



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Вступний іспит для України: що маємо зробити для виконання рекомендацій ЄС

ВСТУП

23 червня 2022 року відбулася історична подія — Україні було надано статус кандидата до Європейського Союзу. Цей здобуток є результатом багаторічної завзятої роботи та співпраці влади, громадянського суспільства, міжнародних партнерів, а також громадян України на шляху до впровадження Угоди про асоціацію, здобутої Україною за результатами Революції Гідності.

Умова продовження європейської інтеграції України — виконання [сімох рекомендацій, сформульованих Європейською комісією](#).

Коаліція РПП разом з експертами, які представляють членів Співки, а також окремими зовнішніми експертами розробила роз'яснення щодо впровадження рекомендацій Європейської комісії — «**Вступний іспит для України: що маємо зробити для виконання рекомендацій ЄС**» — щодо надання Україні статусу кандидата до Європейського Союзу. Документ детально роз'яснює дії, які необхідно вжити для повноцінного впровадження рекомендацій Європейської комісії, а також аналізує те, що вже було зроблено та наскільки успішно.

Документ презентує детальний огляд кожної рекомендації Європейської комісії у двох аспектах:

1. Що зробила влада для виконання рекомендації? Що зі зробленого треба вдосконалити?
2. Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

Цей документ продемонструє просування України у виконанні рекомендацій на шляху до Європейського Союзу станом на грудень 2022, а також висвітлить проблемні та дискусійні аспекти виконання рекомендацій, на які необхідно звернути увагу.

Автори та рецензенти:

Олександр Марусяк, експерт Центру політико-правових реформ;

Юлія Кириченко, Співголова Ради Коаліції РПР, членкиня правління Центру політико-правових реформ;

Олена Бориславська, професорка кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка;

Роман Смалюк, експерт Центру політико-правових реформ;

Іван П'ятак, старший аналітик «ЧЕСНО. Фільтруй суд!»;

Михайло Серебряков, директор ГО «Разом проти корупції»;

Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку і член правління Центру політико-правових реформ;

Євген Крапивін, експерт Центру політико-правових реформ;

Володимир Петраковський, експерт Центру політико-правових реформ;

Олеся Архипська, експертка з врядування Трансперенсі Інтернешнл Україна, співголова Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»»;

Наталія Повтарь, юристка у сфері законодавства для діяльності ОГС Центру демократії та верховенства права;

Ігор Бураковський, Співголова Ради Коаліції РПР, голова правління Інституту економічних досліджень та політичних консультацій;

Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ;

Вадим Міський, програмний директор ГО «Детектор медіа»;

Ігор Розкладай, заступник директора Центру демократії та верховенства права;

Юлія Тищенко, експертка Українського незалежного центру політичних досліджень;

Альона Луньова, менеджерка з адвокації Центру прав людини ZMINA.

Над проєктом з підготовки документа працювали від команди Коаліції РПР:

Денис Давиденко, керівник відділу адвокації та міжнародних відносин, *Юрій Микитюк*, координатор регіональних програм та адвокаційний менеджер, *Ольга Лимар*, виконавча директорка, *Маргарита Хвостова*, адвокаційна менеджерка, *Дмитро Кривошеєв*, PR-менеджер.

Літературна редакторка: Мар'яна Добоні

Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ розробила цей аналітичний документ за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в межах проєкту «Відповідальна та підзвітна політика в Україні» (U-RAP), що реалізується Національним Демократичним Інститутом. Думки, висловлені в цьому аналітичному документі, належать авторам і не обов'язково відображають погляди USAID.

ЗМІСТ

Рекомендація 1:..... 6

Ухвалення та впровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінювання їх доброчесності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеційської комісії

Автор: Олександр Марусяк, експерт Центру політико-правових реформ

Рецензентка: Олена Бориславська, професорка кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка; Юлія Кириченко, Співголова Ради Коаліції РПП, членкиня правління Центру політико-правових реформ;

Рекомендація 2:..... 13

Завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя Етичною радою та відбір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

Автор: Роман Смалюк, експерт Центру політико-правових реформ

Рецензент: Іван П'ятак, старший аналітик «ЧЕСНО. Фільтруй суд!»

Рекомендація 3:..... 18

Посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також забезпечення належної динаміки судових справ і винесених вироків; завершення призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом атестації визначеного переможця конкурсу та проведення процесу відбору та призначення на посаду нового директора Національного антикорупційного бюро України

Автор: Михайло Серебряков, директор ГО «Разом проти корупції»

Рецензент: Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку і член правління Центру політико-правових реформ

Рекомендація 4, частина 1: 21

Забезпечення відповідності законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам Групи з фінансових заходів (FATF)

Авторка: Олеся Архипська, експертка з врядування Трансперенсі Інтернешнл Україна, співголова Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”

Рецензентка: Наталія Повтарь, юристка у сфері законодавства для діяльності ОГС Центру демократії та верховенства права

Рекомендація 4, частина 2: 34

Ухвалення комплексного стратегічного плану реформування всього правоохоронного сектору як частини середовища безпеки України

Автор: Євген Крапивін, експерт Центру політико-правових реформ

Рецензент: Володимир Петраковський, експерт Центру політико-правових реформ

Рекомендація 5:..... 39

Запровадження антиолігархічного закону з метою обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим чином, з урахуванням майбутнього висновку Венеційської комісії щодо відповідного законодавства

Автор: Ігор Бураковський, Співголова Ради Коаліції РПП, голова правління Інституту економічних досліджень та політичних консультацій

Рецензенти: Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ; Вадим Міський, програмний директор ГО «Детектор медіа», Микола Хавронюк, член правління ЦППР, директор з наукового розвитку ЦППР, експерт з кримінального права і проблем корупції.

Рекомендація 6:..... 47

Подолання впливу суб'єктів з корисливими інтересами шляхом ухвалення закону про ЗМІ, який узгоджує законодавство України з Директивою ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та надає повноваження незалежному медіарегулятору

Автор: Ігор Розкладай, заступник директора Центру демократії та верховенства права

Рецензент: Вадим Міський, програмний директор ГО «Детектор медіа»

Рекомендація 7:..... 51

Завершення реформи законодавчої бази про національні меншини, яка зараз готується, згідно з рекомендаціями Венеційської комісії, та ухвалення негайних й ефективних механізмів імплементації

Авторка: Юлія Тищенко, експертка Українського незалежного центру політичних досліджень

Рецензентка: Альона Луньова, менеджерка з адвокації Центру прав людини ZMINA

Рекомендація 1:

Ухвалення та впровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінювання їх добросовісності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеційської комісії

Автор: Олександр Марусяк, експерт Центру політико-правових реформ

Рецензентка: Олена Бориславська, професорка кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка; Юлія Кириченко, Співголова Ради Коаліції РПП, членкиня правління Центру політико-правових реформ;

Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року [№ 1401-VIII](#) суттєво змінив порядок призначення та звільнення суддів Конституційного Суду України (КСУ), а також оновив кваліфікаційні вимоги до кандидатів на такі посади. Зокрема, відповідно до статті 141 [Конституції України](#) в редакції Закону [№ 1401-VIII](#) суддею КСУ може бути громадянин України, який:

- володіє державною мовою;
- на день призначення досяг сорока років;
- має вищу юридичну освіту;
- має стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років;
- має високі моральні якості;
- є правником з визнаним рівнем компетентності.

Конституція України передбачає, що Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів КСУ (пункт 26 частини першої статті 85, пункт 22 частини першої статті 106, частина друга статті 148), однак безпосередньо сам відбір кандидатур на посаду судді КСУ здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку (частина третя статті 148).

Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року [№ 2136-VIII](#), ухвалений для імплементації цієї конституційної реформи, передбачив, що кожен із суб'єктів призначення проводить окремий конкурс на власний розсуд (див. статті 12–15), однак на практиці ці вимоги до конкурсу або взагалі ігнорувалися, або виконувалися частково. Наприклад, Президент України з 2017 по 2021 рр. кілька разів самостійно проводив конкурсний відбір суддів КСУ через створені ним конкурсні комісії *ad hoc*, а в статті 208-4 [Регламенту Верховної Ради України](#) була передбачена обов'язкова попередня політична підтримка кандидатів у судді КСУ депутатськими фракціями, що нівелювало всю логіку конкурсного відбору цим суб'єктом призначення. Щодо з'їзду суддів, то цей орган суддівського самоврядування жодного разу не проводив конкурсного відбору суддів КСУ. Окрім того, суб'єкти призначення не розробили уніфіковані правила конкурсного відбору та перевірки рівня компетентності чи добросовісності кандидатів на посади суддів КСУ, через що кожен з них керувався власними підходами при оцінюванні професіоналізму та добросовісності кандидатів на посаду судді КСУ.

Конституція України встановила, що судді КСУ, призначені до набрання чинності Законом України [№ 1401-VIII](#), продовжують здійснювати свої повноваження до припинення повноважень

або звільнення в порядку, передбаченому статтею 149-1 Конституції України, без права призначення повторно (підпункт 8 пункту 16-1 розділу XV «Перехідні положення»), у зв'язку з чим недобросовісні судді КСУ, призначені до Революції Гідності, залишилися на своїх посадах.

Громадянське суспільство ще з 2016 року закликало владу невідкладно врегулювати питання відбору кандидатур на посаду судді КСУ на прозорій конкурсній основі, яка передусім забезпечить відповідність майбутніх суддів конституційним вимогам щодо високих моральних якостей і визнаного рівня правничої компетентності, зокрема, через єдину конкурсну комісію. Однак жодних змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» так і не було внесено.

Після ухвалення КСУ резонансного рішення у справі щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року [№ 13-р/2020](#) Україна звернулася за оцінкою відповідного рішення до Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії). У грудні 2020 року Венеційська комісія опублікувала два термінові висновки: (1) щодо законодавчої ситуації в Україні після рішення КСУ № 13-р/2020 у контексті антикорупційних механізмів ([CDL-AD\(2020\)038](#)); (2) щодо реформи КСУ ([CDL-AD\(2020\)039](#)). В останньому висновку Венеційська комісія закликала Україну:

- передбачити нову процедуру відбору кандидатів на посади суддів КСУ, зокрема за допомогою спеціального органу з міжнародним компонентом (до складу якого могли б увійти міжнародні експерти у сфері прав людини та представники громадянського суспільства), щоб забезпечити моральні та професійні якості кандидатів (para. 77, 79, 81, 102.9¹);
- утриматися від заповнення наявних вакансій у КСУ до того, як у законодавстві України будуть імплементовані оновлені правила відбору кандидатів на посади суддів (para. 104).

Після цього висновку Венеційської комісії народні депутати зареєстрували два законопроекти, які стосувалися КСУ: (1) законопроект про конституційну процедуру ([№ 4533](#) від 21 грудня 2020 року) і (2) альтернативний законопроект про процедуру розгляду справ і виконання рішень КСУ ([№ 4533-1](#) від 6 січня 2021 року). Ці законопроекти позиціонувалися як такі, що можуть оптимізувати порядок здійснення КСУ своїх повноважень під час розгляду справ конституційної юрисдикції, однак вони так і не передбачили процедуру конкурсного відбору суддів КСУ. Обидва законопроекти отримали загалом позитивний висновок Венеційської комісії ([CDL-AD\(2021\)006-e](#)), водночас вона розкритикувала відсутність відповідних положень у законопроектах щодо конкурсного відбору суддів КСУ та повторно закликала Україну вжити необхідних кроків щодо забезпечення конкурсного відбору суддів КСУ (para. 20, 22, 62, 84, 86). Законопроект [№ 4533](#) ухвалили в повторному першому читанні 15 квітня 2021 року (постанова Верховної Ради України [№ 1390-IX](#)), однак після цього парламент його не розглядав.

25 січня 2021 року послы країн G7 оприлюднили [дорожню карту](#) для зміцнення антикорупційних інституцій і реформування судової влади, яка, зокрема, містила рекомендацію невідкладно запровадити чіткий і прозорий процес відбору на посади суддів КСУ із забезпеченням суттєвої ролі представників міжнародних партнерів у перевірці. Також 23 вересня 2021 року послы країн G7 повідомили у своєму [Twitter-акаунті](#), що вони стурбовані законопроектом [№ 4533](#), і

¹ A screening body for candidates for the office of judge of the Constitutional Court should be established, with an international component, which could include international human rights experts and participation from civil society, to ensure the moral and professional qualities of the candidates.

наголосили на тому, що реформа КСУ має забезпечити прозорий, конкурентний відбір нових суддів і гарантувати тимчасове збільшення вимог до голосування відповідно до рекомендацій Венеційської комісії (Ambassadors are further concerned by draft law 4533. Constitutional Court reform should ensure the transparent, competitive selection of new CCU judges & the safeguard of a temporary increase in voting requirements, in line with Venice Commission recommendations).

28 лютого 2022 року Україна подала офіційну заявку на членство в Європейському Союзі (ЄС), 17 червня Європейська комісія рекомендувала надати Україні статус кандидата на членство у ЄС, а 23 червня це рішення підтримали Європейський парламент і Європейська рада. З огляду на історію розвитку ситуації з КСУ не виникає жодних запитань, чому Європейська комісія з-поміж усіх [рекомендацій](#) для України першою виділила саме *ухвалення та впровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх доброчесності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеційської комісії* (enact and implement legislation on a selection procedure for judges of the Constitutional Court of Ukraine, including a pre-selection process based on evaluation of their integrity and professional skills, in line with Venice Commission recommendations).

Що зробила влада для виконання рекомендації? Що зі зробленого треба вдосконалити?

Усупереч рекомендаціям Європейської комісії та з порушенням вимог абзацу 2 частини 3 статті 11 Закону України «Про Конституційний Суд України»² 27 липня 2022 року Верховна Рада України призначила народного депутата України (члена депутатської фракції політичної партії «Слуга народу») суддею КСУ (постанова [№ 2442-IX](#)).

12 серпня 2022 року народні депутати зареєстрували законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді КСУ на конкурсних засадах ([№ 7662](#)). У [пояснювальній записці](#) до законопроекту згадуються позиції Європейської комісії та Венеційської комісії щодо конкурсного відбору суддів КСУ, а також зазначається, що *«удосконалення конкурсного відбору кандидатур на посаду суддів Конституційного Суду України є актуальним та важливим питанням, яке потрібно належним чином врегулювати. (...) Якісні зміни, які були прийняті Верховною Радою України у 2016–2017 роках, потребують продовження та подальшого розвитку, на що звертає увагу як українське суспільство, так і міжнародні партнери України із якими наша країна співпрацює у сфері верховенства права і правосуддя»*.

Законопроект [№ 7662](#) пропонує залучити до проведення конкурсного відбору кандидатур на посаду судді КСУ новий спеціальний орган — Дорадчу групу експертів, яка буде сприяти суб'єктам, що призначають суддів КСУ, оцінювати моральні якості й рівень компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді КСУ. Дорадча група буде утворена у складі шести осіб за

² Суддею КСУ, зокрема, не може бути призначена на посаду особа, яка на день призначення:

- 1) є членом або обіймає посаду в політичній партії, іншій організації, яка має політичні цілі або бере участь у політичній діяльності;
- 2) є обраною на виборну посаду в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування, має представницький мандат;
- 3) бере участь в організації або фінансуванні політичної агітації чи іншої політичної діяльності.

пропозиціями Президента України, Верховної Ради України, з'їзду суддів України, Венеційської комісії, а також міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх п'яти років надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері конституційної реформи та/або верховенства права, та/або захисту прав людини, та/або запобігання і протидії корупції. Законопроект також встановлює правила та процедури визначення осіб до складу Дорадчої групи експертів, деталізує процедуру проведення конкурсного відбору та порядок призначення суддів КСУ.

На сьогодні це перший і поки що єдиний законопроект, присвячений питанню конкурсного відбору суддів КСУ, який внесений до Верховної Ради України, однак він не позбавлений суттєвих недоліків. Зокрема, можна назвати такі основні вади законопроекту [№ 7662](#):

- закріплення реального конкурсу лише щодо суддів КСУ, які призначаються за квотою Президента України;
- збереження значної частини положень про призначення суддів КСУ в Регламенті Верховної Ради України, хоча ці питання мають комплексно регулюватися одним законом;
- відведення Дорадчій групі експертів лише другорядної ролі в оцінюванні моральних і компетентнісних якостей кандидатів;
- збереження нелогічної ролі комітету Верховної Ради України та його повноважень з проведення співбесід з кандидатами за умови, коли за ним визначено роль підготовки питань для розгляду на засіданнях Верховної Ради України;
- громіздкість процесу відбору кандидатів і призначення суддів через обтяження надмірною деталізацією дрібних процедурних питань і їх дублювання;
- недосконала законотворча техніка, складні, громіздкі формулювання положень законопроекту, що можуть призвести до їх неоднозначного розуміння при застосуванні;
- на практиці можуть виникнути серйозні проблеми³ з формуванням Дорадчої групи експертів у той спосіб, який передбачений законопроектом.

6 вересня 2022 року парламент ухвалив законопроект [№ 7662](#) у першому читанні.

10 жовтня 2022 року Голови Верховної Ради України звернувся до Венеційської комісії щодо оцінки законопроекту [№ 7662](#), і вже 23 листопада Венеційська комісія опублікувала невідкладний (терміновий) висновок ([CDL-PI\(2022\)046](#)) щодо цього законопроекту. Загалом вона позитивно висловила свою думку щодо намірів і зусиль України покращити конкурсний відбір кандидатів у судді КСУ і вважає, що законопроект [№ 7662](#) значною мірою сприятиме реалізації рекомендацій попередніх висновків Венеційської комісії (пункт 68 Висновку), але не обійшлося і без критичних зауважень і рекомендацій. Зокрема, у висновку наведені такі рекомендації (пункт 69):

- передбачити обмеження строку участі (a sunset clause) міжнародних представників у процесі відбору суддів КСУ (пункти 44–46);
- передбачити чіткий термін повноважень міжнародних членів Дорадчої групи експертів, а також їх призначення через офіційний акт уповноваженого органу влади України (пункти 39, 44–46, 48);
- спростити процедуру відбору Верховною Радою України члена Дорадчої групи експертів для того, щоб уникнути блокування роботи інституції (пункт 38);
- передбачити обрання або призначення додаткових членів (substitute members) Дорадчої групи експертів (принаймні для міжнародних членів), які могли б замінити основних членів

³ Див., зокрема, [Висновок](#) ГНЕУ Апарату Верховної Ради України на цей законопроект.

