідно до цього Закону та інших законів:

...

30) громадські учасники у зв'язку із здійсненням ними громадської участі, а у випадках визначених законом - їхні близькі особи - на всі види правничих послуг, передбачених частиною другою статті 13 цього Закону, з питань, пов'язаних із захистом їхніх прав у зв'язку з громадською участю.

Правнича допомога в Україні організована за рівнями: первинна правнича допомога, доступна для всіх осіб, які перебувають під юрисдикцією України, та вторинна правнича допомога, доступна для окремих груп осіб, які перебувають під юрисдикцією України. Основна відмінність між цими двома видами полягає в тому, що первинна правнича допомога передбачає надання загальних правових консультацій та інформації, включаючи

рекомендації щодо доступу до вторинної правничої допомоги. Вторинна правнича допомога включає право на представництво в суді.

Стаття 14.1(30) Закону України «Про безоплатну правничу допомогу», як пропонується, надає всім громадським учасникам право на отримання вторинної безоплатної правничої допомоги у справах, пов'язаних з їхньою громадською участю. Згідно з цією зміною, вони матимуть право на юридичні послуги, перелічені статтею 13 чинного Закону «Про безоплатну правничу допомогу»: захист; представництво інтересів осіб, які мають право на безоплатну вторинну правничу допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування та перед іншими особами; підготовка процесуальних документів. Крім того, цією зміною визначено, що у випадках, передбачених законом, право на безоплатну правничу допомогу також матимуть близькі родичі.

Запропоновані зміни відповідають вимогам Директиви ЄС та Рекомендації Ради Європи.

D. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ»

а. Право на гарантію безпеки

Однією з найвагоміших змін з точки зору забезпечення безпеки учасників процесу та їхніх близьких це та, що внесена статтею 1 до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Закон визначає (у коментарі) які саме це заходи: особистий захист; захист житла та майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту та повідомлення про небезпеку; використання технічних засобів контролю та прослуховування телефонних та інших розмов; візуальне спостереження; заміна документів та зміна зовнішності; зміна місця роботи або навчання; переїзд до іншого місця проживання; влаштування до дошкільного навчального закладу або закладу органів соціального захисту; забезпечення конфіденційності інформації про особу; закриті судові засідання.

Ця зміна реалізує пункт 54 щодо практичної підтримки Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2024)2.

Е. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО
УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ»

а. Права уповноваженого

Див. розділ А (3) законопроекту України «Про захист громадської участі від явно необґрунтованих претензій або зловживань судовими процесами».

Ф. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО МІЖНАРОДНОГО ПРИВАТНОГО
ПРАВА

а. Відшкодування збитків

Стаття 49 (4) змін до Закону України «Про міжнародне приватне право» передбачає додаткові гарантії від судових рішень третіх країн і зазначає, що «Право іноземної держави не застосовується в Україні до зобов'язань, що виникають внаслідок заподіяння шкоди, спричиненої громадською участю особи, якщо воно містить менший рівень гарантій свободи вираження поглядів, участі у публічних дебатах або захисту від зловживань судовими процесами проти громадської участі, ніж закони України».

Ця стаття є додатковою гарантією проти іноземних судових рішень, що виходять від судових систем, які мають нижчий рівень гарантій свободи слова. Вона надає суду право не дозволяти компенсацію збитків на підставі таких іноземних судових рішень і захищає відповідачів від таких іноземних рішень.

б. Визнання виконання рішень іноземних судів

Директива ЄС 2024/1069 у статті 16 передбачає, що держави-члени забезпечують відмову у визнанні та виконанні судового рішення третьої країни у судових справах, пов'язаних з участю громадськості, якщо такі провадження, щодо фізичної або

юридичної особи, що має місце проживання чи перебування в державі-члені, визнаються явно безпідставними або такими, що становлять зловживання правом на звернення до суду відповідно до законодавства держави-члена, у якій здійснюється таке визнання або виконання.

Стаття 16 Директиви імплементується через дві статті. Стаття 81 (3) про внесення змін до Закону України «Про міжнародне приватне право», яка передбачає, що «рішення іноземних судів, що стосуються участі особи в публічних процесах, не можуть бути визнані та виконані в Україні, якщо суд встановить, що мало місце зловживання судовими процесами проти участі в публічних процесах у значенні Закону України «Про захист участі в публічних процесах від явно необґрунтованих позовів або зловживання судовими процесами»». Зміна до статті 468 (8-1) Цивільного процесуального кодексу передбачає, що «якщо суд встановлює, що позивач у справі, в якій було винесено рішення іноземного суду, зловживав судовим процесом проти громадської участі». Регулювання відмови у визнанні та виконанні судових рішень третіх країн у контексті SLAPP в Україні відповідає Директиві ЄС.

Г. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СУДОВИЙ ЗБІР»

Українські законодавці пропонують внести зміни до Закону України «Про судовий збір» шляхом запровадження двох альтернативних варіантів звільнення відповідача від сплати судового збору.

Перший варіант передбачає внесення змін до статті 5 Закону України «Про судовий збір» щодо пільг у сплаті судового збору, згідно з якими звільнення від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях застосовується до відповідачів у справах відповідно до Закону України «Про захист громадської участі від явно необґрунтованих претензій або зловживань судовими процесами».

Другий варіант – це зміна до статті 8 про відстрочку та відкладення сплати судового збору, зменшення його розміру або звільнення від його сплати того самого закону,

яка дозволяє судам відстрочити або відкласти сплату судового збору на певний строк, якщо відповідачем є громадський учасник у справах, пов'язаних з його громадською участю. Крім того, ця ж зміна пропонує можливість зменшення розміру судового збору, якщо це необхідно для забезпечення доступу громадського учасника до суду у справах, пов'язаних з його громадською участю, та для запобігання зловживанням судовими процесами проти громадської участі. Перший варіант повного звільнення відповідача від сплати судового збору є потужною процесуальною гарантією, однак другий варіант безпосередньо сприяє зміцненню позиції відповідача в суді. Обидві пропозиції, запропоновані в законопроекті України, відповідають стандартам, встановленим двома європейськими інструментами.

V. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проект пакету законодавчих актів України відповідає стандартам Ради Європи та Європейського Союзу щодо захисту громадської участі від SLAPP. Більшість коментарів було розглянуто Робочою групою під час обговорень у рамках підготовки цього висновку, і рекомендується переглянути лише незначні аспекти.

Посилання на Рекомендацію Ради Європи CM/Rec(2024)2

Рекомендується додати посилання на Рекомендацію Ради Європи CM/Rec(2024)2 у тій самій статті, де згадується Директива ЄС 2024/1069, оскільки Рекомендація була впроваджена разом із Директивою.

Визначення громадських формувань

Рекомендується, щоб робоча група обговорила та переглянула питання про те, чи повинні політичні партії та постійні арбітражні суди користуватися захистом, передбаченим законодавством, з огляду на те, що вони мають владні ресурси та виконують функції прийняття рішень.