

10 грудня 2024 р.

PAD-FoE_2024_24

Рада Європи

**Попередні законодавчі та політичні пропозиції
для впровадження стандартів Ради Європи та ЄС
щодо протидії використанню стратегічних позовів проти участі
громадськості в Україні**

Відділ співробітництва з питань свободи слова

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

Цей документ був підготовлений у рамках проєкту Ради Європи [«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» \(SFEM-UA\)](#), що реалізується [Відділом співробітництва з питань свободи слова](#) в межах [Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки](#).

Вступ

5 квітня 2024 року Рада Європи ухвалила Рекомендацію CM/Rec(2024)2 Комітету міністрів державам-членам щодо протидії використанню стратегічних позовів проти участі громадськості (СППУГ, англ. Strategic Lawsuits Against Public Participation, SLAPP). Крім того, Директива Європейського Союзу (ЄС) 2024/1069 Європейського парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року «Про захист осіб, які беруть участь у громадських дискусіях, від очевидно необґрунтованих позовів або неправомірних судових розглядів (стратегічні позови проти участі громадськості)», а також Рекомендація (ЄС) 2022/758 від 27 квітня 2022 року щодо захисту журналістів і правозахисників, які беруть участь у громадських обговореннях, від очевидно необґрунтованих позовів або неправомірних судових розглядів («стратегічні позови проти участі громадськості»). Оскільки обидві Рекомендації та Директива набрали чинності, від держав-членів Ради Європи та ЄС очікується їхнє впровадження; зокрема, держави-члени ЄС повинні прийняти закони, нормативні акти та адміністративні положення, необхідні для виконання Директиви, до 7 травня 2026 року.

9 грудня 2024 року Коаліція проти використання стратегічних позовів проти участі громадськості у Європі (CASE) та Фонд Дафни Каруани Галіції опублікували [Звіт щодо використання стратегічних позовів проти участі громадськості за 2024 рік: Картографування тенденцій і справ](#). Згідно зі звітом:

- У 2023 році було зареєстровано 166 справ СППУГ.
- Усього з 2010 року зафіксовано 1 049 таких справ.
- Більшість з них стосуються корупції або екологічних питань.
- Найбільшими юридичними «переслідувачами» є підприємства та політики.
- Найбільше страждають незалежні журналісти.
- Вперше випадки використання СППУГ було зафіксовано у кількох європейських країнах.

Звіт також зазначає: *«На щастя, у квітні 2024 року Рада Європи видала рекомендацію, яка пропонує більш ефективну систему стримування та відшкодування СППУГ. Хоча Рекомендація не є обов'язковою, вона відображає практику ЄСПЛ, згідно з якою дискурс на суспільно важливі теми потребує особливого захисту, а також наголошує, що механізми дострокового припинення справи повинні бути доступними у всіх випадках зловживання судовими процесами проти участі громадськості».*

Українські законодавці висловили готовність адаптувати українське законодавство до європейських стандартів. У вересні 2024 року в рамках проєкту Ради Європи було організовано панельну дискусію щодо протидії СППУГ, у якому взяли участь представники широкого кола зацікавлених сторін, включно з адвокатами, правозахисниками, журналістами, парламентарями, представниками Офісу Генерального прокурора та громадських організацій. Учасники обговорили імплементацію стандартів протидії СППУГ на національному рівні.

У цьому документі за результатами цих обговорень зібрано короткий огляд варіантів дій у рамках правового поля для впровадження та адаптації стандартів протидії СППУГ в Україні. До таких варіантів дій відносять:

- 1) прийняття окремих спеціальних законів проти СППУГ (*lex specialis*), які б протидіяли стратегічним позовам та гарантували захист осіб, які беруть участь у публічних дебатах з суспільних питань;
- 2) внесення змін до чинного законодавства України, зокрема до Цивільного, Цивільного процесуального, Господарського процесуального кодексів України, щоб забезпечити впровадження процесуальних гарантій та засобів захисту, передбачених у документах Ради Європи та ЄС щодо протидії СППУГ;
- 3) поєднання обох зазначених вище підходів.

Хоча внесення відповідних змін до українського законодавства може потребувати додаткових досліджень та обговорень, нижче подано аргументи на користь запропонованих процедур імплементації.