Дорадчої групи експертів у разі дострокового припинення повноважень останніх (пункт 49);

- передбачити, що критерії призначення суддів КСУ повинні враховувати стандарти гендерної рівності (пункт 62);
- передбачити, щоб Дорадча група експертів надавала відповідному суб'єкту призначення суддів КСУ імена перевірених кандидатів разом зі своєю оцінкою моральних якостей і професійної компетентності кожного з них. Така інформація з оцінкою кандидатів має бути доступною для громадськості (пункт 60);
- методологія оцінювання моральних якостей і правничої компетентності Дорадчої групи експертів має ґрунтуватися на передовій міжнародній практиці (пункт 51);
- передбачити законодавчі положення (anti-deadlock mechanism) про розв'язання ситуацій, коли Дорадча група експертів не може ухвалити рішення (пункт 56);
- встановити граничні строки проведення процедури відбору та подання кандидатів на посаду судді КСУ суб'єктам призначення (пункт 58);
- забезпечити, щоб рішення суб'єктів призначення суддів КСУ про призначення або відмову в призначенні відповідних кандидатів підлягали громадському контролю (public scrutiny), тобто були представлені громадськості (пункт 65);
- залучити громадянське суспільство до процесу відбору кандидатів на посаду судді КСУ для того, щоб надавати інформацію та відгуки про кандидатів, а також забезпечувати моніторинг процесу (пункти 31–33).

Варто зазначити, що в цьому висновку Венеційська комісія оцінила лише модель конкурсного відбору, запропоновану в законопроекті [№ 7662](#), і не висловила пропозицій щодо будь-яких альтернативних моделей такого відбору (наприклад, через використання уніфікованого підходу до конкурсного відбору всіх суддів КСУ незалежно від суб'єкта призначення — а саме ця модель згадана в попередньому висновку [CDL-AD\(2020\)039](#)).

Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

Щоб повноцінно виконати рекомендації Венеційської комісії, а також Європейської комісії щодо запровадження конкурсної процедури відбору суддів КСУ, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінювання їх доброчесності та професійних навичок, необхідно доопрацювати та ухвалити законопроект [№ 7662](#) в цілому або внести до Верховної Ради України та ухвалити інший законопроект, який буде містити, зокрема, такі положення⁴:

- внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України», які передбачають єдину процедуру конкурсного відбору для всіх кандидатів на посаду судді КСУ незалежно

⁴ Пропозиції стосуються уніфікованого підходу до конкурсного відбору суддів КСУ, оскільки Конституція України встановлює єдині вимоги до всіх суддів КСУ незалежно від суб'єкта призначення, а тому було б доцільніше передбачити уніфікований підхід до відбору кандидатів на посаду судді КСУ на конкурсних засадах з використанням єдиного, спеціально створеного для цієї мети, органу.

від суб'єкта призначення, а також викладення статті 208-4 Регламенту Верховної Ради України в новій редакції;

- створення єдиної конкурсної комісії, яка розробить однакові вимоги до професійності (*Що означає бути «правником із визнаним рівнем компетентності»?*) і доброчесності (*Що таке «високі моральні якості»?*) для всіх потенційних кандидатів на посади суддів КСУ, а також затвердить методологію і порядок їхньої перевірки через стандартизовані інструменти (іспит, тестування, співбесіда, спеціальна перевірка тощо);
- конкурсна комісія самостійно проводитиме конкурсний відбір усіх кандидатів на посади суддів КСУ, зокрема перевірку дотримання кандидатами на посаду судді КСУ формальних вимог, встановлених Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України», а також оцінюватиме відповідність кандидатів на посаду судді КСУ критеріям професійності та доброчесності;
- конкурсна комісія буде постійним органом, який збиратиметься на засідання лише у двох випадках: у разі безпосередньої появи вакансії в складі КСУ (у разі дострокового припинення повноважень судді КСУ) або в разі появи вакансії у найближчому майбутньому — наприклад, за три місяці до закінчення 9-річного строку повноважень будь-якого судді КСУ;
- конкурсний відбір суддів КСУ може складатися з таких етапів: оголошення про початок конкурсного відбору; подання заяви та інших документів до конкурсної комісії особами, які виявили намір обійняти посаду судді КСУ; попереднє вивчення документів конкурсної комісії та допуск кандидатів на посаду судді КСУ до етапу професійного оцінювання; проведення спеціальних перевірок кандидатів, допущених до етапу професійного оцінювання; професійне оцінювання кандидатів на посаду судді КСУ; паралельно — оцінювання доброчесності кандидатів на посаду судді КСУ; ухвалення рішення конкурсною комісією щодо рекомендації суб'єктам призначення кандидатів на посаду судді КСУ; призначення та проведення повторного конкурсу (за потреби);
- конкурсна комісія рекомендуватиме суб'єктам призначення єдиний список кандидатів, які призначатимуть судьями КСУ тих осіб, які одержали рекомендацію конкурсної комісії;
- список кандидатів, які одержали рекомендацію від конкурсної комісії, має бути щонайменше у два рази більшим за кількість поточних вакансій у КСУ.

Щодо статусу та порядку формування конкурсної комісії законопроект може запропонувати таке:

- до члена конкурсної комісії мають застосовуватися кваліфікаційні вимоги не нижчі за кваліфікаційні вимоги до суддів КСУ;
- законопроект має обов'язково передбачити співвідношення кількості членів конкурсної комісії, призначених національними органами державної влади та міжнародними організаціями, які працюють у сфері конституціоналізму, верховенства права, прав людини, запобігання і протидії корупції, при цьому кількість членів конкурсної комісії має бути непарною;
- конкурсна комісія формується лише з громадян України: міжнародні організації можуть делегувати до складу конкурсної комісії своїх представників, однак вони мають бути громадянами України;
- суб'єктами формування персонального складу конкурсної комісії можуть бути суб'єкти призначення суддів КСУ за квотним принципом; якщо у формуванні персонального складу

конкурсної комісії беруть участь декілька суб'єктів, то процес призначення членів конкурсної комісії має відбуватися таким чином, щоб унеможливити гіпотетичне блокування роботи такої комісії через непризначення чи несвочасне призначення членів комісії іншим(и) суб'єктом(ами);

- члени конкурсної комісії можуть призначатися як на фіксований строк, так і без фіксованого строку повноважень; якщо члени конкурсної комісії призначаються без фіксованого строку повноважень, то порядок формування першого персонального складу конкурсної комісії може відрізнятися від порядку формування всіх наступних складів конкурсної комісії (наприклад, через застосування принципу кооптації);
- персональний склад конкурсної комісії обов'язково затверджується актом національного органу державної влади;
- законопроект обов'язково має містити положення про кворум, порядок голосування членів конкурсної комісії, а також кількість голосів для ухвалення процедурних (організаційних) і кадрових (щодо рекомендації кандидата на посаду судді КСУ) рішень;
- члени конкурсної комісії працюють на громадських засадах, а сама комісія не є суб'єктом владних повноважень чи частиною публічної адміністрації;
- законопроект як нормативно-правовий акт не має містити персоналізованих положень про конкретні імена членів конкурсної комісії.

Урегулювання процедури конкурсного відбору та призначення суддів КСУ не тільки означатиме виконання Україною взятих на себе зобов'язань, але й реально наблизить її до стандартів і практик, що впливають з поваги до спільних конституційних цінностей ЄС. Окрім того, запровадження справедливого та прозорого конкурсного відбору суддів КСУ посилить незалежність самого КСУ та буде доказом того, що Україна як суверенна держава серйозно та відповідально ставиться до своїх зобов'язань перед ЄС, що тільки сприятиме формуванню міжнародного іміджу України як надійного та передбачуваного партнера.

Рекомендація 2:

Завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя Етичною радою та відбір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

Автор: Роман Смалюк, експерт Центру політико-правових реформ

Рецензент: Іван П'ятак, старший аналітик «ЧЕСНО. Фільтруй суд!»

Конституційні зміни 2016 року щодо правосуддя та закони, ухвалені для їх імплементації, мінімізували формальний вплив політичних органів на судову систему, віднісши розв'язання ключових питань до компетенції органів суддівського врядування — Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) і Вищої ради правосуддя (ВРП). Вони отримали повноваження розв'язувати питання про призначення, переведення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів. Вказані зміни також дали старт процедурі кваліфікаційного оцінювання, ключову роль у якій відігравали ВККС та ВРП і яка мала стати ефективним інструментом очищення судового корпусу від недоброчесних суддів.

Проте політична влада припустилася стратегічної помилки, віддавши більшість у складі цих органів представникам нереформованого на той момент суддівського корпусу. У поєднанні з непрозорими та неефективними процедурами призначення членів ВККС і ВРП, які допускали маніпуляції з результатами та створювали широкі можливості для призначення лояльних осіб до складу цих органів, через декілька років стало зрозуміло, що ці органи так і не стали агентами змін, а своєю діяльністю лише законсервовували негативні явища (корупція, кругова порука, політична залежність), які існували в судовій системі.

Зокрема, ВККС повністю провалила добір нових і кваліфікаційне оцінювання чинних суддів. За результатами оцінювання понад двох тисяч суддів було звільнено менше ніж 1 %. Окремі етапи оцінювання проводилися непрозоро, часто траплялися випадки непослідовної практики членів комісії при оцінюванні аналогічних дій різних суддів і необґрунтованості рішень комісії за результатами оцінювання (як правило, мотивування рішення зводилося лише до виставлення балів, без наведення аргументів). Ігнорувала комісія й думку громадськості в особі Громадської ради доброчесності (ГРД) при проведенні оцінювання. Навіть Європейський парламент у лютому 2021 року у своїй [резолуції](#) щодо стану українських реформ висловив жаль, що ВККС не брала до уваги висновки ГРД, і закликав, щоб такі висновки враховувалися в майбутньому, зокрема під час добору нових суддів. Проведений у 2019 році експертами громадських організацій аналіз [виявив](#) 35 суттєвих недоліків в організованій ВККС процедурі кваліфікаційного оцінювання.

Щодо ВРП, то ситуація була не кращою. Відсутність будь-якого незалежного оцінювання доброчесності кандидатів до складу ради дозволяла суб'єктам призначення / обрання призначати до складу ВРП лояльних до них осіб. Це призвело до того, що рада з потужного органу, який мав би відстоювати незалежність й утверджувати стандарти доброчесності в діяльності суддівського корпусу, перетворилася на інструмент переслідування «неугодних» і захисту недоброчесних суддів. Замість очікуваного лідера судової реформи ВРП стала найбільшою загрозою для неї, а окремі члени цього органу [фігурували](#) в корупційних скандалах. Венеційська комісія у травні 2021 року [зазначила](#), що судова реформа, яка не розв'яже проблему функціонування ВРП і доброчесності її членів, приречена на провал.

Катастрофічна ситуація з доброчесністю та ефективністю діяльності ВККС і ВРП навіть стала предметом обговорень на міжнародному рівні. У червні 2020 року Україна [зобов'язалася](#) перед Міжнародним валютним фондом внести законодавчі зміни для посилення якості відбору до ВРП, щоб членами ради могли стати лише доброчесні кандидати з бездоганною репутацією. Для цього потрібно було створити комісію з вирішальним голосом експертів, яка мала проводити попередню перевірку доброчесності кандидатів до ВРП та оцінити доброчесність чинних членів ради. У меморандумі ця реформа була визначена одним зі структурних маяків. У серпні того ж року Верховна Рада України ратифікувала [меморандум](#) про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом (ЄС), у якому, окрім проведення вищезгаданої реформи ВРП, Україна зобов'язувалася створити нову ВККС шляхом прозорої процедури відбору, проведеної конкурсною комісією з міжнародною участю.

Що зробила влада для виконання рекомендації? Що зі зробленого треба вдосконалити?

Перша спроба перезавантажити діяльність ВККС і ВРП була здійснена ще в жовтні 2019 року. Тоді президентським [законом](#) було достроково припинено повноваження всіх членів ВККС і запроваджено конкурсний відбір нових членів ВККС незалежною комісією з міжнародною участю, а також передбачено створення Комісії з питань доброчесності та етики, яка мала перевірити доброчесність чинних членів ВРП і проводити оцінювання доброчесності кандидатів до складу ради. Імплементация закону наткнулася на спротив з боку суддівського середовища і ВРП, і врешті більшість положень закону були [визнані](#) неконституційними в березні 2020 року, що повністю заблокувало реформу органів суддівського врядування.

Політична влада не поспішала розблокувати реформу, і лише в липні 2021 року, після тиску громадськості та наполягань міжнародних партнерів, були ухвалені закони [про відновлення роботи ВККС](#) (№ 1629-IX) та [оновлення ВРП](#) (№ 1635-IX). По суті, рекомендація Європейської комісії стосується повної та належної імплементації цих законів.

Закон № 1629-IX запровадив конкурсний добір членів ВККС, який має проводитися незалежною конкурсною комісією. Комісія повинна складатися з шести членів, з яких трьох делегує Рада суддів України та по одному — адвокатська, прокурорська та наукова спільноти. На перехідний період місце представників від несуддівського середовища мають зайняти міжнародні експерти, які наділяються правом вирішального голосу.

У вересні 2021 року в. о. голови ВРП [затвердив](#) персональний склад Конкурсної комісії з добору членів ВККС, а її перше офіційне засідання [відбулося](#) 21 січня 2022 року. На цьому засіданні були затверджені необхідні для проведення конкурсу документи, а також оголошено конкурс, який стартував 4 лютого 2022 року. Прийом документів від конкурсантів мав тривати до 4 березня, проте через початок повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України 24 лютого Конкурсна комісія тимчасово [призупинила](#) роботу.

13 липня Конкурсна комісія [повідомила](#) про відновлення роботи та перезапуск конкурсу до ВККС. Прийом документів від учасників тривав з 15 липня до 22 серпня. Документи для участі в конкурсі [подали](#) 302 кандидати, з яких комісія допустила 301. Надалі Конкурсна комісія має провести перевірку, за результатами якої скласти перелік кандидатів, допущених до співбесіди (з

розрахунку щонайбільше чотири кандидати на одну вакантну посаду). За результатами проведення співбесід з кандидатами комісія має сформувати список рекомендованих до призначення осіб (з розрахунку не менше як два кандидати на кожну вакантну посаду члена ВККС). З-поміж рекомендованих кандидатів ВРП має призначити членів ВККС.

За законом до складу ВККС входять 16 членів (вісім з яких мають бути призначені з-поміж суддів або суддів у відставці), але для того, щоб ВККС була повноважною, достатньо призначити 11 членів (з яких щонайменше шість мають бути судьями / судьями у відставці).

Таким чином, виконання рекомендації Європейської комісії в частині завершення відбору членів ВККС перебуває на початковій стадії.

Закон № 1635-IX запровадив новий етап у процедурі добору членів ВРП — обов'язкову перевірку доброчесності кандидатів незалежною Етичною радою. Призначеними / обраними до складу ВРП можуть бути лише кандидати, яких рекомендувала Етична рада. На перехідний період до складу ради ввійшли три представники від суддівського середовища та три міжнародні експерти (надалі їх місце займуть представники від адвокатури, прокуратури та наукової спільноти). Попри зволікання та блокування з боку органів суддівського врядування, уже 1 грудня 2021 року було [проведене](#) перше офіційне засідання Етичної ради. Перехідними положеннями закону суб'єктів, які обирають (призначають) членів ВРП, було зобов'язано оголосити про проведення конкурсу на вакантні посади членів ВРП, тому свою роботу Етична рада розпочала з оцінювання кандидатів, які подалися на оголошені конкурси.

Одним з важливих повноважень Етичної ради була перевірка доброчесності чинних членів ВРП з можливістю внести рекомендацію про їх звільнення. Члени ВРП всіляко намагалися запобігти цій перевірці, але коли це не вдалося, 12 членів ВРП звільнилися за власним бажанням, штучно заблокувавши роботу цього органу. Надалі ще один член ради був звільнений на підставі закону у зв'язку з визнанням його Етичною радою таким, що не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності. Унаслідок цього у ВРП утворилося 17 вакантних посад, що дозволяло на 80 % оновити її склад.

Наразі у ВРП заповнено лише сім посад, три з яких (дві за квотою парламенту та одна за квотою науковців) були заповнені за новою процедурою, тобто з участю Етичної ради. Етичній раді необхідно взяти участь у процедурах заповнення ще 14 вакантних посад (вісім за квотою суддів, по дві за квотою адвокатів і прокурорів та по одній за квотою Президента та науковців).

При цьому для відновлення роботи ВРП достатньо щонайменше 15 членів, серед яких більшість становитимуть судді або судді у відставці. Тобто для запуску роботи самої ВРП і формування ВККС за результатами конкурсу критично забезпечити обрання щонайменше восьми членів, серед яких щонайменше чотирьох суддів або суддів у відставці.

1 листопада 2022 року Етична рада [затвердила](#) список кандидатів, рекомендованих для обрання з'їздом суддів на посади членів ВРП. Дата з'їзду поки не відома, але підготовка до нього вже здійснюється. Наразі Етична рада проводить співбесіди з кандидатами до ВРП за квотою прокурорів, очікується відбір кандидатів за квотами науковців і Президента. Водночас Рада адвокатів України вже більше як пів року не оголошує конкурс на вакантні посади у ВРП за своєю квотою. Лише 6 вересня 2022 року Рада адвокатів України ухвалила [рішення](#) про скликання з'їзду адвокатів, на якому, серед іншого, має бути розв'язано питання призначення членів ВРП.

