



# Огляд демократичних інститутів України під час війни

Проміжний звіт - 2024

### **Автори**

- **Віталій Загайний**, експерт із питань місцевого самоврядування Центру політико-правових реформ
- **Ольга Івасюк**, експертка з конституційного права Центру політико-правових реформ
- **Анна Ісічко**, заступниця директорки Центру демократії і верховенства права (ЦЕДЕМ)
- **Юлія Кириченко**, членкиня правління - керівниця конституційного напрямку Центру політико-правових реформ (ЦППР), Співголова Ради Коаліції РПР
- **Олена Овчаренко**, д.ю.н., доц., експертка напрямку “Судівництво” Центру політико-правових реформ
- **Тетяна Печончик**, Голова правління Центру прав людини “Зміна”
- **Олександр Саєнко**, координатор напрямку “Публічне урядування” Центру політико-правових реформ
- **Роман Смалюк**, координатор напрямку “Судівництво” Центру політико-правових реформ
- **Ірина Шостак**, експертка з конституційного права Центру політико-правових реформ
- **Ігор Розкладай**, заступник директорки Центру демократії і верховенства права (ЦЕДЕМ)

### **Рецензенти**

- **Міхаель Мейер-Резенде**, виконавчий директор, Democracy Reporting International
- **Пол Зубков**, менеджер Європейської програми, Democracy Reporting International
- **Станіслав Лячинський**, директор Democracy Reporting International в Україні
- **Ольга Лимар**, виконавча директорка Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ
- **Вікторія Мельник**, PhD, Координаторка напрямку “Європейська інтеграція” Центру політико-правових реформ

Звіт підготовлено Democracy Reporting International (DRI) спільно з Центром політико-правових реформ та Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ в межах втілення проєкту «Демократична інтеграція, стійкість та залучення» (Ukraine-DARE) за фінансової підтримки Федерального Міністерства закордонних справ Німеччини. Думки та погляди, висловлені у звіті, не обов’язково відображають позицію Федерального Міністерства закордонних справ Німеччини.

Думки та погляди експертів не обов’язково відображають позицію згаданих у звіті організацій.

# ЗМІСТ

<b>РЕЗЮМЕ</b>	<b>4</b>
<b>I. ПАРЛАМЕНТ</b>	<b>8</b>
<b>II. ВИБОРИ</b>	<b>12</b>
<b>III. ВИКОНАВЧА ВЛАДА</b>	<b>16</b>
<b>IV. СУДОВА СИСТЕМА</b>	<b>20</b>
<b>V. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>25</b>
<b>VI. МЕДІА</b>	<b>29</b>
<b>VII. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО</b>	<b>34</b>
<b>VIII. ПРАВА ЛЮДИНИ</b>	<b>38</b>



# РЕЗЮМЕ

Україна зберегла демократію попри несправедливу, неспровоковану військову агресію росії. Демократичні інституції України вистояли і продовжують ефективно функціонувати. Парламент, Уряд, судова гілка влади та місцеве самоврядування продовжують здійснювати свої функції. Попри деякі обмеження демократичних прав під час воєнного стану відповідно до Конституції і норм міжнародного права, Україна демонструє відданість демократії. Медіа зберігають плюралізм, а громадянське суспільство активно долучається до процесу ухвалення рішень, попри певні обмеження.

Українці залишаються відданими демократії. Більшість громадян - 93%, опитаних у травні 2024 року - висловили бажання, щоб Україна стала повноцінною демократією. Водночас, за результатами соціологічного опитування за вересень 2024 року, підтримка вступу України в ЄС залишається стабільною - 88% опитаних<sup>2</sup> підтримує вступ до ЄС.

Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС у перший рік повномасштабного вторгнення, підсумовуючи багаторічну євроінтеграційну роботу. У 2024 році розпочався офіційний переговорний процес щодо вступу України в Європейський Союз. Це спонукало Україну прискорити довгострокові реформи, спрямовані на вступ до ЄС, в першу чергу віднесених до виконання зобов'язань за кластером фундаментальних реформ переговорного процесу. Залучення громадянського суспільства та всіх зацікавлених сторін до обговорення цих реформ та дорожніх карт їхнього впровадження забезпечить найбільшу ефективність цього процесу.