Новий закон для протидії СППУГ

Може бути розроблено новий закон про протидію СППУГ та захист осіб, які беруть участь у публічних дебатах з суспільних питань. Цей закон має містити гарантії протидії СППУГ, передбачені Рекомендацією Ради Європи та Директивою ЄС. Зокрема, у ньому слід передбачити визначення СППУГ; підстави для дострокового припинення таких позовів; гарантії захисту осіб, постраждалих від СППУГ; підстави для відшкодування збитків, матеріальної та моральної шкоди, завданої СППУГ. Слід встановити обмеження на розмір відшкодування збитків, матеріальної та моральної шкоди, які можуть бути стягнуті судом на користь позивача. Також необхідно передбачити право суду відмовити у відшкодуванні моральної (немайнової) шкоди, якщо позивач не намагався вирішити спір у досудовому порядку шляхом спростування спірної інформації, захисту своєї честі, гідності або ділової репутації іншим способом чи врегулювання конфлікту в цілому.

Водночас включення процесуальних гарантій проти СППУГ у новий закон може виявитися непростим завданням, оскільки порядок здійснення судового провадження в Україні традиційно регулюється процесуальними кодексами. Хоча останні не виключають застосування інших законів (частина перша статті 3 Господарського процесуального кодексу України, частина перша статті 3 Цивільного процесуального кодексу України), перелік таких законів у господарських провадженнях є вичерпним, тому для забезпечення ефективного застосування процесуальних гарантій проти СППУГ необхідно буде внести зміни до цих кодексів. Крім того, зміни до зазначених процесуальних кодексів можуть бути необхідні для забезпечення добросовісного дотримання всіх судових процедур.

Внесення змін до чинного законодавства України

Відповідні положення Директиви та Рекомендацій можуть бути імплементовані в українське законодавство шляхом внесення змін до чинних законів, зокрема до Цивільного, Цивільного процесуального, Господарського процесуального кодексів України, Закону України «Про судовий збір» та ухвалення закону про цивільні партнерства.

Зокрема, процесуальні гарантії проти СППУГ слід передбачити в окремому розділі Господарського та Цивільного процесуальних кодексів України, доповнивши їх, зокрема, такими положеннями: 1) зобов'язання суду зупинити розгляд справи до моменту вирішення клопотання про дострокове припинення позову проти участі громадськості; 2) можливість забезпечення судових витрат, якщо є ознаки того, що позов спрямований проти участі громадськості (має характеристики СППУГ); 3) наслідки визнання судом позову стратегічним позовом проти участі громадськості, які передбачають стягнення з позивача всіх витрат, пов'язаних зі справою, включно з витратами на представництво відповідача в суді тощо (див. рекомендації в розділі 5 цієї публікації). Також доцільно внести точкові зміни до Закону України «Про судовий збір» і ухвалити закон, що регулював би цивільно-партнерські відносини в Україні.

Такий підхід є реалістичним, але ускладненим через необхідність внесення змін до численних нормативно-правових актів, зокрема кодексів України. І хоча внесення змін до Цивільного кодексу України можна уникнути шляхом ухвалення окремого закону про протидію СППУГ, забезпечити процесуальні гарантії проти СППУГ без внесення змін до відповідних процесуальних кодексів може бути проблематично з огляду на зазначені вище причини. З іншого боку, закріплення процесуальних гарантій проти СППУГ у процесуальних кодексах підвищить рівень захисту від таких зловживань. Тому, попри всі труднощі, доцільно здійснити такі кроки.

Розробка нового закону про протидію СППУГ та внесення змін до чинного законодавства України

З огляду на наведені вище аргументи рекомендується:

- 1) ухвалити новий закон для протидії СППУГ, який визначає всі матеріальні підстави та гарантії для захисту осіб від такого зловживання правами;
- 2) внести зміни до Цивільного та Господарського процесуальних кодексів України, Закону України «Про судовий збір» та інших законів (за необхідності), щоб забезпечити процесуальні гарантії проти СППУГ. Також необхідно ухвалити закон, який регулюватиме цивільні партнерства.

Крім того, доцільно підвищувати обізнаність щодо проблематики СППУГ через навчальні програми Ради Європи для суддів, прокурорів, адвокатів та інших правників, а також для журналістів і громадянського суспільства; запровадити статистичну звітність про справи СППУГ, яку б регулярно оприлюднювали; а також створити і підтримувати публічний реєстр справ СППУГ.