Таким чином, виконання рекомендації Європейської комісії в частині перевірки доброчесності кандидатів у члени ВРП перебуває в активній стадії та наближається до

завершення. Водночас залежно від рішень суб'єктів, які призначають / обирають членів ВРП, може виникнути потреба в оголошенні нових конкурсів до ВРП та відповідно проведенні Етичною радою нових перевірок.

Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

На цьому етапі виконання рекомендації участь політичної влади потрібно мінімізувати. Ухвалене в липні 2021 року рамкове законодавство заклало добрий фундамент для перезапуску ВККС і ВРП. Створені на виконання цих законів незалежні суб'єкти (Етична рада, Конкурсна комісія з добору членів ВККС) ухвалили необхідні акти для проведення конкурсів та розпочали роботу, а тому на цьому етапі важливо не допустити будь-якого політичного чи іншого втручання в їхню діяльність.

Окрім того, важливо не допустити ухвалення законів, які дозволять призначати, продовжувати виконання обов'язків судді в обхід процедур кваліфікаційного оцінювання або добору суддів, які проводитимуть новосформовані ВРП і ВККС. Прикладом таких ініціатив може слугувати [законопроект](#) про відновлення повноважень «суддів-п'ятирічок».

Водночас війна негативно вплинула на гласність діяльності Етичної ради. Закон вимагає, щоб співбесіди з кандидатами до ВРП транслювалися онлайн. До початку військових дій Етична рада проводила такі трансляції, але опісля, мотивуючи це захистом конкурсантів, припинила трансляції, пообіцявши, що відеозаписи співбесід будуть оприлюднені після закінчення воєнного стану. При цьому не зрозуміло, яким чином та яка саме інформація про кандидата, озвучена під час співбесіди, може загрожувати його безпеці на підконтрольній Україні території. Закономірно, що це викликало [критику](#) з боку громадських організацій, а також негативно впливає на легітимність рішень ради (особливо щодо рекомендування кандидатів, до яких у громадськості виникли запитання).

Для повноцінного виконання **рекомендації в частині ВРП** слід:

- Етичній раді — забезпечити повну та ефективну перевірку учасників конкурсів на вакантні посади у ВРП, за результатами якої рекомендувати до призначення / обрання лише тих кандидатів, у доброчесності та незалежності яких немає жодних сумнівів. Важливо забезпечувати гласність і прозорість добору, зокрема як шляхом онлайн-трансляції співбесід з кандидатами (за необхідності закриваючи окрему частину співбесіди при дослідженні «чутливої» інформації) і викладенням у відкритий доступ відеозаписів уже проведених співбесід, так і належним аргументуванням рішень за результатами оцінювання кандидатів (особливо рекомендацій, які стосуються кандидатів, щодо яких громадськість виявила факти, які можуть свідчити про їх невідповідність критерію доброчесності). Варто пам'ятати, що без гласності процедури добору довіра до його результатів неможлива;
- суб'єктам призначення / обрання слід забезпечити прозорість процедури призначення переможців конкурсу на вакантні посади членів ВРП у прийнятні строки. Наразі цей етап — найслабша ланка в процесі перезапуску ВРП, оскільки досвід попередніх років показав, що суб'єкти призначення / обрання зацікавлені в призначенні до ВРП не так доброчесних і

незалежних кандидатів, як кандидатів, які будуть відстоювати їхні інтереси. В історії обрання членів ВРП траплялися випадки [скасування](#) Президентом указів свого попередника про призначення членів ВРП, [повторного](#) оголошення конкурсу, хоча конкурсна комісія рекомендувала кандидатури на всі вакантні посади. Також траплялися випадки обрання з'їздом суддів заздалегідь узгоджених кандидатів, оскільки імена тих, кого обере з'їзд, були [відомі](#) ще до голосування. У перспективі доцільно запровадити механізм безпосереднього голосування суддів, прокурорів та адвокатів за членів ВРП, що практично унеможливить обрання заздалегідь узгоджених кандидатів.

Не варто також виключати ризику непризначення уповноваженими суб'єктами рекомендованих Етичною радою кандидатів, що зумовить оголошення нового конкурсу.

Варто наголосити, що запуск оновленої ВККС цілком залежить від успішності реформи ВРП, оскільки саме рада призначатиме на посади переможців конкурсу до ВККС. Тобто провал чи відтягування запуску роботи ВРП відповідно відстрочить і відновлення роботи ВККС, а від доброчесності та незалежності членів ВРП напряду залежатиме доброчесність і незалежність членів ВККС.

Щодо реформи ВККС, то ключова рекомендація полягає в недопущенні помилки Етичної ради — не варто обмежувати гласність процедури добору, слід забезпечити онлайн-трансляції співбесід з кандидатами та належне мотивування рішень за результатами конкурсу.

Рекомендація 3:

Посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також забезпечення належної динаміки судових справ і винесених вироків; завершення призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом атестації визначеного переможця конкурсу та проведення процесу відбору та призначення на посаду нового директора Національного антикорупційного бюро України

Автор: Михайло Серебряков, директор ГО «Разом проти корупції»

Рецензент: Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку і член правління Центру політико-правових реформ

У рекомендації ідеться про необхідність розв'язання основних інституційних проблем органів антикорупційної інфраструктури України.

Вона стисло охоплює ключові компоненти антикорупційної реформи в Україні, спрямовані на демонстрацію ефективності сформованої за останні роки антикорупційної інфраструктури, особливо після початку роботи Вищого антикорупційного суду (ВАКС), коли для притягнення до відповідальності топкорупціонерів зникли всі правові, інституційні та організаційні перешкоди.

Європейська комісія окремо (і безпрецедентно) звернула увагу на необхідність затвердити «визначеного переможця конкурсу» на посаду керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Така рекомендація зумовлена тривалим (з 2021 року) блокуванням визначення переможця конкурсу.

Так само членство України в Європейському Союзі (ЄС) залежить від проведення чесного та прозорого конкурсу з обрання нового керівника Національного антикорупційного бюро України (НАБУ).

Що влада зробила для виконання рекомендації? Що зі зробленого треба вдосконалити?

З 2014 року в Україні було сформовано повноцінну антикорупційну інфраструктуру та інституційно впроваджено інструменти для виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності за корупцію, у тому числі високого рівня. Розпочали роботу:

- НАБУ — для досудового розслідування корупційних правопорушень високопосадовців;
- САП — для процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення у відповідних кримінальних провадженнях, що здійснюються НАБУ;

- ВАКС — для здійснення правосуддя щодо топкорупціонерів.

Окрім того, для формування антикорупційної політики та запобігання корупції на загальному рівні створено Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), а для виявлення, розшуку та управління активами, одержаними корупційним шляхом, функціонує Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА).

Для запобігання корупції та забезпечення реалізації антикорупційної політики в Україні впроваджено й почато роботу системи е-декларування, публічної звітності політичних партій, Реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (Реєстр корупціонерів), публічних закупівель і продажу державного та комунального майна через е-аукціони за допомогою систем «ProZorro» та «ProZorro.Sale».

З «точкових» рекомендацій 2022 року наразі виконано одну — 19 липня 2022 року на посаду керівника САП [призначено](#) переможця конкурсу Олександра Клименка.

Щодо призначення нового керівника НАБУ. Повноваження Артема Ситника на посаді директора НАБУ спливали 16 квітня 2022 року у зв'язку із завершенням визначеного законом 7-річного терміну. На сьогодні обов'язки керівника НАБУ до обрання нового директора виконує перший заступник директора НАБУ Гізо Углава. Кабінет Міністрів України ще на початку 2022 року затвердив склад Комісії з проведення конкурсу на зайняття посади директора НАБУ. Відбулося кілька засідань, останнє — 14 листопада 2022 року, на якому визначено, що з 16 листопада по 7 грудня триватиме збір документів кандидатів.

Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

Саботаж антикорупційної реформи або її відкат — ключова «червона лінія», за якою — пряма загроза втрати шансу стати членом ЄС, тобто невиконання конституційного пріоритету України.

Оскільки статус кандидата в члени ЄС Україна отримала разом з Молдовою, відставання на шляху реформ і випередження Молдовою нашої країни в подальших етапах євроінтеграції істотно зменшить шанси України стати членом ЄС (або вкотре призведе до віддалення в часі цієї перспективи).

Особливе значення в успішній реалізації антикорупційної реформи має проведення чесного, прозорого та неупередженого конкурсу на посаду директора НАБУ, а також припинення [спроб](#) його зриву. Не в останню чергу через «ручні» перестановки в органах правопорядку — несподіване і швидке звільнення очільника Служби безпеки України (СБУ) і Генерального прокурора з не менш швидким призначенням їхніх наступників (у випадку СБУ — тимчасово виконуючого обов'язки) — особливо актуальним стає забезпечення реальної незалежності антикорупційної вертикалі в країні.

Повноцінне виконання рекомендації Європейської комісії щодо реалізації антикорупційної реформи напряму залежить від керівництва країни та інституту Президента України як де-факто політичного гегемона в державі. Окрім проведення справді неупередженого конкурсу на посаду

директора НАБУ, керівництву держави необхідно забезпечити невтручання й утримання від посягань на незалежність антикорупційних інституцій, щоб вони змогли виконати свою місію оздоровлення країни від корупції, а також запобігання будь-яким спробам відкату реформ, у тому числі на політичному рівні.

Щодо окремих змін, то виконати рекомендацію Європейської комісії щодо **посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також забезпечення належної динаміки судових справ та винесених вироків** неможливо або вкрай складно без реалізації таких заходів:

- **виконати** вимогу закону про надання НАБУ можливості проводити автономне (без використання ресурсів СБУ) зняття інформації з каналів зв'язку фігурантів своїх проваджень, з метою нейтралізації загроз витоку інформації, затягування та саботажу СБУ досудових розслідувань НАБУ;
- використати всі політичні, фінансові, організаційні й технічні можливості для прискорення досудового розслідування в кримінальних провадженнях, що здійснюються НАБУ, підвищення ефективності процесуального керівництва з боку САП, а також дотримання розумних строків розгляду справ ВАКС, щоб темпи боротьби з корупцією в Україні не стали неприйнятно низькими;
- на незалежних, об'єктивних, чесних та прозорих конкурсах обрати директора НАБУ і голову АРМА з метою забезпечення реальної незалежності в роботі цих інституцій;
- провести реформу СБУ, позбавити її невластивих функцій у сфері протидії корупції, боротьби з економічними злочинами та організованою злочинністю, щоб припинити практику зловживання владою та конфлікт антикорупційних повноважень;
- затвердити ефективну та дієву Державну програму з виконання нещодавно ухваленої Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр.;
- зняти з НАЗК невластиві цьому органу повноваження зі надання пропозицій щодо накладання міжнародних санкцій, натомість поновити перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і поліпшити роботу НАЗК у сфері фінансового контролю;
- запустити роботу порталу викривачів;
- відновити кримінальну відповідальність за постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного судового рішення з метою запобігання деградації судової системи та припинення безкарності суддів за явно незаконні та необґрунтовані судові рішення.

Забезпечення відповідності законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам Групи з фінансових заходів (FATF)

Авторка: Олеся Архипська, експертка з врядування Трансперенсі Інтернешнл Україна, співголова Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”

Рецензентка: Наталія Повтарь, юристка у сфері законодавства для діяльності ОГС Центру демократії та верховенства права

1.1. Рекомендації FATF, ЄС

Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), які є міжнародним стандартом боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму, зокрема [Рекомендація 24](#)⁵, наголошують, що країни повинні вживати заходів для запобігання незаконному використанню юридичних осіб для відмивання коштів чи фінансування тероризму. Понад те, країни мають забезпечити компетентним органам **надання адекватної, точної та актуальної інформації про кінцевих бенефіціарних власників і контроль за юридичними особами або подбати про надання своєчасного доступу до такої інформації**. Ця вимога стала ще більш актуальною в контексті останніх витоків даних про кінцевих бенефіціарних власників, таких як «Panama papers», «[Paradise papers](#)», «[Pandora papers](#)», які спричинили небувалий резонанс у глобальному масштабі. Як наслідок, FATF наразі докладає зусиль для [перегляду Рекомендації 24](#), щоб забезпечити більшу прозорість бенефіціарної власності юридичних осіб та вжити заходи для зменшення ризиків.

[П’ята директива Європейського Союзу \(ЄС\)](#)⁶ про запобігання відмиванню коштів вимагає від держав-членів запровадити реєстри «бенефіціарних власників» усіх юридичних осіб, трастів й аналогічних правових утворень (що включає недержавні організації), а також вимагає від суб’єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом та/або які залучені до боротьби з тероризмом, ідентифікувати бенефіціарних власників своїх контрагентів, що також включає НПО.

Частина 6 статті 3 [Четвертої директиви](#) ЄС про запобігання відмиванню коштів визначає бенефіціарного власника як «будь-яку фізичну особу (осіб), яка в кінцевому результаті володіє клієнтом чи контролює його, та/або фізичну особу (осіб), від імені якої проводиться операція чи ведеться діяльність». У юридичних осіб контроль може здійснюватися через пряме або опосередковане володіння (достатньою часткою акцій). У трастах і фондах бенефіціарними власниками можуть бути «засновник; (ii) довірчий(-і) власник(и); (iii) піклувальник (за наявності); (iv) бенефіціари, або у випадках, коли особи, що отримують вигоду від юридичного механізму або

⁵ Recommendation 24: Transparency and beneficial ownership of legal persons: <https://cfatf-gafic.org/index.php/documents/fatf-40r/390-fatf-recommendation-24-transparency-and-beneficial-ownership-of-legal-persons>

⁶ Anti-money laundering (AMLD V) — Directive (EU) 2018/843: https://ec.europa.eu/info/law/anti-money-laundering-aml-v-directive-eu-2018-843_en

організації, ще не ідентифіковані, ними (бенефіціарами) може бути визначено клас осіб, у чиїх основних інтересах правовий механізм створюється, чим функціонує».

1.2. Глобальні тренди

Надання більшої кількості інформації про прозорість бенефіціарної власності (ВОТ) тим, хто може її ефективно використовувати, допомагає розв'язувати проблеми, пов'язані з корпоративною підзвітністю та незаконними фінансовими потоками. ВОТ набирає обертів у всьому світі, понад 100 країн узяли на себе зобов'язання здійснити реформи. G7, G20, FATF, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд і ООН виступили на підтримку ВОТ. Компанії, які розкривають і використовують інформацію про бенефіціарну власність, також підтримують ВОТ⁷.

На практиці це означає, що все більше юрисдикцій вимагають від компаній розкривати інформацію про своїх фактичних (або бенефіціарних) власників, щоб зробити її доступною для органів правопорядку або широкої громадськості. Однак у деяких країнах доступ до інформації про справжніх власників компаній усе ще може бути складним, наприклад тому, що вони ще не впровадили реформи, або зробили це погано.

Відповідно до рекомендацій FATF країни повинні вживати заходів для запобігання незаконному використанню юридичних осіб з метою відмивання доходів або фінансування тероризму. Вони мають забезпечити наявність адекватної, точної та своєчасної інформації про бенефіціарну власність і контроль за юридичними особами, яку або доступ до якої можуть оперативно отримати компетентні органи. Країни повинні розглянути питання заходів спрощення доступу до інформації про бенефіціарну власність і контроль за фінансовими установами та визначені нефінансові установи та професії, які взяли на себе зобов'язання згідно з Рекомендацій 10 та 22.

Відкриття кінцевих бенефіціарних власників — один зі стратегічних напрямів реалізації міжнародної **Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»** ([Open Government Partnership, OGP](https://www.opengovpartnership.org/))⁸, до якої приєдналися 77 країн світу та 106 місцевих органів влади. Станом на серпень 2020 року майже 30 країн OGP узяли на себе зобов'язання просувати глобальні норми прозорості бенефіціарної власності, покращувати сумісність інформації, застосовуючи загальні стандарти, зокрема стандарт даних бенефіціарної власності.

Згідно з аналізом [Індексу фінансової таємниці 2020 року](https://www.fsi.taxjustice.net/)⁹:

→ Бракує правил регуляції: більше половини членів Ініціативи OGP не вимагає реєструвати інформацію про бенефіціарну власність, не кажучи вже про публічне відкриття. → Мало хто публікує вичерпні дані: лише кілька членів Ініціативи OGP публікують дані про бенефіціарну власність онлайн, включаючи Данію, Україну та Велику Британію.

Міжнародний валютний фонд з 2021 року звертає увагу країн-учасників Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» на необхідність відкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників.