Знайти «золоту середину» між збереженням демократичних цінностей і забезпеченням національної безпеки є складним завданням. Цей баланс не є статичним, а вимагає постійної переоцінки. У цьому звіті досліджено зусилля України щодо забезпечення функціонування демократичних інституцій в умовах війни і пов'язаних викликів. Продовжуючи роботу, розпочату DRI та її партнерами, Центром політико-правових реформ та Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ у 2022-23 роках, це дослідження аналізує демократичні інституції України під час війни.

---

<sup>1</sup> Національний демократичний інститут. Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України. Доступно за посиланням <https://www.ndi.org/publications/costs-war-mount-ukrainian-demands-inclusive-democracy-remain-strong>

<sup>2</sup> Центр Разумкова. Підтримка громадянами вступу України до Європейського Союзу та НАТО. Ставлення до іноземних держав. Ставлення до мирних переговорів (вересень 2024р). Доступно за посиланням <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pidtrymka-gromadianamy-vstupu-ukrainy-do-yevropeiskogo-soiuzu-ta-nato-stavlennia-do-inozemnykh-derzhav-stavlennia-do-myrnykh-peregovoriv-veresen-2024r>

Ця проміжна оцінка охоплює період від осені 2023 до літа 2024 року. У звіті розглядається ефективність ключових демократичних інститутів, зокрема Парламенту, Уряду, судової влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства та медіа. Він також розглядає питання виборчого законодавства та дотримання прав людини під час війни.

## ПАРЛАМЕНТ



У третій рік війни український Парламент продовжує функціонувати як демократична інституція. У Верховній Раді України відбуваються відкриті дискусії політичних сил, які демонструють готовність досягати консенсусу. Стандартні процедури роботи Парламенту поступово відновлюються. Журналісти отримали доступ до будівлі Парламенту, а пленарні засідання транслюються, хоча з затримкою в часі з міркувань безпеки. Верховна Рада України також покращила співпрацю з Європейським парламентом. Проблемами залишаються відсутність публічного порядку денного пленарних засідань (що відбувається з міркувань безпеки), та обмеження щодо закордонних відряджень народних депутатів. Існують занепокоєння щодо здатності Верховної Ради адаптувати українське законодавство до стандартів ЄС через недостатній рівень експертизи в галузі європейського права та володіння експертами іноземними мовами, що особливо важливо в контексті процесу євроінтеграції.

## ВИБОРИ



Проведення виборів під час військового стану є законодавчо забороненим і неможливим через бойові дії, що тривають, переміщення населення та пошкодження інфраструктури. Українці цілком свідомі цього, принаймні наразі: у травні 2024 року опитування показало, що 70% українців підтримують перебування Президента Зеленського на посаді до закінчення військового стану. Для повоєнних виборів є численні виклики, які потрібно вирішити, зокрема – уточнення меж виборчих округів та забезпечення виборчих прав для переміщених осіб і військовослужбовців.

## ВИКОНАВЧА ВЛАДА



У 2024 році виконавча влада України адаптувалася до умов війни. Вдалося стабілізувати відтік та запровадити нові підходи до оплати праці для підвищення конкурентоспроможності в державному секторі. Однак виклики залишаються, зокрема, необхідно посилювати спроможність розробки політики Кабінетом Міністрів. Законодавчий процес додатково ускладнений значною часткою відсотком законів, ініційованих депутатами, які оминають необхідні етапи підготовки. Завершення реформування міністерств, підвищення їхньої спроможності розробки політики, зміцнення ролі Кабінету Міністрів, та відновлення конкурентного набору кадрів для державних службовців є ключовими рекомендаціями.

## СУДОВА ВЛАДА



Ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) у серпні 2024 року стала ключовим досягненням. Це дозволить покращити співпрацю з МКС та надати жертвам воєнних злочинів більше правових можливостей. Війна, що триває, продовжує впливати на роботу судів: понад 100 судів не можуть функціонувати через пошкодження або окупацію, а процес відновлення судових приміщень - недофінансований. Робота дисциплінарних механізмів відновилася, однак відповідні органи переповнені скаргами, Вища кваліфікаційна комісія суддів стикається з труднощами у виконанні кадрових завдань. Затримується створення спеціалізованого суду для адміністративних справ загальнодержавного значення, реорганізація місцевих судів призупинена, а електронна система правосуддя в Україні залишається лише частково реалізованою. Необхідно зробити більше для повного впровадження судових реформ для забезпечення підзвітності та ефективності правової системи України.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУ- ВАННЯ



Місцеве самоврядування в Україні під час війни продемонструвало стійкість, ставши основою для територіальної оборони та підтримки внутрішньо переміщених осіб. Оновлене законодавство щодо місцевого самоврядування посилило інструменти прямої демократії, але не врахувало специфіку воєнного стану, зокрема ролі військових адміністрацій, що створює правові колізії. Існує необхідність удосконалення законодавства щодо місцевих виборів, а також ухвалення важливих законопроектів з питань адміністрацій, виборчого права та референдумів для підвищення ефективності місцевого самоврядування і демократичного розвитку.