Додаток

Огляд попередніх рекомендацій щодо протидії СППУГ

Проблема	Рекомендація	Який закон потребує змін?
Критерії СППУГ	Необхідно розробити та ухвалити новий закон, спрямований на боротьбу зі СППУГ та забезпечення захисту осіб, які беруть участь у публічних дебатах із суспільно важливих питань. У цьому законі слід чітко визначити поняття СППУГ; встановити критерії для ідентифікації таких позовів та закріпити гарантії захисту від подібних судових зловживань (цей закон має містити відповідні норми матеріального права). Також варто ухвалити національну стратегію та покроковий план дій, спрямовані на вирішення проблеми СППУГ. Ці документи повинні передбачати як довгострокові, так і короткострокові заходи.	
Дострокове припинення позовів проти участі громадськості	Матеріальні підстави для дострокового припинення СППУГ повинні бути закріплені у новому законі. Процесуальні підстави для цього варто передбачити в окремих розділах Цивільного та Господарського процесуальних кодексів України. Необхідно чітко визначити підстави та процедуру, за якою позов може бути визнаний явно необґрунтованим і класифікованим як СППУГ. Також слід передбачити правові наслідки такого рішення та можливість його оскарження. Варто встановити, що подання ідентичних, схожих, численних або скоординованих стратегічних позовів, спрямованих проти участі громадськості, включно з випадками маніпуляції автоматизованим розподілом справ серед суддів, є підставою для їхнього негайного припинення. Окрім цього, важливо закріпити норму, згідно з якою позивач несе відповідальність за доведення обґрунтованості свого позову. Також слід передбачити, що навіть якщо суд відхилив клопотання про припинення позову як СППУГ, відповідач все одно має право повторно звернутися з цією вимогою на будь-якому етапі розгляду справи.	Цивільний процесуальний кодекс України; Господарський процесуальний кодекс України
Тимчасове зупинення провадження	Статті 251, 253 ЦПК України та 227, 229 ГПК України слід доповнити новою підставою, яка зобов'язує суд зупинити провадження до вирішення питання про дострокове припинення позову проти участі громадськості та визначити строк, на який призупиняється провадження.	Статті 251, 253 ЦПК України ;
Забезпечення судових витрат	Пропонується доповнити пункт другий частини четвертої статті 135 Цивільного процесуального кодексу України та пункт другий частини четвертої статті 125 Господарського процесуального кодексу України такою підставою для забезпечення судових витрат: «наявність ознак стратегічного позову проти участі громадськості (СППУГ)»	Пункт 2 частини четвертої статті 135 ЦПК України; Пункт 2 частини четвертої статті 125 ГПК України

Відшкодування збитків	Питання підлягає обговоренню	
Відшкодування судових витрат	Пропонується доповнити частину дев'яту статті 141 Цивільного процесуального кодексу України та частину дев'яту статті 129 Господарського процесуального кодексу України положенням, яке передбачає, що у разі визнання судом позову стратегічним позовом проти участі громадськості з позивача можуть бути стягнуті всі витрати, пов'язані зі справою, включно з усіма витратами на представництво відповідача в суді, понесеними відповідачем.	Частина 9 статті 141 ЦПК України; Частина 9 статті 129 ГПК України
Смерть відповідача або втрата дієздатності	Необхідно ухвалити закон, який регулюватиме цивільні партнерські відносини в Україні, що гарантує особам у цивільному партнерстві доступ до тих самих правових засобів і підтримки, що й первинному відповідачу (зокрема у справах СППУГ), включно з правом бути опікуном партнера, який втратив дієздатність. Новий закон про протидію СППУГ і гарантії захисту осіб, які беруть участь у публічних дебатах із суспільно важливих питань, має встановити право членів сім'ї та партнерів на процесуальне правонаступництво у цій категорії справ, а також право бути представниками відповідача у разі втрати ним дієздатності. Таким особам слід гарантувати ті самі права, що й первинним відповідачам, зокрема право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги та інші.	
Визнання статусу постраждалої особи від СППУГ та відшкодування збитків	Новий закон про протидію СППУГ має включати положення щодо підстав і процедури визнання статусу постраждалої особи від СППУГ, а також щодо відшкодування збитків, матеріальної та моральної шкоди, завданої у зв'язку з цим. Такий статус може надаватися членам сім'ї та партнерам відповідача у справі СППУГ у разі його смерті або втрати ним дієздатності. При розробці змін до українського законодавства для захисту постраждалих від СППУГ доцільно враховувати положення розділів VIII «Захист викривачів» та XI «Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків» Закону України «Про запобігання корупції», а також частини п'яту і шосту статті 17 Закону України «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціального захисту журналіста».	
Обмеження розміру компенсації позивачам	Новий закон про протидію СППУГ та гарантії захисту осіб, які беруть участь у публічних дебатах з суспільних питань, має встановити обмеження щодо розміру збитків, матеріальної та моральної шкоди, які можуть бути стягнуті судом на користь позивача.	
Судовий збір для відповідачів	Статтю 8 Закону України «Про судовий збір» слід доповнити положенням, яке б зобов'язувало суд забезпечувати доступ до суду для відповідача – фізичної та/або юридичної особи у справі СППУГ шляхом надання, за необхідності, відстрочки, розстрочки сплати судового збору, звільнення від його сплати або зменшення розміру судового збору. Доцільно повернути в підпункт 5 пункту 1 частини другої Закону України «Про судовий збір» раніше існуючу диференційовану шкалу судового збору для позовів про захист гідності, честі та ділової репутації. Зокрема, варто передбачити більший розмір судового збору для позовів СППУГ зі значною сумою вимог, наприклад понад 300 тис. грн. — 10% від суми позову; від 100 до 300 тис. грн — 5% від суми позову тощо. Аналогічне положення має бути закріплене у підпункті 2 пункту 1 частини другої Закону України «Про судовий збір» для господарських справ.	Частина перша статті 8 Закону України «Про судовий збір» Частина друга статті 4 Закону України «Про судовий збір»