⁷ What is beneficial ownership transparency: <https://www.openownership.org/en/about/what-is-beneficial-ownership-transparency/>

⁸ Open Government Partnership Initiative: <https://www.opengovpartnership.org/about/>

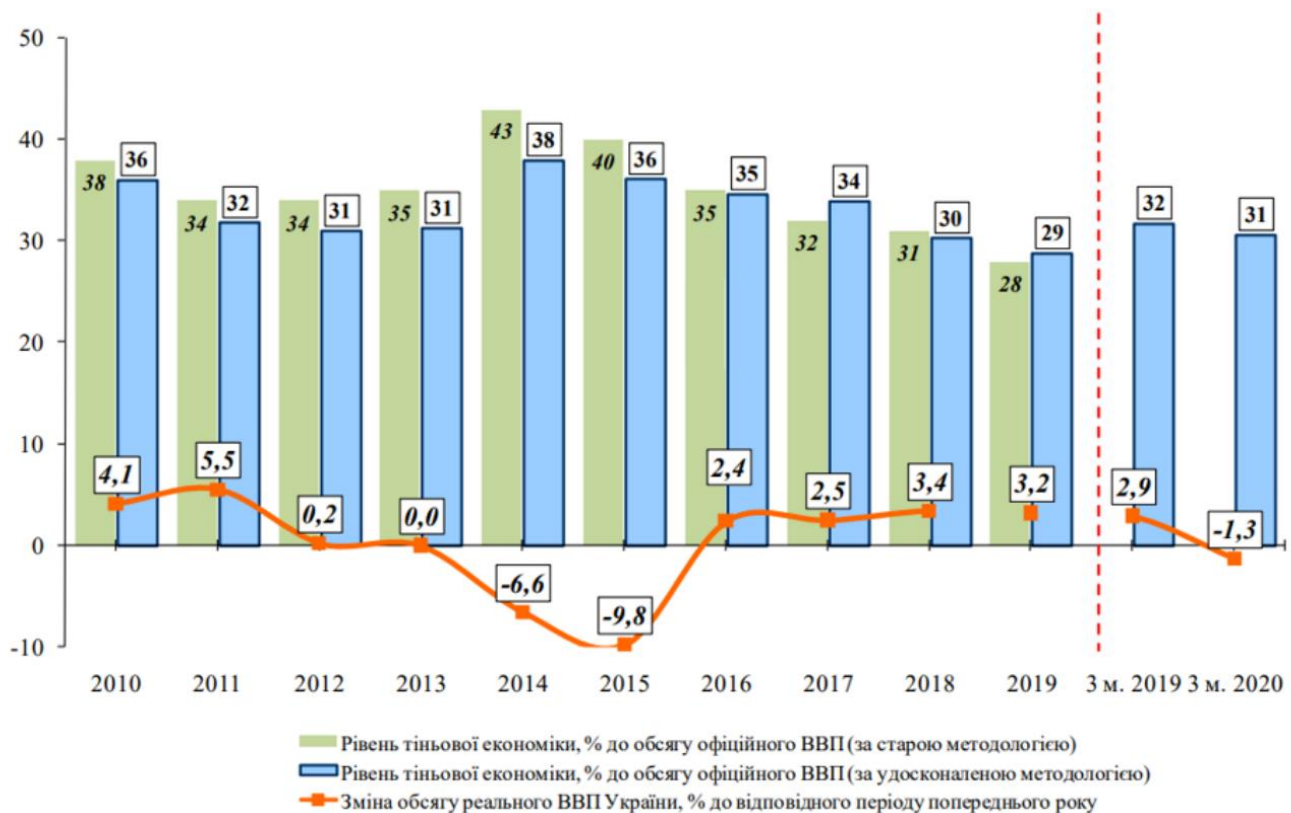
⁹ Financial Secrecy Index: <https://fsi.taxjustice.net/>

Що зробила влада для виконання рекомендації? що зі зробленого треба вдосконалити?

2.1. Загальні тенденції тіньової економіки в Україні

Наразі в більшості країн наявна проблема тіньової економіки, яка негативно впливає на соціально-економічні процеси і відповідно рівень життя людей. У розвинених країнах цей показник варіює від 5 до 15 % ВВП. У країнах третього світу показник тіньової економіки може становити до 45 %. В Україні значення показника тіньової економіки розраховується відповідно до Методичних рекомендацій розрахунку рівня тіньової економіки, розроблених відділом економічної безпеки та детінізації економіки департаменту макроекономіки Міністерства економіки України, затверджених [наказом від 18 лютого 2009 року № 123](#).

Відповідно до [типологічного дослідження «Відмивання доходів від податкових злочинів»](#) Державної служби фінансового моніторингу України¹⁰, загальні тенденції тіньової економіки в Україні за період 2010 — три місяці 2020 року мають такі показники:



¹⁰ Державна служба фінансового моніторингу України. Відмивання доходів від податкових злочинів: типологічне дослідження. К., 2020:

<https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/411/%D0%A2%D0%B8%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%94%D0%A1%D0%A4%D0%9C%D0%A3/Typology%202020.pdf>

ОСНОВНІ СТАТИСТИЧНІ ДАНІ¹¹:

- на суму близько 11 млрд дол. США — незаконні фінансові потоки виведення грошей з України щорічно;
- Україна «входить» до топу 15 країн світу за виведенням капіталу;
- Комітет експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму Комітет експертів Ради Європи (Moneyval) планує внести зміни до методології визначення кінцевого бенефіціарного власника.

2.2. Відкриття інформації про кінцевого бенефіціарного власника в Україні. Створення комплексного механізму перевірки інформації про кінцевого бенефіціарного власника

Відкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників в Україні фактично розпочалося після Революції Гідності (2014 року) у межах реалізації зобов'язань національних планів днів Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

В Україні з 2015 року гарантовано право кожному на доступ до публічної інформації з урахуванням принципу максимальної відкритості. Зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає процедуру доступу до публічної інформації через обов'язкове її надання / оприлюднення у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання в найрізноманітніших цілях, зокрема для наукових досліджень, інновацій, у бізнес-проектах, а також для здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

На сьогодні доступ до відкритих даних активно підтримують та розвивають міжнародні ініціативи та організації. У межах Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» Україна зобов'язалася впроваджувати принципи Декларації Відкритого Уряду щодо відкритості й прозорості державної політики. Згідно з цими принципами держави-учасниці зобов'язуються підвищити доступність інформації про діяльність державних органів на кожному рівні влади, а інформація своєю чергою повинна надаватися ними вчасно та мати високу цінність, а також міститися у форматах, які легко знайти, зрозуміти, використати та надалі неодноразово використовувати.

Україна стала першою країною у світі, яка зробила загальнодоступною інформацію про бенефіціарних власників на національному рівні, відкривши реєстри у 2014 році, і першою країною у світі приєдналася до [Глобального реєстру бенефіціарних власників компаній](#)¹² у 2017 році (ініціатива уряду Великої Британії).

Україна — одна з країн-лідерів з відкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників в межах міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд». Ініціатива започаткована вісьмома країнами на чолі із США під час сесії Генеральної Асамблеї ООН у 2011 році.

¹¹ Інформація озвучена під час [інтегрованої панельної дискусії](#) «Фінансовий моніторинг 2021», 2–3 грудня 2021 року.

¹² Open Ownership Register: <https://register.openownership.org/>

Україна підписала [Угоду про асоціацію з ЄС](#)¹³, адаптуючи рекомендації FATF і Четверту та П'яту директиви ЄС.

[Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»](#)¹⁴ встановлено обов'язок юридичних осіб під час здійснення будь-якої реєстраційної дії розкривати інформацію про кінцевих бенефіціарних власників. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР) повністю відкритий та доступний для громадськості та завдяки оновленому програмному забезпеченню має окремі структуровані поля для внесення необхідної інформації про кінцевих бенефіціарних власників.

[Законом України від 6 грудня 2019 року № 361-ІХ «Про запобігання та протидію легалізації \(відмиванню\) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»](#)¹⁵ встановлені нові вимоги до повідомлення про бенефіціарних власників відповідно до [Четвертої](#) та [П'ятої](#) директив ЄС про запобігання відмиванню коштів, а також Рекомендацій 24 і 25 [FATF](#).

У пункті 30 статті 1 цього закону наведеного визначення кінцевого бенефіціарного власника: «...будь-яка фізична особа, яка здійснює вирішальний вплив (контроль) на діяльність клієнта та/або фізичну особу, від імені якої проводиться фінансова операція».

Відповідно до закону розпочато процес інвентаризації та оновлення інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Оновлено ЄДР, структуру бенефіціарної власності та формат подання інформації у форматі відкритих даних.

Варто зазначити, що закон **не зобов'язує** подавати інформацію про кінцевих бенефіціарних власників політичні партії, структурні утворення політичних партій, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілок, передбачені статутом профспілок та їх об'єднань, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, організації роботодавців, їх об'єднань, адвокатські об'єднання, торгово-промислові палати, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, релігійні організації, організації водокористувачів, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх асоціації, державні та комунальні підприємства, установи, організації). Рекомендації 24 і 25 FATF встановлюють вимоги до прозорості бенефіціарної власності. Рекомендація 24 стосується юридичних осіб, Рекомендація 25 — правових утворень. Обидві рекомендації фактично вимагають одного й того: забезпечити наявність «достатньої, точної та актуальної інформації» про бенефіціарну власність юридичних осіб та правових утворень, «доступ до якої можуть оперативно отримати компетентні органи». У Рекомендаціях 24 і 25 підкреслено важливість прозорості та належного управління будь-якої юридичної особи або правового утворення, зокрема НПО.

¹³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

¹⁴ Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

¹⁵ Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>

Міністерство фінансів України наказом від 19 березня 2021 року № 163 затвердило [Положення про форму та зміст структури власності](#)¹⁶. Саме цього документа бракувало, щоб запустити процедуру масового оновлення інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Наказ № 163 набрав чинності 11 липня 2021 року — саме з цієї дати почали відлічувати час, упродовж якого юридичні особи мають надати оновлену інформацію про кінцевих бенефіціарних власників і структуру власності. Подати держреєстратору інформацію про кінцевих бенефіціарних власників і структуру власності мають **усі юридичні особи**, щодо яких у ЄДР мають бути відомості про кінцевого бенефіціарного власника і які **зарєєстровані** до дати набрання чинності наказом № 163. Зробити це потрібно упродовж **року**, починаючи з 11 липня 2021 року.

Відтепер в [ЄДР](#) серед відомостей про бенефіціарів додатково зазначатимуть **характер і міру** (рівень, ступінь, частку) бенефіціарного володіння (вигоди, інтересу, впливу).

Наразі в ЄДР зазначають **такі дані про бенефіціарів**:

- прізвище, ім'я, по батькові;
- дата народження та країна громадянства;
- серія та номер паспорта громадянина України або паспортного документа іноземця;
- місце проживання;
- реєстраційний номер облікової картки платника податків;
- повне найменування та ідентифікаційний код засновника юрособи-резидента, для якого ця особа є бенефіціаром.

На юридичних осіб покладено потрібний обов'язок щодо розкриття відомостей про бенефіціарів:

- подавати відповідні відомості під час вчинення майже всіх реєстраційних дій;
- оперативно актуалізувати ці відомості в ЄДР;
- щороку підтверджувати відомості про бенефіціарів. Це правило не поширюється на політичні партії, їх структурні утворення, профспілки, їх об'єднання, організації профспілок, передбачені статутом профспілок та їх об'єднань, творчі спілки та їх місцеві осередки, організації роботодавців та їх об'єднання, адвокатські об'єднання, торгово-промислові палати, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, релігійні організації, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх асоціації, державні та комунальні підприємства, установи, організації.

Державних реєстраторів зобов'язали перевіряти відомості про кінцевого бенефіціарного власника **під час**:

- проведення реєстраційних дій щодо юридичної особи, окрім державної реєстрації припинення;
- подання юридичною особою відомостей про свого бенефіціара.

Для виконання цього завдання **державним реєстраторам надали доступ**:

- до Державного реєстру актів цивільного стану громадян;
- Єдиного державного демографічного реєстру;

¹⁶ Наказ Міністерства фінансів України від 19 березня 2021 року № 163 «Про затвердження Положення про структуру та зміст структури власності»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0768-21#Text>

- Державного реєстру фізичних осіб — платників податків;
- Єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України щодо розшуку осіб, зниклих безвісти, та викрадених (втрачених) документів за зверненнями громадян.

Зазначимо, що необхідність подавати інформацію про кінцевого бенефіціарного власника викликала заперечення, труднощі при реєстрації, брак розуміння та ясності щодо того, як ідентифікувати кінцевих бенефіціарних власників, зокрема в представників деяких НПО. Відповідно до рекомендацій FATF і Директиви (ЄС) 2015/849 (зі змінами, внесеними відповідно до Директиви (ЄС) 2018/843) термін «бенефіціарна власність» не обмежується визначенням фізичних осіб, які володіють певною відсотковою часткою чи власністю в юридичній особі. Цей термін позначає фізичну особу або осіб, які здійснюють кінцевий ефективний контроль або мають вплив на діяльність юридичної особи. Отже, у випадку НПО може не бути власників або акціонерів (які є в компанії), але тоді основну увагу варто зосередити на ідентифікації фізичної особи або осіб, які зрештою контролюють або впливають на діяльність цих організацій як їхні кінцеві бенефіціарні власники.

Україна запустила **перший у світі інтерактивний онлайн-курс «Визначення кінцевого бенефіціарного власника»**¹⁷ (українською та англійською мовами) у липні 2021 року за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”. Станом на 1 грудня 2021 року кількість унікальних хостів (відвідувачів) становить понад 15 000 з України і понад 1 000 з інших країн (США, Велика Британія, Австрія, Франція, Нідерланди, Німеччина, Польща, Фінляндія, Угорщина).

Підписано меморандум та створено **Стратегічну групу з розбудови механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників**, до складу якої ввійшли представники органів влади, громадських організацій, бізнесу та міжнародних організацій — 12 партнерів (2020 рік). Напрацьоване концептуальне бачення створення механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Україна — перша країна у світі, яка планує створити **Транснаціональну електронну лабораторію (ТеЛАБ)** з метою належної розбудови механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників.

Проведені **два незалежні дослідження**:

- **аналіз відкритих даних (машинозчитуваний формат) у ЄДР** юридичних і фізичних осіб у 2019 році (ГО «Центр протидії корупції» і ГО «Канцелярська сотня»);
- **незалежний аудит державних реєстрів, баз даних, необхідних для впровадження єдиної системи перевірки кінцевих бенефіціарних власників** (результати презентовані у грудні 2021 року (ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна», Ініціатива «Open Up Ukraine», ТОВ «ЮКонтрол»)

83 державні органи влади (77 центральних органів виконавчої влади та 6 зі спеціальним статусом) узяли участь.

Загальна кількість опрацьованих реєстрів наборів даних — 199.

Як висновок, для єдиної системи перевірки кінцевих бенефіціарних власників **необхідна участь 21 органу влади, 50 реєстрів та наборів даних. Брак єдиного підходу до верифікації кінцевих бенефіціарних власників** знижує рівень довіри до інформації в ЄДР, що призводить до недобросовісного провадження господарської діяльності, зловживань, сприяння корупції, уникнення належного оподаткування, відмивання доходів, отриманих незаконним шляхом.

¹⁷ Визначення кінцевого бенефіціарного власника: інтерактивний курс: <http://www.kbv.csdf.org.ua/>

2.3. Період воєнного стану в Україні та відкритий доступ до інформації про кінцевих бенефіціарних власників

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», [постанови Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 року № 209](#)¹⁸ «Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164» доступ до ЄДР відкритий лише для державних реєстраторів, посадових осіб Міністерства юстиції України та його територіальних органів.

Наприкінці березня Міністерство юстиції України оновило [порядок державної реєстрації](#)¹⁹ з огляду на необхідність забезпечення достовірності відомостей ЄДР, реалізувавши можливість проведення найбільш нагальних реєстраційних дій, включаючи внесення змін до них.

Кабінет Міністрів України [постановою від 24 червня 2022 року № 719](#)²⁰ вніс зміни до деяких постанов України щодо нотаріату та державної реєстрації в умовах воєнного стану. Доступ до єдиних і державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України, надається [користувачам](#)²¹ (органи місцевого самоврядування, державні органи влади, нотаріуси, адвокати, банківські та фінансові установи, фізичні та юридичні особи для ведення діяльності та інші) за їх зверненням до технічного адміністратора таких реєстрів.

Отже, доступ до ЄДР фактично відновлено в період воєнного стану, проте публічний доступ до інформації закритий.

1 серпня Міністерство цифрової трансформації України оголосило про [відновлення роботи порталу відкритих даних «Data.gov.ua»](#)²² і намір провести громадське обговорення змін до законодавства задля встановлення нових правил доступу до відкритих даних під час воєнного стану в Україні.

2.4. Ухвалені Закони України з вересня по 1 грудня 2022 року

[Закон України від 6 вересня 2022 року № 2571 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури](#)

¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 року № 209 «Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164»: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-derzhavnoyi-reyestratsiyi-v-umovah-voyennogo-stanu-ta-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-28-lyutogo-2022-r-164-209>

¹⁹ Оновлений порядок державної реєстрації юридичних осіб та ФОП в період воєнного стану: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/onovleniy-poryadok-derzhavnoi-reestratsii-yuridichnih-osib-ta-fop-v-period-voennogo-stanu>

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 року № 719 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо нотаріату та державної реєстрації в умовах воєнного стану»: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-shchodo-notariatu-ta-derzhavnoyi-reyestratsiyi-v-umovah-voyennogo-stanu-i240622-719>

²¹ Форми договорів: https://nais.gov.ua/pages/formu_dogovoriv

²² Портал відкритих даних Data.gov.ua відновив свою роботу: <https://www.kmu.gov.ua/news/portal-vidkrytykh-danykh-datagovua-vidnovyv-svoiu-robotu-vpershe-vid-pochatku-povnomasshtabnoi-viiny>

власності юридичних осіб»²³ оновлює порядок вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб. Закон набере чинності з 29 грудня 2022 року.

Основні зміни щодо інформування про кінцевих бенефіціарних власників:

- скасування щорічного інформування про кінцевих бенефіціарних власників, необхідно актуалізувати інформацію про кінцевих бенефіціарних власників у ЄДР у разі зміни;
- електронна форма повідомлення про кінцевих бенефіціарних власників — подання копій, які засвідчені кваліфікованим електронним підписом (КЕП) керівника юридичної особи, також можна подавати нотаріально засвідченні копії;
- часткова автоматизація процесу перевірки відомостей про кінцевих бенефіціарних власників, які подаються до ЄДР, з даними державних реєстрів;
- відмітка у ЄДР про можливу недостовірність інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Розбіжності означають неповноту, неточності чи помилки у даних про кінцевих бенефіціарних власників чи структурі власності. До юридичної особи направляється звернення з вимогою надати пояснення. Порядок надання пояснень має бути розроблений;
- штрафи за ненадання інформації про кінцевих бенефіціарних власників, у тому числі на запит іншої юридичної особи. Штраф накладається на саму юридичну особу. Штраф встановлюється на юридичних осіб, які не надали інформацію на запит іншої юридичної особи;
- розробка методології визначення кінцевого бенефіціарного власника;
- розробка положення про структуру власності;
- скорочення списку юридичних осіб, які зобов'язані подавати дані про кінцевих бенефіціарних власників;
- відомості про кінцевих бенефіціарних власників не подаються в разі проведення таких реєстраційних дій: перехід ТОВ на модельний статут або з модельного статуту; припинення юридичної особи через проведення реорганізації; у випадку формування відокремленого підрозділу, внесення змін щодо нього або припинення.