## МЕДІА



Суспільний мовник «Суспільне» значно покращив свою впізнаваність та довіру з початку повномасштабного вторгнення. Однак він залишається недофінансованим і стикається з нестачею кадрів, як і багато інших українських медіа. У той же час телемарафон «Єдині новини» продовжує виходити в ефір, хоча його ефективність і сприйняття населення викликають все більше сумнівів. Українські журналісти виконують свою роботу, хоча й в умовах жорстоких бойових дій та переміщення. Право громадян на інформацію серйозно обмежується в прикордонних та окупованих районах, оскільки російські окупанти запроваджують жорстку цензуру та знищують інфраструктуру. Обговорення можливих форм регулювання соціальних мереж триває, зокрема щодо Telegram, найпопулярнішого соціального медіа серед українців під час війни.

## ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО



Громадянське суспільство залишається опорою для стійкості країни під час війни, продовжуючи залучати кошти на гуманітарні потреби та підтримку оборони країни. Організації громадянського суспільства також є джерелом експертизи та підтримки для уряду, зокрема в сфері євроінтеграції. При коригуванні нормативно-правової бази для громадянського суспільства уряд повинен обрати підхід, який враховує унікальну динаміку громадянського суспільства, забезпечуючи його функціонування без перешкод чи надмірного втручання. Це особливо важливо з огляду на труднощі, з якими стикається громадянське суспільство через серйозну нестачу кадрів у час значних потреб у демократичному контролі.

## ПРАВА ЛЮДИНИ

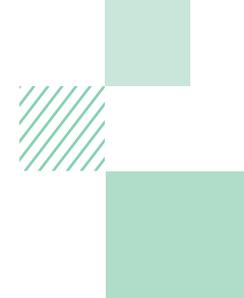


Протягом першої половини 2024 року зафіксовано 46 випадків атак та тиску на правозахисників та журналістів; якщо така ж динаміка збережеться до кінця року – загальна кількість випадків буде більшою, ніж у попередні роки. Законодавчі ініціативи, такі як проект закону, що обмежує доступ до Єдиного державного реєстру судових рішень, загрожують публічній прозорості та судовій відповідальності. Антидискримінаційні закони України залишаються неадекватними у порівнянні зі стандартами ЄС, не забезпечуючи всебічного захисту різних маргіналізованих груп. Кримінальна реакція на злочини на ґрунті ненависті є слабкою, часто ґрунтується на неадекватних звинуваченнях і відсутності захисту жертв.



# I. ПАРЛАМЕНТ





## **Досягнення та позитивні тенденції**

**Діяльність Парламенту поступово повертається до усталеного порядку.** Попри агресію Росії проти України, діяльність Парламенту поступово повертається до регламентованого, усталеного порядку, звісно, з урахуванням безпекових факторів. Зокрема, у дні проведення пленарних засідань, у п'ятницю, відновлено проведення «години запитань до Уряду», що є важливим фактором з точки зору виконання Верховною Радою України контрольної функції.

**Журналісти знову отримали доступ до будівлі Верховної Ради України та** мають можливість висвітлювати діяльність законодавчого органу та народних депутатів України, хоча й досі з певними обмеженнями через вимоги військового часу.

**Робота Парламенту стала більш прозорою.** Пленарні засідання Верховної Ради України транслюють, хоч і у записі через безпекові обмеження. На офіційному веб порталі Парламенту України з'явився доступ до інформації, яка з початком повномасштабного вторгнення не оприлюднювалася, зокрема, до стенограм пленарних засідань, до інформації про народних депутатів України, про результати їхнього голосування та іншу діяльність, помічників-консультантів народних депутатів України, депутатські фракції і групи, склад комітетів.

**Верховна Рада України прагне досягнути консенсусу в прийнятті рішень.** Парламентські політичні сили демонструють прагнення до діалогу та досягнення консенсусу. Зокрема, відновлено зустрічі керівництва Парламенту та представників усіх депутатських фракцій і груп у форматі Діалогу Жана Моне. З лютого 2022 року проведено 3 таких зустрічі (**остання у квітні 2024 року**). Результатами цих зустрічей є, наприклад, досягнення парламентарями згоди щодо проведення парламентських і президентських виборів після закінчення війни та дії правового режиму воєнного стану. Також було призначено представника парламентської меншості Ярослава Юрчишина Головою Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова.