Порядок розгляду та оскарження рішень у справах СППУГ	Слід передбачити, що справи з ознаками СППУГ не можуть розглядатися в порядку спрощеного провадження, а рішення у таких справах можуть бути оскаржені у касаційному порядку.	Цивільний процесуальний кодекс України; Господарський процесуальний кодекс України
Сприяння використанню позасудових засобів захисту	Новий закон про протидію СППУГ та гарантії захисту осіб, які беруть участь у публічних дебатах із суспільно важливих питань, має включати положення, яке надає суду право відмовити у відшкодуванні моральної (немайнової) шкоди, якщо позивач не звертався за позасудовим спростуванням спірної інформації, захистом своєї честі, гідності чи ділової репутації іншим способом або для загального врегулювання спору.	
Підтримка осіб, що стали об'єктом СППУГ та постраждали від них	Новий закон про протидію СППУГ має передбачати заходи фінансової, юридичної, психологічної та практичної підтримки осіб, які стали об'єктом СППУГ, та/або тих, хто постраждав від них. Слід надати громадським організаціям, які захищають свободу слова в Україні, право брати участь у судових провадженнях з ознаками СППУГ на боці відповідача, зокрема виступати як треті особи без самостійних вимог щодо предмета спору. Гарантії, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», слід поширити на осіб, які беруть участь у судових дебатах із суспільних питань, шляхом доповнення статті 2 цього закону відповідними положеннями. Крім того, відповідачі у справах СППУГ мають отримати право на безоплатну вторинну правову допомогу, що потребує внесення змін до статті 14 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу».	Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» Закон України «Про безоплатну правничу допомогу»
Міжнародні СППУГ	Статтю 468 ЦПК України слід доповнити положенням, яке надає право відмовляти у задоволенні клопотання про надання дозволу на виконання рішення іноземного суду, ухваленого у справі СППУГ. Фізична чи юридична особа, проти якої було успішно подано СППУГ у судах або інших органах третьої країни, повинна мати право звернутися до українських судів або інших органів за місцем свого постійного проживання з вимогою відшкодувати збитки та витрати, понесені у зв'язку з розглядом такого позову, незалежно від місця проживання позивача, який бере участь у провадженні третьої країни.	Цивільний процесуальний кодекс України Стаття 75 Закону України «Про міжнародне приватне право», Цивільний процесуальний кодекс України

Заходи стримування	Необхідно прямо передбачити у ЦПК та ГПК України можливість накладення штрафу за подання СППУГ-позову та встановити розмір такого штрафу, який би стримував позивачів від подання подібних позовів. Також слід дозволити судам у справах СППУГ зобов'язувати позивачів поширювати інформацію про судові рішення (наприклад, публікувати їх повністю або частково).	Цивільний процесуальний кодекс України; Господарський процесуальний кодекс України; Законодавчі кодекси та новий закон, спрямований на протидію СППУГ і забезпечення захисту осіб, які беруть участь у публічних дебатах суспільно важливих питань.
---------------------------	---	--