Відповідальність за неінформування про кінцевих бенефіціарних власників не передбачена на час дії воєнного стану та три місяці після його закінчення.

Закон України від 4 листопада 2022 року № 2736-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843»²⁴

Встановлено:

- недопущення до керівництва та управління суб'єктами первинного фінансового моніторингу осіб, які є громадянами РФ і Білорусі;

²³ Закон України від 6 вересня 2022 року № 2571 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2571-20#Text>

²⁴ Закон України від 4 листопада 2022 року № 2736-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74873

- розширення переліку високоризикових клієнтів суб'єктів первинного фінансового моніторингу громадянами та юридичними особами, які є резидентами держави, що здійснює збройну агресію проти України (окрім громадян Росії та/або Білорусі, яким надано статус учасника бойових дій після 14 квітня 2014 року);
- встановлення обов'язку для суб'єктів первинного фінансового моніторингу звітувати в Державну службу фінансового моніторингу України про порогові операції (400 тис. грн і більше) з суб'єктами, пов'язаними з Росією та/або Білоруссю;

Звільнено від відповідальності за невиконання деяких обов'язків тих суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які перебувають на території бойових дій, тимчасово окупованих територій України та не мають можливості виконувати обов'язки суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Передбачено:

- удосконалення регулювання і нагляду за спеціально визначеними суб'єктами первинного фінансового моніторингу (усувається обмеження щодо застосування фінсанкцій до суб'єктів первинного фінансового моніторингу(СПФМ));
- віднесення до суб'єктів первинного фінансового моніторингу торгівців творами мистецтва і посередників в такій торгівлі, і суб'єктів господарювання, які надають посередницькі чи консультаційні послуги щодо оренди нерухомого майна, але якщо щомісячна сума орендної плати становить 400 тис. грн і більше. Державне регулювання і нагляд за цими особами доручено Міністерству фінансів України.

Скорочено строк статусу політично значущих осіб (Politically Exposed Persons, ПЕП) з довічного до трьох років після покидання посади. Натомість міжнародні стандарти боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення, [Рекомендація 12 FATF](#) вимагає щодо публічних осіб (ПЕП) проводити постійний моніторинг ділових відносин. Вимоги до всіх видів публічних осіб повинні також застосовуватися до членів їх сімей і пов'язаних з ними осіб.

[Закон №6321 від 16.11.2022 «Про внесення змін до статті 166-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку зі змінами в порядку подання державному реєстратору інформації про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи»²⁵](#), який передбачає внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення. За неподання або невчасне подання інформації про КБВ юридичної особи або його відсутність, або документів для підтвердження відомостей про КБВ – накладення штрафу на керівника юридичної особи або особу, уповноважену діяти від імені юридичної особи (виконавчого органу), від однієї до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

²⁵ Закон України від 16 листопада 2022 року № 6321 «Про внесення змін до статті 166-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку зі змінами в порядку подання державному реєстратору інформації про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73228

Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

ВИКЛИКИ ГЛОБАЛЬНІ:

- побудова комплексного механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарнів власників — виклик світового масштабу. Відсутня країна, яка має повнофункціональний механізм;
- приховані бенефіціари — це потенційне відмивання коштів, фінансування тероризму;
- брак лідерства, недостатність уваги до питань кінцевих бенефіціарних власників на глобальному рівні.

ВИВЧЕНІ УРОКИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ:

- відсутній **орган влади, відповідальний** за формування та реалізацію державної політики щодо бенефіціарної власності та створення механізму перевірки кінцевих бенефіціарних власників;
- впровадження механізму перевірки кінцевих бенефіціарних власників передбачає **співпрацю між усіма органами влади**: виконавчою, законодавчою, судовою гілками влади, банківською системою та органами правопорядку;
- необхідні **зміни до нормативно-правових актів**. Значна частина процесів, визначених законодавством, не впроваджується;
- **несистематизовані та недостовірні дані в ЄДР**. Брак валідації, інтеперабельності даних у державних реєстрах, наборах даних;
- відсутній **контроль і відповідальність** за внесення недостовірної / неправдивої **інформації** про кінцевих бенефіціарних власників;
- відсутній єдиний підхід до організації та проведення **моніторингу належного визначення кінцевих бенефіціарних власників**;
- відсутні **систематичні навчання, освітні тренінги, комунікаційні роз'яснювальні кампанії** про необхідність ідентифікації та верифікації кінцевих бенефіціарних власників.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Підтримуючи стратегічний курс України на деолігархізацію як пріоритет національної безпеки України, боротьбу з корупцією, вступ України до ЄС та в НАТО;

усвідомлюючи потребу створення екосистеми механізму перевірки інформації про КБВ; впроваджуючи інноваційні формати та стандарти відповідального партнерства, політику рівних можливостей та належного врядування пропонуємо:

СТРАТЕГІЧНІ ПРОПОЗИЦІЇ

1. Президенту України — ініціювати **інститут лідерства президентів**, політичної відповідальності зі створення **екосистеми належного визначення бенефіціарної власності** на рівні країн-учасників Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

2. **Визначити орган державної влади**, відповідальний за формування та реалізацію державної політики щодо бенефіціарної власності та створення механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників.
3. При визначеному органі державної влади **утворити координаційний центр або створити Національний координаційний центр** зі створення комплексного механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників, метою якого буде створення механізму проведення перевірки (верифікації) достовірності інформації про кінцевих бенефіціарних власників та напрацювання «глобального підходу» (транснаціональний рівень) механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників за участю представників державних органів, інститутів громадянського суспільства та бізнесу.
4. Верховній Раді, Кабінету Міністрів України — **внести зміни до нормативно-правових актів**, які стосуються впровадження механізму перевірки кінцевих бенефіціарних власників.
5. Міністерству цифрової трансформації України — **провести аналіз якості даних у реєстрах / наборах даних** на предмет валідності форматів даних.
6. Переглянути **чинну систему роботи з трастами** на предмет відповідності міжнародним стандартам FATF і боротьби з відмиванням грошей. Розробити **механізм збору та обліку інформації про кінцевих бенефіціарних власників трастів**.
7. **Розробити та затвердити плани інформаційно-методичного забезпечення належного відкриття та перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників**, спрямовані на детальне роз'яснення реєстраторам і нотаріусам (розробка відеоінструкції та онбординг в оновлений функціонал), органам виконавчої влади, бізнес-асоціаціям, інститутам громадянського суспільства.
8. Організувати та провести просвітницькі та навчальні заходи, зокрема для НПО, з питань ідентифікації їхніх кінцевих бенефіціарних власників. **Розробити окремі додаткові рекомендації для НПО щодо визначення їхніх кінцевих бенефіціарних власників і вимог до звітності**.

Технічний підхід:

1. Розробити скорингову модель перевірки кінцевих бенефіціарних власників, яка буде автоматично аналізувати відповіді від реєстрів / наборів даних і генерувати відповідні попередження (алерти) для подальшого ухвалення рішення залежно від критичності алертів і загального скорингового бала.
2. Описати попередження (алерти) залежно від можливих відповідей від реєстрів / наборів даних і визначити рівень критичності для кожної можливої відповіді. Оцінити рівень ваги кожного алерта.
3. Розробити технічне завдання для впровадження системи визначення кінцевих бенефіціарних власників у взаємодії:
 1. всіх визначених реєстрів / наборів даних;
 2. програмного забезпечення реєстратора та клієнтського застосунку;
 3. скорингової моделі;
 4. сховища даних (вхідні, вихідні, алерти, логи тощо).

4. Визначити відповідальні державні органи влади та їхні структурні підрозділи, які братимуть участь при виявленні критичних алертів під час перевірки кінцевих бенефіціарних власників.
5. Налагодити інтегрованість реєстрів, що дозволить синхронізувати реєстри, уніфікувати вимоги до наборів даних, зменшити кількість помилок при внесенні даних, мінімізувати ризики навмисної реєстрації фіктивних або шахрайських компаній і полегшити автоматичну обробку даних.

ПЕРЕВАГИ ДЛЯ УКРАЇНИ:

- створення (інституціоналізація) управлінського стратегічного органу з належної побудови комплексного механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників як підтвердження наміру впровадження стратегічної реформи в Україні та реалізації амбітного виклику;
- Україна — перша країна у світі, яка створює подібну структуру;
- Україна подає сигнал іншим країнам, міжнародним структурам про підтвердження політичної волі на деолігархізацію;
- Україна запроваджує інститут лідерства Президента України у відкритті інформації про кінцевих бенефіціарних власників на рівні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» — новий формат Ініціативи серед країн-учасників;
- Україна може бути першою країною у світі, яка впровадить комплексний механізм перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників;
- Україна може бути першою країною у світі, яка почне працювати на транснаціональному рівні: комплексний механізм перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників = інші системи, реєстри, бази даних, що підштовхне до розбудови глобальної (транснаціональної) комплексної системи перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників.

Ухвалення комплексного стратегічного плану реформування всього правоохоронного сектору як частини середовища безпеки України

Автор: Євген Крапивін, експерт Центру політико-правових реформ

Рецензент: Володимир Петраковський, експерт Центру політико-правових реформ

Після Революції Гідності в Україні відбулася не одна спроба реформувати органи правопорядку та прокуратури, які відповідають за внутрішню безпеку в країні. Не можна сказати, що всі спроби були неуспішними, проте спостерігалася розкоординованість реформ і відсутність системності в їх проведенні, а також надмірний політичний вплив на ці процеси. Водночас частковий успіх реформи поліції та прокуратури, а також утворення спеціалізованих органів досудового розслідування (НАБУ, ДБР, БЕБ) стали досягненнями, які не можна заперечувати, хоча реалізація реформ подекуди неповною мірою відповідала їх задуму.

З 2019 року активно тривала розмова про необхідність ухвалення Концепції реформи кримінальної юстиції — документа, який би продовжив традицію планування на рівні публічної (державної) політики, закладену ще у 2008 році [відповідною концепцією](#), затвердженою указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 й успішно виконаною (мова йшла і про новий Кримінальний процесуальний кодекс України, і про кримінальні проступки, і про новий дизайн органів правопорядку тощо). Поштовхом до цього стала нова редакція Закону України «Про прокуратуру», яка імплементувала на рівні закону координувальну стосовно органів досудового розслідування роль прокуратури відповідно до змін до Конституції України в частині правосуддя (червень 2016 року). Станом на початок 2022 року такий документ [розробила](#) робоча група [під егідою Офісу Генерального прокурора](#) як органу, що координує діяльність усіх органів сфери кримінальної юстиції в процесі запобігання та протидії злочинності.

Що ж стосується Міністерства внутрішніх справ України (МВС), то, попри те, що це відомство отримало нового керівника в липні 2021 року, процес реформування на рівні публічної (державної) політики чітко не окреслений, адже [Стратегія розвитку органів системи МВС \(2017–2020 рр.\)](#) залишається не до кінця реалізованою. Попри намагання продовжити план заходів на її виконання у 2021–2022 рр. (намагання, які частково були успішними, наприклад [затвердження](#) галузевої програми інформатизації системи МВС на 2021–2023 рр.), це не було формалізовано в документах. Тож напрям подальшого розвитку МВС залишається під відкритим питанням, особливо в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України.

З 24 лютого 2022 року як система кримінальної юстиції, так і система правопорядку в частині громадської безпеки були суттєво переорієнтовані на вимоги воєнного часу. Перші — на розслідування міжнародних злочинів, насамперед воєнних, другі — на підтримку порядку всередині країни та координацію дій зі Збройними Силами України, зокрема роботу з деокупованими територіями, протидію диверсійно-розвідувальним групам у співпраці зі Службою безпеки України тощо. Попри нові виклики, які поставили перед системою правопорядку в умовах війни, вона продовжує розвиватися, і необхідність унормувати, систематизувати, скерувати в правильному напрямі цей процес — важливе завдання для безпеки України як під час війни, так і після її завершення.

У [Висновку](#) Європейської комісії стосовно України (17 червня 2022 року) наявні рекомендації, серед яких — «ухвалити загальний стратегічний план реформування всього сектору правопорядку як частини безпекового середовища України» (adopt an overarching strategic plan for the reform of the entire law enforcement sector as part of Ukraine’s security environment).

Зауважимо, що реформа системи кримінальної юстиції — частина сектору правопорядку, що опікується питаннями запобігання та протидії злочинності в Україні. Поняття «сектор правопорядку» або «система правопорядку» також охоплює питання громадської безпеки, запобігання та протидії безпековим загрозам некримінального характеру, посилення відчуття безпеки в населення тощо.

4 липня в м. Лугано (Швейцарія) було представлено [План відновлення України](#), залучення ресурсів на виконання якого відбувається вже зараз. План, розроблений Національною радою з питань відновлення, містить розділ «Юстиція», який охоплює питання розвитку системи кримінальної юстиції в умовах / після завершення збройного конфлікту як частини сектору правопорядку.

Таким чином, рекомендація Європейського Союзу (ЄС) охоплює сектор правопорядку, що складається як з діяльності органів кримінальної юстиції, роботу яких координує **Офіс Генерального прокурора**, так і блоку громадської безпеки, у якому керівна роль належить **МВС як органу**, який формує державну політику у сфері підтримання публічної безпеки й порядку та надання поліцейських послуг населенню.

Що зробила влада для виконання рекомендації? Що зі зробленого треба вдосконалити?

Якщо говорити про необхідність ухвалити комплексний стратегічний план реформування всього правоохоронного сектору, то це можна зробити найближчим часом відповідно до напрацювань, які вже має МВС (завершення реалізації Стратегії розвитку органів МВС до 2020 року), Міністерство юстиції України (у межах розділу «Юстиція» Плану відновлення України) та Офіс Генерального прокурора (проект Концепції реформи кримінальної юстиції до 2030 року). Це будуть три (або більше) окремі документи чи один комплексний з поділом на зони відповідальності — не так важливо. На наш погляд, рекомендація Європейської комісії може бути виконана і першим, і другим способом. Далі детальніше зупинимося на кожному з цих документів.

1. Завершення реалізації Стратегії розвитку органів МВС до 2020 року

Стратегія розвитку МВС до 2020 року реалізована частково. МВС збирало пропозиції до Плану заходів на 2021 рік, а також має певні напрацювання стосовно розвитку пілотних проєктів з безпеки в громадах.

Тому узагальнення безпекових ініціатив може бути підґрунтям для ухвалення Стратегії розвитку органів МВС на 2022–2025 рр. з урахуванням нових викликів, які постали перед Україною в умовах збройного конфлікту.

Наприклад, МВС наразі розробляє проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Національну концепцію «Безпечна громада», що передбачає унормування питання участі громадських формувань, які на волонтерських засадах забезпечують безпеку в територіальних громадах і мають замінити утворені тимчасово, на час війни, добровольчі формування з громадського порядку (ДФТГ) тощо.

2. Пропозиції в межах розділу «Юстиція» Плану відновлення України

Розділ «Юстиція» Плану відновлення України містить підрозділи стосовно вдосконалення системи органів прокуратури та розвитку системи органів кримінальної юстиції, що є частиною правоохоронного сектору.

Зокрема, заходи адаптовані до вимог війни, адже передбачають розв'язання таких питань, як здійснення кримінального провадження в умовах надзвичайного стану, унормування правил підслідності з урахуванням меж удосконалення діяльності органів правопорядку, удосконалення інституту заходів забезпечення кримінального провадження, доукомплектування інституту кримінальних проступків, удосконалення засад оперативно-розшукової діяльності органів правопорядку. Передбачається, що досягнення вказаних цілей сформує в державі політику превенції кримінальних правопорушень замість реагування на кримінальні правопорушення, що вже вчинені.

3. Проєкт Концепції реформи кримінальної юстиції до 2030 року

Офіс Генерального прокурора підготував проєкт Концепції реформи кримінальної юстиції на 2022–2030 рр. і ще до початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 року завершував роботу в цьому напрямі, зокрема погоджував проєкт концепції з іншими органами влади, які діють у системі кримінальної юстиції.

Проєкт концепції охоплює напрями подальшого розвитку системи кримінальної юстиції, зокрема визначає порядок розробки та реалізації кримінально-правової політики, реалізації органами прокуратури координувальної ролі у сфері запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, розв'язання критичних проблем кримінального, кримінального процесуального та кримінально-виконавчого законодавства тощо. Ухвалення цього документа має підсумувати досягнення реформування кримінальної юстиції від набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 року, визначити прогалини нормативного та організаційного характеру та відповісти на питання, яким чином система буде вдосконалюватися найближчі десять років. Наразі проєкт концепції доопрацьовується з урахуванням питань, поставлених війною, насамперед військової (розслідування кримінальних правопорушень у Збройних Силах України) і воєнної юстиції (розслідування воєнних злочинів і злочину агресії). Для цього 11 листопада 2022 року наказом № 248 Генерального прокурора було створено Міжвідомчу робочу групу з розроблення проєкту Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України, яка має об'єднати попередні напрацювання в єдиному документі, що, відповідно до заяв влади, має бути готовий до кінця 2022 року.

Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

Формально Україна може просто ухвалити зазначені вище напрацювання і вважати, що одна з рекомендацій Європейської комісії виконана. Понад те, досвід урахування (особливо в політичному житті) в реформуванні органів влади документів у сфері публічної (державної) політики свідчить про вкрай низьку повагу до їх статусу та нерозуміння, для чого взагалі існують цикли публічної (державної) політики і чому будь-які рішення мають ґрунтуватися на серйозній аналітиці та плануванні.