**Налагодження більш тісної співпраці з Європейським Парламентом.** Якщо у попередньому звіті зазначалося про вповільнення співпраці Верховної Ради України з Європейським Парламентом, то сьогодні можна констатувати, що така співпраця відбувається на належному рівні. Голова Верховної Ради України та Президентка Європейського Парламенту ще в кінці 2023 року підписали **Меморандум про взаєморозуміння**, у якому наголошується на важливості спільних заходів щодо відновлення, розвитку та проведення реформ в Україні, зміцненні інституційної спроможності й прозорості роботи Верховної Ради України. Примітним є те, що Меморандум закріпив формат співпраці на рівні парламентських комітетів і ефективне співробітництво вже відбувається, зокрема, в частині консультацій про процес вступу країни до Європейського Союзу та у сфері адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу.



## **Проблеми і виклики**

**Відсутність публічного порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України.** Така практика, яка триває від початку повномасштабної агресії, не сприяє відкритості та прозорості діяльності Парламенту й обмежує права громадян на участь в управлінні державними справами. Звісно, порядок денний пленарних засідань Верховної Ради України не публікується з міркувань безпеки, однак питання попереднього ознайомлення громадськості з законопроектами, які мають бути найближчим часом розглянуті Парламентом, потребує пошуку шляхів вирішення.

Допомогти забезпечити участь громадян і зацікавлених сторін у законодавчому процесі може ухвалений Парламентом Закон України «Про публічні консультації», який визначає основні засади проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, спрямований на усунення недоліків наявної нормативно-правової бази, яка є непослідовною та часто призводить до формальних або неефективних процесів консультацій. Однак цей Закон не встановлює обов'язку проведення публічних консультацій щодо законопроектів, підготовлених народними депутатами України та Президентом України, і набрання ним чинності передбачено лише через рік після припинення або скасування воєнного стану.

**Обмеження парламентської дипломатії.** 1 січня 2024 року набрало чинності розпорядження Голови Верховної Ради України від 29 грудня 2023 року №1367 «Про внесення змін до розпорядження Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2022 року №806 «Про деякі питання порядку оформлення народними депутатами України відряджень за кордон в умовах дії воєнного стану». Цими змінами обмежено перелік підстав для оформлення відрядження за кордон, зобов'язано народних депутатів України перед закордонним відрядженням погоджувати тези офіційних заяв та коментарів щодо реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин із Міністерством закордонних справ України. Неузгодження таких тез є підставою для відмови наступного разу в наданні дозволу на відрядження.

Цей недемократичний порядок, що **став інструментом обмеження політичної діяльності народних обранців, передусім – опозиційних, призвів до низки політичних скандалів, викликав стурбованість Європейського парламенту, проте продовжує бути чинним.**

Народні депутати у березні 2024 року внесли проект **Постанови Верховної Ради України** щодо усунення перешкод для закордонних поїздок парламентарів, однак його, досі не розглянув Парламент.

**Спроможність Парламенту ефективно та вчасно розглядати законопроекти щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (acquis EC).**

**Початок переговорів про вступ України в Європейський Союз** акцентував увагу на інституційній спроможності Верховної Ради України виконувати вимоги щодо наближення українського законодавства до права Європейського Союзу. У секретаріатах комітетів, Апараті Верховної Ради України мало осіб, які знають право Європейського Союзу та процедуру приєднання нових членів, вільно володіють англійською або французькою мовами. Рівень володіння мовами країн ЄС народними депутатами України теж недостатній.

**Низький рівень співпраці Парламенту з Урядом** також викликає стурбованість з огляду на велику кількість законодавчих актів, які потрібно буде приймати для адаптації законодавства України до положень *acquis* ЄС. Адже саме Уряд є основним суб'єктом ініціювання законопроектів, спрямованих на адаптацію, виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.