Водночас участь громадськості, зокрема експертних і наукових кіл, уже позитивно вплинула на стан розробки згаданих вище проєктів документів. Наразі **ключовим є попереднє обговорення текстів проєктів окремих документів у сфері правопорядку або єдиного документа — Стратегії розвитку правоохоронного сектору (сектору правопорядку) в Україні — з подальшим їх ухваленням якомога швидше (початок 2023 року).**

Водночас ми не можемо просто взяти довоєнні напрацювання та почати їх утілювати, хоча більшість з них мають бути ухвалені саме в такому вигляді, адже безпекові виклики, які існували до 24 лютого 2022 року, зберігаються. Безперечно, це правильно, адже після завершення війни питання злочинності, боротьби з нею, ефективного розслідування, правосуддя тощо нікуди не зникнуть.

Водночас **перед Україною вже постали нові виклики** у вигляді необхідності притягнути до відповідальності винних осіб у вчиненні міжнародних злочинів, а саме воєнних злочинів і злочину агресії. Насамперед про проблему свідчать понад 32 тис. кримінальних проваджень за цією кваліфікацією, а також суспільний запит на відновлення справедливості, який охоплює як покарання винних, так і відшкодування шкоди, завданої війною. Також ми розуміємо, що після деокупації півдня та сходу нашої держави кількість таких злочинів зросте в рази, а кожен новий день збройного конфлікту суттєво збільшує її.

До того ж якщо говорити про внутрішню безпеку, то **країна в умовах війни продовжує потерпати від злочинності**, адже кількість облікованих кримінальних правопорушень зменшилася лише на 14 % (у першому півріччі 2022 року порівняно з першим півріччям 2021 року). Проте кількість злочинів проти основ національної безпеки України збільшилася з 332 правопорушень до 10,4 тис. (у 31 раз, але кількість направлених до суду з обвинувальним актом кримінальних проваджень збільшилася лише в п'ять разів). Тому і всі інші сфери громадської безпеки, наприклад застосування превентивних заходів під час залізничного сполучення або перебування в закладах масового скупчення людей тощо, потребують рішучих відповідей.

Загальна безпекова ситуація погіршилася через зовнішні чинники, наслідком яких є як внутрішні загрози для безпеки, пов'язані зі збройним конфліктом, так і необхідність відповісти на зовнішні загрози (війну) правовими інструментами, для чого система правопорядку фіксує та розслідує воєнні злочини й працює над відшкодуванням шкоди потерпілим від них.

Серед неврахованих у вищезгаданих проєктах напрацювань у сфері розвитку правоохоронного сектору варто врахувати такі критично важливі напрями реформи з огляду на збройний конфлікт в Україні:

1. У воєнній юстиції:

- визначити, які органи правопорядку мають здійснювати досудове розслідування воєнних злочинів, — спеціалізований орган чи міжвідомчі групи з різних органів;
- надати необхідні ресурси для належної спеціалізації слідчих / детективів цих органів та додаткові заходи безпеки чи інші гарантії для працівників такого / таких органів;
- забезпечити інституційну незалежність органу прокуратури, що здійснює процесуальне керівництво в цій категорії справ (або у форматі Департаменту в складі Офісу Генерального прокурора, або спеціалізованої прокуратури на зразок Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, з аналогічними додатковими гарантіями діяльності);
- визначити, які суди розглядатимуть цю категорію справ: судді районних судів загальної юрисдикції чи необхідно вести мову про утворення спеціалізованого суду з розгляду воєнних злочинів у системі судоустрою України (проведемо аналогію з Вищим антикорупційним судом і майбутнім Вищим судом з питань інтелектуальної власності);
- удосконалити систему міжнародно-правової допомоги в кримінальному провадженні (Інтерпол, Європол, виконання вироків тощо).

2. У військовій юстиції:

- тимчасово, на період дії воєнного стану, надати Військовій службі правопорядку (ВСП) функції органу досудового розслідування для ефективного запобігання та протидії військовим злочинам, що підривають боєздатність української армії;
- розвивати спеціалізацію військових прокурорів, при цьому залишаючи єдиний статус прокурора в системі прокуратури;
- ухвалити організаційно-управлінські рішення для безперешкодного доступу слідчих Державного бюро розслідувань (або у разі зміни підслідності — слідчих ВСП) і військових прокурорів до місць вчинення військових злочинів, а також можливості здійснювати слідчі й процесуальні дії стосовно осіб, які їх вчинили.

3. У громадському (публічному) порядку:

- зменшити негативний політичний вплив на керівництво органів правопорядку всіх ланок і надати більше можливостей для проявлення ініціативи місцевими головами органів правопорядку з питань організації безпеки у своєму регіоні, з урахуванням воєнних загроз, наближеності до лінії зіткнення, виділення ресурсів державою, тиловим навантаженням на інфраструктуру перенесених економічних та соціальних процесів тощо;
- здійснити комплексне нормативне врегулювання діяльності громадських формувань з охорони правопорядку (ДФТГ, ГФ, муніципальні варти тощо — уніфікувати статус і надати реальну можливість працювати й забезпечувати порядок у територіальній громаді);
- надати реальні можливості працювати поліцейському офіцеру громади як самостійній ланці поліцейської служби, яку на низовому рівні підтримує населення і частково його фінансує;
- з урахуванням вимог воєнного стану розробити й реалізувати комплексні заходи превенції терористичних, диверсійних та інших актів у публічних місцях, особливо під час виконання функцій об'єктами критичної інфраструктури.

Рекомендація 5:

Запровадження антиолігархічного закону з метою обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим чином, з урахуванням майбутнього висновку Венеційської комісії щодо відповідного законодавства

Автор: Ігор Бураковський, Співголова Ради Коаліції РПП, голова правління Інституту економічних досліджень та політичних консультацій

Рецензенти: Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ; Вадим Міський, програмний директор ГО «Детектор медіа», Микола Хавронюк, член правління ЦППР, директор з наукового розвитку ЦППР, експерт з кримінального права і проблем корупції.

Олігархічна система, яка склалася в Україні, — це результат і чинник політичної корупції, який спотворює економічні диспропорції, у тому числі через розвиток монополій, зумовлює неефективний розподіл ресурсів у суспільстві, гальмує політичні та економічні реформи тощо. Ці та інші проблеми детально описані в роботах українських та іноземних експертів²⁶.

Рекомендація Європейської комісії стосується чинного Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23 вересня 2021 року (далі — Закон про олігархів)²⁷.

Закон передбачає створення правових та організаційних засад функціонування системи запобігання надмірному впливу осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), зміст і порядок застосування заходів впливу до цих осіб.

Така система є інструментом подолання конфлікту інтересів, викликаного злиттям політиків, медіа та великого бізнесу, унеможливлення використання політичної влади для збільшення власних капіталів, забезпечення національної безпеки України в економічній, політичній та інформаційній сферах, захисту конституційних прав і свобод громадянина, захисту демократії, забезпечення державного суверенітету та уникнення випадків маніпулювання свідомістю громадян шляхом умисного спотворення інформації задля отримання доступу до ресурсів, що належать на праві власності Українському народові.

²⁶ Balabushko, Oleksii; Betliy, Oleksandra; Movchan, Veronika; Piontkivsky, Ruslan; Ryzhenkov, Mykola. 2018. Crony Capitalism in Ukraine: Relationship between Political Connectedness and Firms' Performance. Policy Research Working Paper. No. 8471: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29900>;

Джон Лаф. Система кланового капіталізму в Україні. Складність демонтажу «системи». Chatham House (Королівський інститут міжнародних відносин, Лондон). Програма дослідження Росії та Євразії, липень 2021 року: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-11/2021-07-01-ukraine-crony-capitalism-ukrainian-lough.pdf>

²⁷ Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2021. № 51. С. 421.

Закон про олігархів від 23 вересня 2021 року — це не перша спроба зруйнувати олігархічну систему. Так, 7 квітня 2015 року у Верховній Раді України був зареєстрований проєкт Закону України про основи державної стратегії деолігархізації України на 2015–2020 роки (Стратегія деолігархізації України) № 2573, але його зняли з розгляду.

Що зробила влада для виконання рекомендації? Що зі зробленого треба вдосконалити?

На виконання Закону про олігархів 24 листопада 2021 року Кабінет Міністрів України затвердив План щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами)²⁸.

Станом на зараз це єдиний документ, який містить перелік законопроектів, проєктів інших нормативно-правових актів і пропозицій до міжнародних угод, стороною яких є Україна, що мають бути ухвалені для подолання надмірного впливу осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті.

Детальна інформація про стан виконання цього плану наведена в Додатку 1.

29 червня 2022 року Рада національної безпеки і оборони України затвердила Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів). Того ж дня Президент України підписав указ № 459/2022 «Про затвердження Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування і ведення»²⁹.

Відповідно до цього положення обсяг функціональних можливостей Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), реалізується у два етапи:

1 етап. Забезпечення функціонування Реєстру — реалізація базового набору функціональних можливостей Реєстру для забезпечення виконання передбачених законом вимог.

2 етап. Забезпечення розвитку Реєстру, подальше розширення функціональних можливостей Реєстру до повного, передбаченого положенням обсягу.

²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 листопада 2021 року № 1582-р «Про затвердження плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами)»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-2021-%D1%80#Text>

²⁹ Указ Президента України від 29 червня 2022 року № 459/2022 «Про затвердження Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування і ведення»: <https://www.president.gov.ua/documents/4592022-43085>

Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

1. Імплементация закону має відбуватися з урахуванням висновків Венеційської комісії. До цього часу такі висновки відсутні. Очевидно, що майбутні висновки та рекомендації Венеційської комісії можуть зумовити необхідність внесення змін до закону та пов'язаних з ним законодавчих і нормативних актів, а також графіку опрацювання відповідних документів.

2. До цього часу в Україні не створено передбачений законом Реєстр олігархів. Відсутність такого документа свідчить про проблеми з розробкою дієвої методики віднесення конкретної особи до олігархів.

З іншого боку, зміна економічного становища власників відповідних активів внаслідок війни об'єктивно утруднює використання відповідного критерію.

3. Деолігархізація як позбавлення надмірного впливу осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті, з метою запобігання загрозам національній безпеці не означає позбавлення права відповідних осіб формулювати своє бачення розв'язання відповідних проблем, оцінювати відповідні рішення органів державної влади та брати участь в процесі розробки та ухвалення нормативно-правових актів.

З іншого боку, великі бізнес-структури — це такий же національний виробник, як і інші економічні агенти, і в цій ролі мають повне право на відповідне ставлення з боку держави.

Саме тому у 2020–2021 рр. було зроблено кілька спроб законодавчо врегулювати взаємодію між владою та суспільством у частині адвокації інтересів певних зацікавлених сторін, причому окремі ініціативи з'явилися ще до ухвалення Закону про олігархів. Так, 6 листопада 2019 року Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики створив робочу групу з підготовки проекту Закону України про лобізм, подібні ініціативи виникли і в інших комітетах. Мета таких ініціатив — законодавчо визначити рамки лобістської діяльності, зокрема її змісту, юридичного статусу учасників, механізми та інструменти лобювання тощо.

Водночас серед політиків та експертів існує думка про недоцільність ухвалення такого закону через побоювання, що він може ускладнити діяльність громадських організацій, які адвокатують розв'язання суспільно важливих питань на різних рівнях. З іншого боку, висловлюються застереження щодо небезпеки використання громадських організацій для лобістської діяльності зацікавленими сторонами³⁰.

Загалом, на нашу думку, закон про лобізм потрібен як елемент протидії корупції та один з інструментів у період формування та реалізації планів повоєнного відновлення України. Адже корупційні схеми використання коштів негативно вплинуть на реалізацію відповідних проєктів і співпрацю з іноземними партнерами, які допомагатимуть Україні відновитися після війни.

4. У зв'язку з ухваленням антиолігархічного закону потребує уточнення механізм фінансування політичних партій в Україні. Це можна зробити при опрацюванні пропозицій Президента України до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні

³⁰ Тарас Шевченко: Закон про лобізм Україні не потрібен. 14 травня, 2020: <https://cedem.org.ua/news/zakon-pro-lobizm-ne-potriben/>

партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій».

5. Потребує нормативного врегулювання процедура подання декларації публічними службовцями про контакти з особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), зберігання та використання відповідної інформації та відповідальності публічних службовців за порушення вимог про подання такої декларації.

Водночас деолігархізація як інструмент подолання та відповідно політичної корупції вимагає безумовного дотримання чинного законодавства. Політики та суспільство повинні розуміти, що на розв'язання складних проблем має працювати вся система правового регулювання, а окремі заходи можуть мати обмежений ефект. Зокрема, потрібно вжити такі заходи³¹:

1. Забезпечити незалежність Антимонопольного комітету України (АМКУ) шляхом неухильного дотримання відповідного законодавства, зокрема усунення порушення Конституції України Президентом України в частині призначення заступників голови та державних уповноважених АМКУ. Така незалежність — запорука ефективного виконання АМКУ покладених на нього конституційних завдань щодо недопущення зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, притягнення до відповідальності за відповідні порушення.

2. Унеможливити концентрацію медіа в руках однієї особи, тобто гарантувати дію положень Закону України «Про телебачення і радіомовлення», що визначили б таку структуру власності суб'єкта інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення, яка:

а) унеможливує перебування у власності однієї і тієї ж особи більше ніж одного суб'єкта інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення;

б) обмежує істотну участь, тобто пряме та/або опосередковане володіння однією і тією ж особою самостійно чи спільно з іншими особами 10 % статутного капіталу та/або права голосу часток (паїв, акцій) суб'єкта інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення.

Надзвичайно важливе значення має забезпечення невтручання власників у редакційну політику ЗМІ.

3. У регулюванні політичної діяльності забезпечити повну заборону політичної реклами (у визначенні Закону України «Про рекламу») на телебаченні і радіо, окрім передвиборчих дебатів кандидатів на виборні посади, зовнішньої реклами в населених пунктах і в межах смуги відведення автомобільних доріг, адже саме ці види реклами найбільше впливають на підсвідомість виборців і її вміло використовують саме ті особи, які мають незрівнянно більші фінансові можливості для рекламування.

4. З огляду на роль і сучасний стан енергетики розробити стратегію оновлення енергетичного сектору, який функціонує на засадах прозорості, конкуренції та раціонального ціноутворення

Важливе значення має посилення ефективності контролю за фінансовими операціями з метою запобігання фінансовим порушенням, які так чи інакше пов'язані з політичною корупцією.

Додаток 1

³¹ Див., зокрема, Щотижневий аналіз за 2–8 листопада 2021 року Центру політико-правових реформ:

<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-2-8-lystopada-2021-roku/>

Пункт Плану	Завдання та заходи
1.	<p>Завдання: Імплементация Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»</p> <p>Заходи: Указ Президента України № 459/2022 «Про затвердження Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування і ведення» Проведення тендера на розробку програмного забезпечення «Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» Рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 28 липня 2022 року № 495 «Про затвердження Порядку проведення перевірки ділової репутації покупця (потенційного покупця) засобу масової інформації»</p>
2.	<p>Завдання: Посилення інституційної спроможності Антимонопольного комітету України</p> <p>Заходи: Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України» № 5431 <i>Статус:</i> надано порівняльну таблицю (друге читання) Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції» № 5432 <i>Статус:</i> 27 липня 2022 року включено до порядку денного Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції» від 13 травня 2021 року № 5432-1, альтернативний проект) <i>Статус:</i> 1 червня 2021 року включено до порядку денного</p>
3.	<p>Завдання: Забезпечення прозорості діяльності осіб, які намагаються впливати на зміст розроблених правових актів або управлінських рішень (лобістської діяльності), та обмеження пов'язаних з такою діяльністю корупційних ризиків</p> <p>Заходи: Проект Закону України про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні про лобізм 17 березня 2020 року № 3059 <i>Статус:</i> опрацьовується в комітеті Проект Закону України про лобізм від 28 лютого 2020 року № 3059-1 <i>Статус:</i> 17 березня 2021 року повернуто на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи Проект Закону України про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання лобізм від 2 березня 2020 року № 3059-2 <i>Статус:</i> 17 березня 2021 року повернуто на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи Проект Закону України про лобістську діяльність від 3 березня 2020 року № 3059-3 <i>Статус:</i> 17 березня 2021 року повернуто на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи</p>
4.	<p>Завдання: Забезпечення справедливого та ефективного правосуддя</p> <p>Заходи: Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затверджена указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231 <i>Статус:</i> у процесі реалізації</p>

	<p>План дій щодо реалізації Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, схвалений Комісією з питань правової реформи</p> <p><i>Статус:</i> у процесі реалізації</p>
5.	<p>Завдання: Забезпечення безпеки постачання електричної енергії</p> <p>Заходи: Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)». Термін виконання — березень 2022 року</p> <p><i>Коментар:</i> 24 грудня 2021 року Міністерство енергетики України оприлюднило проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»</p>
6.	<p>Завдання: Забезпечення безпеки постачання природного газу</p> <p>Заходи: Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)». Термін виконання — березень 2022 року</p> <p><i>Коментар:</i> 24 грудня 2021 року Міністерство енергетики України оприлюднило проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»</p>
7.	<p>Завдання: Забезпечення цілісності та прозорості оптового енергетичного ринку</p> <p>Заходи: Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень законодавства Європейського Союзу про добросовісність, прозорість та запобігання спотворенню конкуренції на оптових ринках». Термін виконання — листопад 2022 року</p> <p><i>Коментар:</i> свого часу для розв'язання цієї проблеми у Верховній Раді України було зареєстровано кілька законодавчих ініціатив, а саме:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень законодавства Європейського Союзу про добросовісність, прозорість та запобігання спотворенню конкуренції на оптових ринках від 16 грудня 2020 року № 4503 <p><i>Статус:</i> 9 червня 2021 року надано висновок комітету відхилити законопроект</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень законодавства Європейського Союзу про добросовісність, прозорість та запобігання спотворенню конкуренції на оптових ринках від 31 грудня 2020 року № 4503-1 <p><i>Статус:</i> 9 червня 2021 року надано повторний висновок комітету</p>
8.	<p>Завдання: Зменшення впливу окремих груп та фізичних осіб на енергетичний сектор та зловживань таким впливом</p> <p>Заходи: Інтеграція енергетичного сектору в політичний, технологічний, технічний, економічний і правовий простір ЄС. Термін виконання — вересень 2023 року</p> <p><i>Коментар:</i> зараз складно оцінити стан реалізації цього завдання</p>
9.	<p>Завдання: Створення системи енергетичної безпеки</p> <p>Заходи: Схвалення плану заходів з реалізації Стратегії енергетичної безпеки. Термін виконання — лютий 2022 року</p> <p><i>Статус:</i> інформація відсутня</p> <p>Схвалення методики проведення оцінювання рівня та загроз енергетичній безпеці України. Термін виконання — серпень 2022 року</p> <p><i>Статус:</i> інформація відсутня</p>

	<p>Підготовка оцінювання рівня та загроз енергетичній безпеці України. Термін виконання — січень 2023 року</p> <p><i>Статус:</i> інформація відсутня</p>
10.	<p>Завдання: Формування переліку об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного комплексу</p> <p>Заходи: Затвердження переліку об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного комплексу, включаючи об'єкти приватної форми власності, проведення їх категоризації. Термін виконання — грудень 2021 року</p> <p><i>Статус:</i> документ поки не ухвалено.</p> <p><i>Коментар:</i> 9 жовтня 2020 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 1109 «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури», яка набула чинності 31 грудня 2021 року. Це останній подібний документ. Загалом відповідні питання регулюються Закон України «Про критичну інфраструктуру» від 16 листопада 2021 року № 1882-IX, який почав діяти 15 червня 2022 року</p>
11.	<p>Завдання: Зниження рівня зловживань олігархами впливом на сферу телебачення і радіомовлення</p> <p>Заходи: Проект Закону України «Про медіа» від 2 липня 2020 року № 2693-д</p> <p><i>Статус:</i> 30 серпня 2022 року ухвалено за основу, законопроект готується до другого читання</p> <p><i>Коментар:</i> термін виконання — грудень 2022 року</p>
12.	<p>Завдання: Посилення контролю за фінансовими операціями олігархів</p> <p>Заходи: Проект Закону України «Про внесення змін до статті 12 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо посилення контролю за діяльністю олігархів». Ініціатор — Кабінет Міністрів України</p> <p><i>Коментар:</i> термін виконання — грудень 2022 року</p> <p>Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів верифікації та ідентифікації інформації про кінцевих бенефіціарних суб'єктів господарювання, які належать олігархам». Ініціатор — Кабінет Міністрів України. Термін виконання — грудень 2022 року.</p>
13.	<p>Завдання: Вдосконалення механізму верифікації та ідентифікації інформації про кінцевих бенефіціарних суб'єктів господарювання, які належать олігархам</p> <p>Заходи: Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів верифікації та ідентифікації інформації про кінцевих бенефіціарних суб'єктів господарювання, які належать олігархам». Термін виконання — грудень 2022 року</p>
14.	<p>Завдання: Запровадження комплексної програми протидії корупції</p> <p>Заходи: Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» № 4135 від 21 вересня 2020 року. Ініціатор законопроекту — Кабінет Міністрів України</p> <p><i>Статус:</i> Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» ухвалено 20 червня 2022 року</p> <p>Проект Державної антикорупційної програми з реалізації Антикорупційної стратегії. Термін виконання — квітень 2022 року</p> <p><i>Коментар:</i> 14 вересня 2022 року Національне агентство з питань запобігання корупції розпочало серію громадських обговорень проекту Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки</p>
15.	<p>Завдання: Мінімізація потенційного олігархічного впливу на політичні партії та виборчі кампанії</p> <p>Заходи:</p>

	<p>Законопроект про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні». Термін виконання — вересень 2022 року <i>Коментар:</i> у процесі розробки</p>
16.	<p>Завдання: Підвищення ефективності механізмів юридичної відповідальності як засобу стримування поширення олігархічного впливу Заходи: Законопроект про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд». Термін виконання — червень 2022 року <i>Коментар:</i> у процесі розробки</p>
17.	<p>Завдання: Приведення тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України до економічно обґрунтованого рівня Заходи: Розроблення відповідного наказу Міністерства інфраструктури України. Термін виконання — грудень 2022 року <i>Коментар:</i> очевидно, що повноцінне розв'язання проблеми тарифоутворення можливе лише в післявоєнний період</p>
18.	<p>Завдання: Встановлення економічно обґрунтованих ставок на перевантаження експортних вантажів на ДП «Морський торговельний порт «Южний» Заходи: Запровадження єдиного економічно обґрунтованого підходу до встановлення ставок на перевантаження експортних вантажів на ДП «Морський торговельний порт «Южний». Термін виконання — лютий 2023 року <i>Коментар:</i> очевидно, що повноцінне розв'язання проблеми ставок можливе лише в післявоєнний період</p>
19.	<p>Завдання: Забезпечення функціонування конкурентоспроможного ринку авіаперевезень Заходи: Створення національного авіаперевізника. Термін виконання — грудень 2022 року <i>Коментар:</i> офіційної інформації про дії у цьому напрямі не знайдено 25 листопада 2021 року на форумі «Велике будівництво — авіація і туризм» українське Міністерство інфраструктури та компанія «Airbus» підписали меморандум про намір створити в Україні національну авіалінію — Ukrainian National Airlines (UNA)</p>
20.	<p>Завдання: Недопущення зловживання олігархами міжнародно-правовими інструментами притягнення держави Україна до відповідальності, які створені для залучення іноземних інвестицій та захисту іноземних інвесторів Заходи: Здійснення цілої низки кроків протягом 2022–2022 рр., оцінити які можна буде пізніше</p>

Рекомендація 6:

Подолання впливу суб'єктів з корисливими інтересами шляхом ухвалення закону про ЗМІ, який узгоджує законодавство України з Директивою ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та надає повноваження незалежному медіарегулятору

*Автор: Ігор Розкладай, заступник директора Центру демократії та верховенства права
Рецензент: Вадим Міський, програмний директор ГО «Детектор медіа»*

Свобода слова та вираження — один з наріжних каменів демократії. Без свободи слова неможливі вільне обговорення важливих соціальних, економічних, політичних проблем, внутрішня рефлексія та діалог, а також підтримка культурних питань, питань захисту вразливих груп, дітей і нацменшин. Основні гравці в цій сфері — медіа, які мають забезпечувати споживачів актуальною та перевіреною інформацією про суспільно важливі явища, проводити аналіз, забезпечувати дискусії, а також виконувати просвітницьку й розважальну функцію.

Ще з 2005 року Україна відповідно до [зобов'язань](#) перед Радою Європи мала перетворити державні телерадіокомпанії в канали суспільного мовлення; гарантувати прозорість власності на засоби масової інформації; створити рівні умови діяльності для всіх засобів масової інформації, переглянувши закон 1997 року про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів; забезпечити відповідність нової редакції закону про телебачення та радіомовлення стандартам Ради Європи та рекомендаціям її експертів.

Після Революції Гідності Україна, зрештою, [створила](#) суспільне мовлення, що відіграє важливу роль під час агресивної війни з боку Російської Федерації. Водночас залишається відкритим питання відверто застарілого законодавства, що регулює традиційні медіа, а нові форми медіа, які існують у мережі Інтернет (хоча не такі вони вже й нові), залишаються поза увагою медійного законодавства.

17 червня 2022 року Європейська комісія у своєму [Висновку](#) рекомендувала надати Україні статус країни-кандидата у члени Європейського Союзу (ЄС). Висновок Європейської комісії базується на Копенгагенських критеріях (1993 року) і виконанні вимог Угоди про асоціацію України з ЄС.

Європейська рада 23–24 червня 2022 року підтримала висновки про ширшу Європу, якими, зокрема, [надала](#) Україні та Молдові статус країни-кандидата. У [Висновку](#) Європейської комісії зазначено, що протягом 2022 року Україна має виконати сім рекомендацій, що стосуються правосуддя, посилення боротьби з корупцією, захисту прав нацменшин, боротьби із впливом олігархів та ухваленням медійного законодавства. Лише виконання цих вимог дасть можливість Раді визначити подальші кроки інтеграції України.

У контексті медійної сфери Європейська комісія відзначила, що українські громадяни користуються перевагами свободи вираження поглядів, а свобода медіа суттєво зміцніла останніми роками, особливо завдяки онлайн-медіа. З іншого боку, медіа, контрольовані олігархами, мають непропорційний вплив, особливо в телевізійній сфері. У контексті повномасштабної війни Україна показала добрий баланс між захистом свободи медіа та заходами проти російських гібридних і масивних дезінформаційних атак. Європейська комісія також відзначила прогрес у розвитку сфери

інформаційного суспільства і медіа, зокрема ухвалення законів про електронні комунікації та телекомунікаційного регулятора і їх впровадження з 2022 року. Проте потрібно завершити реформування медійного законодавства, особливо в контексті незалежності медійного регулятора, прозорості медіавласності та рівних умов на ринку.

Зауважимо, що зобов'язання щодо реформування аудіовізуальної сфери містяться в Угоді про асоціацію в Розділі V «Економічне та галузеве співробітництво», [Глава 15](#) «Політика з питань аудіовізуальної галузі» (статті 396–398). Відповідно до цієї глави сторони передбачають заохочення розвитку та співпраці:

- просування аудіовізуальної галузі в Європі та заохочення спільного виробництва в галузі кінематографії та телебачення;
- підготовку журналістів та інших працівників медіасфери;
- підтримку засобів масової інформації (громадських і приватних) з метою посилення їхньої незалежності, професіоналізму та зв'язків з іншими європейськими ЗМІ;
- поступове наближення до права та нормативно-правової бази ЄС, а також міжнародних правових документів у сфері політики з питань аудіовізуальної галузі (Директиви № 2010/13/ЄС Європейського парламенту та Ради від 10 березня 2010 року).

Щодо останнього, то [додатком XXXVII](#) до Глави 15 передбачено, що положення директиви мають бути впроваджені протягом двох років з дати набрання чинності цією угодою. Таким чином, Україна мала реалізувати це зобов'язання до 1 вересня 2019 року.

Що зробила влада для виконання рекомендації? Що зі зробленого треба вдосконалити?

Формування українського медіаринку значно відрізнялося від країн Східної та Центральної Європи, особливо Західної Європи, де медіа пройшли еволюційний розвиток усього середовища. Станом на кінець 1980-х — початок 1990-х років багато з цих країн мали державне мовлення у формі підприємств, які з часом трансформувалися в суспільне мовлення. Паралельно розвинувся ринок комерційних телеканалів і радіостанцій. Українське державне мовлення було інкорпороване у виконавчу владу, а на момент незалежності держструктура, що контролювала державне телерадіомовлення, отримала владні функції видання дозволів на мовлення іншим суб'єктам. Неринковий підхід до аудіовізуальних і друкованих медіа на початку незалежності викривив хід розвитку і заклав можливість не ведення медійного бізнесу, а радше політико-економічної моделі існування цього сектору. Така ситуація унеможливила існування саморегулювання у сфері медіа, а регулятор — Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення — неодноразово був скомпрометований скандалами, як-от переслідування 5 каналу за часів Помаранчевої революції, витіснення медіа з ефірної цифри під час конкурсів 2012 року тощо.

Нова редакція Закону України «Про телебачення і радіомовлення», ухвалена у 2006 році, а роком раніше — Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» хоч формально і подавалися як виконання зобов'язань перед Радою Європи, але насправді не розв'язали проблеми, а до того ж створили нові, одна з яких — відсутність адекватного механізму переходу на ефірне цифрове мовлення.

Провали в переході на цифрове мовлення, корупційна складова й непрозорість показали, що чинний закон не виконував свої функції. Під тиском громадськості у 2012 році розпочався процес підготовки нової редакції закону про телебачення і радіомовлення, а вже 6 червня було затверджено його [концепцію](#). Цю дату можна офіційно вважати стартом розробки нового закону про медіа.

У 2015 році в Закон про телебачення і радіомовлення були внесені зміни щодо прозорості власності, які зобов'язали ліцензіатів [подавати](#) звітність і розкривати схеми власності. Проте зміни виявилися частково дієвими, бо за приховування осіб у схемі власності Національна рада не могла застосувати санкційні механізми через їх відсутність.

З 2019 року робоча група продовжила роботу над законопроектом, розширивши сферу його дії не лише на електронні, але й на всі типи медіа, у т. ч. онлайн-пресу. Як наслідок численних перемовин та узгоджень, 2 липня 2020 року в парламенті був зареєстрований законопроект № 2396-д [«Про медіа»](#), а 30 серпня 2022 року його ухвалили в першому читанні. Законопроект отримав понад дві тисячі поправок народних депутатів, і зараз він готується до другого читання. Законопроект має два основні завдання — виконати зобов'язання за директивою та оновити медійне законодавство, у т. ч. на виконання рекомендацій Ради Європи 2005 року.

У разі ухвалення законопроекту Україна частково виконає зобов'язання за Угодою про асоціацію і Висновком Європейської комісії.

Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

Після ухвалення закону почнеться етап його тривалої імплементації. Перш за все через зміну ставлення до медіа як форми, а не суб'єкта у сфері медіа; як сервісу, що надається споживачам. Окрім того, змінюється коло суб'єктів, які потрапляють у поле регулювання, а сам регулятор значно посилює повноваження, які з винятково репресивних стають більшою мірою взаємодійними, де мета — не покарання, а стимулювання до дотримання законодавства та розробка правил співрегулювання.

Першим кроком ще на етапі другого читання має стати паралельна робота над низкою поправок до Закону про рекламу, оскільки, директива про аудіовізуальні медіапослуги містить [розділ](#), який не охоплює законопроект про медіа і який у національному законодавстві України віднесений до сфери дії Закону про рекламу. Мова йде про регулювання телереклами і телепродажу. Ці розділи потребують адаптації шляхом внесення окремого законопроекту. Його потрібно розробити й ухвалити якнайшвидше, щоб повністю виконати вимогу ЄС щодо медіа. Варто зауважити, що розробка законопроекту раніше була неможлива, адже він напряму пов'язаний з термінологічним апаратом законопроекту про медіа. Строк виконання — кінець 2022 року.

Другий крок — імплементація. Після підписання та публікації Закону про медіа передбачений перегляд або розробка кількох десятків актів як Національної ради, так і міністерства, метою яких є запуск механізмів, передбачених новим законом, та усунення

механізмів, які більше не існуватимуть, як-от реєстрація інформаційних агентств. Строк виконання — 2024 рік.

Третій крок — навчання. Ефективність закону прямо пов'язана з процесом навчання зацікавлених гравців — як апарату Національної ради, так і ліцензіатів і представників медійного сектору, які мають розуміти букву і дух закону, а також його логіку. Ефективна імплементація пов'язана з розумінням і якісною підготовкою фахівців. Строк виконання — не менше ніж п'ять років.

Четвертий крок — захист національних інтересів. Окреме питання, яке викликає численні дискусії як з європейськими експертами, так і активістами, — захист національного простору, а саме обмежувальні, заборонні функції і переліки осіб, які становлять загрозу національній безпеці. Очевидно, що блокування навіть одіозних представників агітпрому має відбуватися з дотриманням демократичних принципів, а надто принципів законності й обґрунтованості. Також важливо забезпечувати періодичний перегляд санкцій, яким підтверджувати ухвалені рішення про внесення до обмежувальних списків.

Рекомендація 7:

Завершення реформи законодавчої бази про національні меншини, яка зараз готується, згідно з рекомендаціями Венеційської комісії, та ухвалення негайних й ефективних механізмів імплементації

Авторка: Юлія Тищенко, експертка Українського незалежного центру політичних досліджень

Рецензентка: Альона Луньова, менеджерка з адвокації Центру прав людини ZMINA

Один з критеріїв оцінювання просування України на шляху до Європейського Союзу (ЄС) відповідно до рекомендації Венеційської комісії Ради Європи — завершення реформи законодавства про національні меншини.

Досвід розширення ЄС у попередні роки (Румунія, Болгарія, Хорватія та ін.) засвідчив, що набуття членства було пов'язане з модернізацією законодавства у сфері захисту та розвитку прав національних меншин. Цей процес відбувався в діалозі з відповідними європейськими інституціями (Хорватія, Болгарія, Румунія та ін.).

Віцепрем'єр-міністерка з питань європейської інтеграції Ольга Стефанішина наприкінці серпня 2022 року [заявила](#), що «в уряді планують ухвалювати закон про нацменшини з пакета умов ЄС для України як рамковий, а далі формувати держпрограму з урахуванням інтересів кожної меншини». Отже, ухвалення комплексного законодавства, модернізація законодавства у сфері захисту прав національних меншин пов'язані з подальшою демократизацією суспільства та інструментами європейської інтеграції.

В українському контексті питання оновлення законодавства про національні меншини, корінні народи, освіту мовами національних меншин, визначення чітких механізмів реалізації прав національних меншин у соціальній, освітній, культурній сферах неодноразово порушувалися представниками національних меншин, міжнародних організацій, урядів інших країн (освіта мовами національних меншин — Угорщина, Румунія, Болгарія; укрупнення районів під час реформи районного устрою — Болгарія, Угорщина, Румунія).

Про потребу ухвалення нового закону про національні меншини йшлося в численних рекомендаціях міжнародних установ та інституцій ([Верховний комісар](#) ОБСЄ з національних меншин, [Дорадчий комітет](#) Рамкової конвенції про захист національних меншин і [Комітет Міністрів](#) Ради Європи тощо).