### **Рекомендації та можливі рішення**

- Вирішити питання обмеження парламентської дипломатії щодо відряджень народних депутатів шляхом внесення змін до розпорядження Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2022 року №806. Загалом, у перспективі, слід законодавчо врегулювати права опозиції.
- Опублікувати на офіційному вебпорталі Парламенту України порядок денний пленарного засідання Верховної Ради України за кілька днів до його проведення, а для дотримання безпекових вимог – робити це без зазначення дати.
- Внести зміни до Закону України «Про публічні консультації» щодо встановлення обов'язку проведення публічних консультацій стосовно законопроектів усіма суб'єктами права законодавчої ініціативи та набрання ним чинності раніше припинення або скасування воєнного стану.
- Ухвалити проект закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо розгляду законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) **реєстр. № 8242**, який уже розглянув профільний комітет.
- Ухвалити прийнятий в першому читанні законопроект «Про парламентську службу», **реєстр. №4530**. Його реалізація могла б сприяти підвищенню престижу роботи у сфері забезпечення діяльності законодавчого органу, і залученню необхідних фахівців.
- Налагодити співпрацю в адаптації законодавства та виконання міжнародно-правових зобов'язань держави у сфері європейської інтеграції між представниками країн, які нещодавно стали членами Європейського Союзу, та українськими парламентарями.



## II. ВИБОРИ



## **Досягнення та позитивні тенденції**

**Українське суспільство вважає Президента та парламент легітимними державницькими інституціями**, попри пропагандистську інформаційну кампанію держави-агресора з дискредитації легітимності української влади. За результатами опитування КМІС, проведеного у травні 2024 року, 70% українців вважають, що Володимир Зеленський повинен залишатися на посаді Президента до закінчення воєнного стану.

**Державний реєстр виборців відновив свою роботу вперше з початку повномасштабного вторгнення.** Наразі цей інструмент обліку громадян, які мають право голосу, не є доступним для публічного користування. Проте органи ведення Реєстру вже здійснюють оновлення даних відповідно до закону та актуалізують дані за період з лютого 2022 року до листопада 2023 року, коли Реєстр не функціонував.

**Представники всіх фракцій і депутатських груп у Верховній Раді України підписали спільні Висновки, згідно з якими погодилися проводити вибори лише після завершення війни**, з достатнім часом для їх підготовки та проведення. Ця домовленість, досягнута у ході Дев'ятого «Діалогу Жана Моне» у листопаді 2023 року, передбачає також збереження пропорційної виборчої системи з відкритими списками, передбаченої чинним Виборчим кодексом України. Це політичні зобов'язання, а тому не гарантують незмінність позицій підписантів у майбутньому.

**Робота над удосконаленням виборчого законодавства відповідно до минулих рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ триває, попри виклики війни.** Зокрема, у червні 2024 року в Парламенті було зареєстровано законопроект щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах.

## **Проблеми і виклики**

**Під час воєнного стану проведення виборів в Україні неможливе та заборонено на конституційному та законодавчому рівні.** Парламентські вибори мали відбутися у жовтні 2023 року, президентські – у березні 2024 року. Враховуючи активні бойові дії на лінії розмежування, стан підвищеної небезпеки на усій території України, масову внутрішню та зовнішню міграцію, а також масштабні руйнування інфраструктури, проведення виборів із дотриманням міжнародних стандартів є неможливим.

**Невизначеність щодо часу проведення післявоєнних виборів, який залежить від наразі невідомого моменту закінчення війни.** Передбачений Виборчим Кодексом України строк призначення післявоєнних виборів – не пізніше місяця з



дня припинення або скасування воєнного стану. Цього недостатньо для організації післявоєнних виборів з огляду на безпекові, організаційні й інфраструктурні виклики. Так званий «перехідний період» строком у півроку, визначений домовленостями політичних сил, впливає з поточних масштабів та викликів і є дуже умовним. Якщо війна триватиме довше, навіть цей строк може виявитись замалим. Водночас, війна може перейти в менш активну фазу, за якої правовий режим воєнного стану на всій або частині території країни може зберігатись, однак виклики та обмеження, що унеможливають проведення демократичних виборів, можуть бути мінімізовані або взагалі відсутні.

**Процедура встановлення неможливості проведення виборів і референдумів на окремих територіях має бути врегульована законодавчо.** Україна прагне повернути під свій контроль усі території, що були у складі держави від здобуття незалежності. Однак, активні бойові дії тривають, і наразі невідомо, в межах яких територіальних реалій закінчиться війна. На окремих деокупованих територіях, які потребуватимуть відновлення конституційного ладу, органів правопорядку, місцевої влади, а також базової інфраструктури для життєдіяльності населення, провести вибори після скасування або припинення правового режиму воєнного стану буде складно, навіть з урахуванням «перехідного періоду».