Значного міжнародного розголосу отримала критика Угорщиною запровадження в Україні нового законодавства у сфері освіти (2017 року). На думку угорського уряду, українські рішення у сфері мови освіти звужували права угорської меншини у вивченні угорської мови в освітніх закладах. Така критика призвела до серйозного погіршення двосторонніх відносин. Попри критику українських мовно-освітніх ініціатив Румунією, Болгарією, сторони розпочали діалог і підписали меморандуми з Міністерством освіти і науки України для розв'язання відповідних проблем.

Що зробила влада для виконання рекомендації? Що зі зробленого треба вдосконалити?

У 2017–2022 рр. у Комітеті Верховної Ради України з прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, національних меншин і міжнаціональних відносин [опрацьовувався](#) новий проєкт закону про національні меншини, відбувалися консультації з представниками національних меншин, експертами. У 2021 році Президент України Володимир Зеленський висловився про потребу розробки нового закону про національні меншини. Було анонсовано пропозицію вживати термін «національні спільноти» замість усталеного «національні меншини», яку критично сприйняло експертне середовище.

У 2022 році Національна рада з відновлення України від наслідків війни розробила [План заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України](#). До нього ввійшли пропозиції з питань захисту прав осіб, що належать до національних меншин і корінних народів, напрацьовані групою з прав людини. Важливим напрямом державної політики щодо тимчасово окупованих територій відповідно до [Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя](#) (2021 року) є сприяння збереженню етнічної та релігійної самобутності громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, створення умов, зокрема інституційних, для розвитку культури кримськотатарського та інших корінних народів, національних меншин.

Загалом з 2014 року у сфері захисту прав національних меншин, корінних народів Україна вживала заходи стосовно:

- розвитку законодавства у сфері захисту прав національних меншин (мова, освіта, культура, децентралізація тощо), забезпечення прав корінних народів, забезпечення прав корінних народів і меншин на тимчасово окупованих територіях;
- створення спеціалізованої державної інституції у сфері управління різних етнополітичних питань, розвиток консультативно-дорадчих інструментів взаємодії уряду на осіб, що належать до національних меншин.

Розробка українського законодавства про захист державної мови, розвиток української освіти здійснювалася на тлі російської агресії (окупація та спроба анексії АР Крим, ОРДЛО). Це створювало додаткові ризики, наприклад використання Росією «мовної політики» як однієї з підстав для вторгнення в Україну (як це було в Криму у 2014 році). Така риторика не відповідала реальності (на що вказували й міжнародні організації, наприклад ВНКМ), але все одно широко використовувалася РФ для легітимації агресії в неконвенційній війні проти України.

Потрібно ухвалити законодавство у сфері захисту прав меншин, яке: а) містить чіткі механізми реалізації; б) не звужує перелік осіб, що належать до національних меншин; в) містить правові визначення понять, які відповідають міжнародним (зокрема, що таке «національні меншини»); г) відповідає загальним завданням інтеграції українського суспільства на засадах поваги до різноманіття та дотримання прав людини, розвитку демократичних практик діалогу; г) встановлює загальну рамку та баланс між освітою мовами меншин і вивченням української мови як державної; д) розвиває політику протидії дискримінації та дієві механізми реагування на її можливі прояви.

Реформи законодавства стосовно забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин (різні сфери та напрями політики) (2014–2022 рр.)

Забезпечення та захист прав корінних народів і національних меншин в Україні відповідно до міжнародних, у тому числі європейських, стандартів прав людини визначено стратегічною метою в Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119 (у 2016 році також).

Конституція України (статті 10, 11, 22, 53 і 119) гарантує комплексні права для національних меншин і корінних народів: право на існування, підтримка політики, використання досягнень культури та мов (у тому числі в здобутті освіти). Базовий закон у сфері забезпечення прав національних меншин — Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року № 2494-XII — ухвалено ще до завершення конституційного процесу. Він гарантує національним меншинам широкі права для розвитку мови, культури, представництва, підтверджує конституційні принципи, водночас представники міжнародних організацій, експерти вказували, що цей рамковий документ повною мірою не містить детальних механізмів з реалізації прав. Україна підписала та ратифікувала Рамкову Конвенцію про захист національних меншин 1995 року — Закон від 9 грудня 1997 року № 703/97-ВР «Про ратифікацію Рамкової конвенції щодо захисту національних меншин», а також Європейську хартію регіональних мов або мов меншин у 1996 році й ратифікувала у 1998 році — Закон від 15 травня 2003 року № 802-IV «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин».

Після 2014 року відбулися реформи у сфері мовної політики, децентралізації, освіти, які враховували питання забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин. Проте ці зміни чітко не унормували механізми реалізації прав осіб, що належать до меншин. Зокрема, ідеться про мовні та освітні питання. Триває діалог уряду та представників меншин про подальше вдосконалення інструментів реалізації політик.

Опрацювання проекту Закону України про етнічні спільноти (2021–2022 рр.) викликало критику [представників меншин та експертів через запропоновану термінологію](#). Негативно оцінювалася нечіткість окремих положень про співвідношення обсягу прав національних меншин і корінних народів, зокрема в мовній сфері. Національні меншини та корінні народи об'єднувалися одним терміном — національні спільноти. Такий термін (національні спільноти) не відповідає міжнародній практиці захисту прав меншин і міжнародно-правовим документам про забезпечення прав меншин, до яких приєдналася Україна. У Законі України «Про корінні народи України» права корінних народів виписані чіткіше, ніж у запропонованому законопроекті про спільноти.

Законодавство про корінні народи України

У [Стратегії деокупації АР Крим та м. Севастополя](#) (2021 року) визначені ключові напрями захисту прав корінних народів і національних меншин, які проживають на території Кримського півострова; план з її реалізації містить положення про захист прав корінних народів. У 2014 році ухвалено постанову Верховної Ради України «[Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави](#)» № 1140-VII, якою корінними народами України визначено кримських татар, караїмів і кримчаків. Україна приєдналася до Декларації ООН про права корінних народів. У 2015 році насильницьку депортацію кримських татар 1944 року радянським сталінським режимом Верховна Рада України [визнала](#) актом геноциду проти кримськотатарського народу.

У 2021 році ухвалено [Закон України «Про корінні народи України»](#) № 1616-ІХ. Він урегулює правовий статус корінних народів України та встановлює правові гарантії на повне володіння всіма правами людини і основоположними свободами осіб, які належать до корінних народів України, що встановлені нормами міжнародного права, а також передбачені в Конституції та законах України. Закон розвинув відповідні постанови Верховної Ради України (2014 року) про визнання кримськотатарського народу корінним народом України. Триває опрацювання проекту Закону України про статус кримськотатарського народу в Україні, який визначатиме реальні механізми гарантування прав кримських татар, взаємодію держави з представницькими самоврядними органами кримських татар. Розглядаються урядові постанови, які врегульовують взаємодію Кабінету Міністрів України з представницькими, самоврядними структурами кримських татар.

23 лютого 2022 року схвалено [Стратегію розвитку кримськотатарської мови на 2022–2032 рр.](#) та операційний план до неї. Кримськотатарська мова як мова одного з корінних народів України визнана елементом ідентичності та етнокультурної цілісності української нації. Запропоновані операційні та стратегічні цілі та завдання для її розвитку.

Щодо мови освіти, мовної політики

У 2017 році ухвалено [Закон України «Про освіту»](#) № 2145-VIII. Його положення зазнали комплексної критики низки країн як такі, що звужують права національних меншин на освіту мовами меншин. У [висновку Європейської комісії за демократію через право \(Венеційська комісія\)](#) Рада Європи позитивно оцінила гарантування освіти мовами національних меншин у початковій школі, проте вказала на виклики викладання мовами меншин у середній школі.

Серед рекомендацій Венеційської комісії було [забезпечення](#) довшого перехідного періоду для поступового здійснення реформи — до 1 вересня 2023 року, тобто продовження можливості навчатися мовами меншин, які є офіційними мовами ЄС, до 1 вересня 2023 року (початковий варіант — до 1 вересня 2020 року). Отже, *«меншини продовжують здобувати таку освіту відповідно до правил, які існували до набрання чинності цим Законом, з поступовим збільшенням кількості навчальних предметів, що вивчаються українською мовою»*. Триває період адаптації, підвищення кваліфікації вчителів, підготовка нових підручників, навчальних планів, методик. Представники угорської спільноти також ставили питання про методіку викладання української мови в угорських школах як української для іноземців.

У січні 2020 року ухвалено [Закон України «Про повну загальну середню освіту»](#) № 463-ІХ. Експерти констатують, що в ньому враховано низку рекомендацій Венеційської комісії. Зокрема, можливість використання мов меншин у приватних освітніх закладах, вільний вибір ними мови навчального процесу, але без звільнення від зобов'язання забезпечувати опанування учнями української мови на рівні державних стандартів.

У 2019 році ухвалено [Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»](#) № 2704-VIII. У ньому сказано, що українська мова є визначальним чинником і головною ознакою ідентичності української нації, яка історично сформувалася і протягом багатьох століть безперервно проживає на власній етнічній території, становить переважну частину населення країни і дала офіційну назву державі, а також є базовим системотвірним складником української громадянської нації. Констатувалося, що норми закону ґрунтуються й на висновку Європейської комісії за демократію через право, відповідно до якого за особливих умов, що склалися в Україні, збалансована політика в мовній сфері вимагає належних гарантій для

збереження державної мови як інструмента єднання суспільства. Закон впроваджував гарантії захисту української мови в державному управлінні, медіа, наданні послуг тощо, формував інституції моніторингу виконання положень закону із захисту державної мови. Закон не поширювалася на мову релігійних обрядів і на сферу приватного спілкування між особами. Водночас положення закону викликали критику представників національних меншин щодо потреби врегулювати застосування мов національних меншин. У [Висновку Венеційської комісії від 9 грудня 2019 року № 960/2019](#) рекомендувалося ухвалити закон, який захищатиме мовні права національних меншин на рівні захисту державної мови.

Політика протидії дискримінації

Рамковий антидискримінацій закон ухвалено у 2012 році, пізніше до нього вносилися зміни. Закон України «Про засади протидії дискримінації» забороняє будь-які обмеження прав через низку ознак, у тому числі расу, колір шкіри, релігійні переконання, етнічне походження та мову. Водночас у [висновку](#) Консультативного комітету Рамкової конвенції про захист національних меншин від 10 березня 2017 року наголошується на браку дієвих механізмів контролю за реалізацією відповідного закону (Четвертий висновок по Україні, ухвалений Консультативним комітетом Рамкової конвенції про захист національних меншин від 10 березня 2017 року, ACFC/OP/IV(2017)002, Страсбург).

Політика щодо ромів

28 липня 2021 року Кабінет Міністрів України ухвалив [Стратегію сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року](#). Під час опрацювання стратегії були враховані європейські напрями політики та стратегічні документи — Ромський стратегічний рамковий документ ЄС для рівності, інклюзії та участі на 2020–2030 рр.; Стратегічний план дій Ради Європи з інклюзії ромів та кочівників на 2020–2025 рр.; План дій з покращення ситуації ромів і синті в регіоні ОБСЄ.

Заслужують на увагу опрацювання попередніх стратегічних документів з питань інтеграції ромів, особливості їх імплементації. У 2019 році Уповноважений Верховної Ради України з прав людини України [констатував](#), що, попри ухвалення у 2013 році Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року, суттєвих позитивних змін як на центральному, так і місцевому рівнях влади не відбулося. Рекомендувалося при опрацюванні нових стратегічних документів враховувати повноту даних про потреби ромських організацій, залучати представників ромської спільноти до напрацювань, реалізації та моніторингу стану їх виконання. Після початку повномасштабної збройної агресії РФ проти України низка правозахисних організацій [закликала](#) змінити стратегію захисту та інтеграції ромської спільноти, адаптувавши її до нових реалій повномасштабної війни з РФ.

Децентралізація

Після 2014 року питання захисту прав національних меншин бралось до уваги під час реалізації адміністративної реформи. У статті 4 Закону України «[Про добровільне об'єднання територіальних громад](#)» (2015 року) чітко сказано: при ухваленні рішення про добровільне об'єднання територіальних громад обов'язково мають братися до уваги історичні, природні,

етнічні, культурні та інші чинники, які мають вплив на соціальний та економічний розвиток об'єднаних територіальних громад.

Нові компетенції об'єднаних громад полягали також у забезпеченні освітньої, медичної, соціальної, культурної сфери. Відповідно до [досліджень Ради Європи](#), національні меншини загалом *«погодилися, що реформа місцевого самоврядування рухає країну у правильному напрямі і надає місцевим громадам більше можливостей, зокрема завдяки децентралізації повноважень та фінансових ресурсів. Хоча існують й загальні проблеми та виклики в процесі проведення реформи, пов'язані із ресурсним забезпеченням шкіл, закладів культури в новостворених громадах»*.

Інституційний розвиток, забезпечення прав національних меншин

З 1996 по 2014 рік система управління у сфері забезпечення прав меншин трансформувалася більше ніж десять разів. Міжнародні організації та національні меншини неодноразово висловлювали пропозиції стосовно створення спеціалізованої державної інституції для комунікації та розробки політики в цій сфері. У 2019 році було створено Державну службу України з питань етнополітики та свободи совісті (ДЕСС) — окремий орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері міжнаціональних відносин, релігії та забезпечення прав національних меншин та релігійних організацій в Україні. На ДЕСС покладені моніторингові, аналітичні, медіаторські та освітні функції у сфері етнополітики та свободи совісті, а також адміністративні функції щодо діяльності релігійних організацій (наприклад, реєстрація статутів релігійних організацій та погодження канонічної діяльності іноземних проповідників і священнослужителів в Україні).

Застосовуються інституційні механізми консультацій з національними меншинами. При центральних і місцевих органах виконавчої влади діють громадські ради як тимчасові допоміжні консультативно-дорадчі органи, можуть створюватися додаткові консультативні, дорадчі структури. При центральних органах виконавчої влади діють спеціалізовані ради. Приміром, при Міністерстві освіти і науки України сформовано Раду представників громадських об'єднань корінних народів, національних меншин України.

За даними ДЕСС, станом на 1 січня 2021 року в Україні діяли 17 профільних консультативно-дорадчих органів при обласних державних адміністраціях, одна рада — при районній державній адміністрації та чотири інші консультативно-дорадчі органи при органах державної влади, у складі яких забезпечено представництво різних етнічних спільнот України.

Сформовані й окремі механізми співпраці для впровадження ініціатив національних меншин. Так, Український культурний фонд, за інформацією ДЕСС, протягом 2018–2020 рр. з 338 проєктів організацій національних меншин станом на 1 липня 2020 року підтримав майже 90 (71 млн грн). Ресурси були спрямовані на підтримку грецьких, грузинських, єврейських, кримськотатарських, німецьких, польських, ромських та інших культурних проєктів.

Що ще треба зробити владі для повноцінного виконання рекомендації і чому?

Питання дотримання прав осіб, що належать до національних меншин і корінних народів, забезпечується низкою законів, нормативних актів, а не лише одним документом. Права меншин враховуються в освітній сфері, децентралізації, мовленні, культурі, залученні та управлінні, запобіганні дискримінації. Водночас Україна потребує модернізації законодавства у сфері забезпечення дієвих механізмів реалізації прав осіб, що належать до національних меншин. Також потребує подальшого розвитку законодавство про забезпечення прав корінних народів України.

Доцільно підтримувати діяльність консультативно-дорадчих структур при органах влади різного рівня щодо забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин. Важливо продовжувати моніторинг і документування порушень прав національних меншин і корінних народів на тимчасово окупованих територіях.

Сьогодні в уряді та парламенті, Представництві Президента України в АР Крим розробляються законопроекти «Про національні спільноти в Україні», «Про статус кримськотатарського народу в Україні». До цієї діяльності залучені Міністерство закордонних справ України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, профільні фахівці.

У проекті закону про національні меншини потрібно врахувати пропозиції Венеційської комісії щодо покращення законодавства у сфері забезпечення імплементації прав національних меншин, визначити точні механізми взаємодії відповідно до Рамкової конвенції Ради Європи з прав меншин.

Важливо постійно виконувати низку рекомендацій Венеційської комісії щодо протидії дискримінації, покращення якості викладання державної мови, сприяння діалогу (розвиток консультативно-дорадчих механізмів, співпраці з представницькими органами корінних народів), врахування потреб меншин під час децентралізації.

Рекомендації:

- Під час опрацювання законодавства про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин, упорядкувати визначення та вживання термінів, зокрема «національні меншини», узгоджувати нові законодавчі пропозиції стосовно прав меншин з чинним законодавством.
- Розвивати законодавство та механізми імплементації правових актів щодо захисту та забезпечення прав корінних народів. Ці напрями політики важливі з огляду на деокупацію українських територій (АР Крим).
- В урегулюванні питань розвитку української мови віднайти баланс, щоб, з одного боку, усунути наслідки колоніального становища української мови, а з іншого — сформувати механізми для забезпечення підтримки освіти мовами національних меншин. Забезпечувати потреби розвитку державної мови та мов національних меншин. Враховувати потреби цілісної інтеграції національних меншин та об'єднавчу функцію української мови як державної.

- Розробляти законодавство у сфері забезпечення прав меншин у комунікації з Європейською комісією та Радою Європи (Венеційська комісія) стосовно захисту прав осіб, що належать до національних меншин.
- Розробляти нормативно-правові акти про забезпечення прав осіб, що належать до національних меншин, корінних народів, із залученням експертів, організацій, осіб, що належать до національних меншин.
- Координувати проблематику опрацювання нового законодавства про права національних меншин, корінних народів між різними комітетами Верховної Ради України, відповідальними за ті чи інші напрями політики, які стосуються забезпечення прав національних меншин.
- Просувати подальший розгляд та ухвалення законів про забезпечення прав національних меншин після опрацювання і виконання рекомендації Венеційської комісії.