**Територіальна організація виборів в Україні та за її межами потребує змін через значні переміщення людей та масові руйнування.** Це має особливе значення при проведенні парламентських та місцевих виборів для отримання збалансованих і пропорційних результатів голосування. Деякі виборчі регіони, визначені у Виборчому кодексі України, повністю або частково окуповані державою-агресором. Низка територіальних громад існують виключно юридично, адже ні виборчої інфраструктури, ні виборців там немає. Якщо Росія продовжуватиме надалі або навіть посилить війну, проблеми можуть лише наростати. Відтак, це безпосередньо зумовлює зміни меж територіальних виборчих округів, їх центрів, а також кількості дільничних виборчих комісій.

**Забезпечення реалізації активного виборчого права.** За даними Центру економічної стратегії на кінець січня 2024 року за кордоном через війну перебувало 4,9 млн. українців. Кількість внутрішньо переміщених осіб в межах території України офіційно сягає близько 4,6 млн. осіб. В умовах такої масової зовнішньої та внутрішньої міграції серйозним викликом післявоєнних виборів є забезпечення можливості таким громадянам України реалізувати власне право голосу. Мережа виборчих дільниць, створена в українських дипломатичних установах за кордоном, не здатна забезпечити участь у виборах мільйонів біженців. Організація голосування в межах України ускладнює відсутність достовірної інформації про кількість внутрішньо переміщених осіб та територію їх розселення, яка може змінюватися через безпекову ситуацію.

**Вкрай важливо на післявоєнних виборах забезпечити реалізацію активного виборчого права військовослужбовцями**, які захищають суверенітет, територіальну цілісність держави та демократичні цінності зі зброєю в руках. Ймовірно, завершення війни не означитиме масову демобілізацію та значна частина особового складу залишатиметься на лінії розмежування для гарантування безпеки. Відтак, організація голосування потребуватиме збільшення кількості виборчих дільниць недалеко до місць дислокації військового контингенту та можливого збільшення відведеного часу для голосування військових.



### **Рекомендації для забезпечення вільних і демократичних виборів у післявоєнній Україні**

- Внести відповідні законодавчі зміни, які передбачатимуть чітко визначений і необхідний термін підготовки до післявоєнних виборів. Це потрібно зробити до скасування чи припинення воєнного стану, але не менш ніж за рік до виборів. Необхідними також є законодавчі зміни, які визначатимуть об'єктивні та комплексні критерії для встановлення неможливості проведення виборів на певних територіях. Зокрема, необхідно передбачити чітко визначену процедуру прийняття такого рішення та механізм його оскарження, а також врахувати інші рекомендації Венеціанської комісії з питання встановлення неможливості проведення виборів і референдумів на окремих територіях, викладені у спільному висновку CDL-AD(2021)045.
- До скасування або припинення воєнного стану провести широку інформаційну кампанію з інформування виборців, заохочуючи їх скористатись своїм правом самостійно оновити дані у Державному реєстрі виборців. Це дозволить отримати актуальну інформацію про їх місцезнаходження і оптимізувати кількість виборчих дільниць відповідно до потреб.
- На рівні закону варто встановити особливості здійснення голосування військовослужбовцями, які забезпечили б сприятливі умови для реалізації ними права голосу.
- Процес розробки законодавчих змін до виборчого законодавства має відбуватися публічно та прозоро із залученням експертного середовища та громадянського суспільства.



# III. ВИКОНАВЧА ВЛАДА



## **Досягнення та позитивні тенденції**

**Якщо перші роки повномасштабного вторгнення були періодом кризового реагування системи державного управління на нові виклики, то у 2024 році відбулася вже певна її адаптація до роботи у військовий час.** Підвищується прогнозованість середньострокового бюджетного фінансування та ефективність співпраці з головними країнами-донорами, зокрема в рамках групи G7. Засідання Уряду перейшли в гнучкий онлайн формат, що дає змогу оперативно ухвалювати необхідні рішення.

**Майже стабілізовано критичний відтік кадрів, який спостерігався протягом 2022-2023 років.** Цьому, зокрема, сприяє надання певним категоріям державних службовців права на можливе звільнення від мобілізації та більш стабільні умови оплати праці порівняно з приватним сектором.

**Законом України “Про Державний бюджет на 2024 рік” запроваджено нові підходи у оплаті праці державних службовців з прив’язкою до класифікації посад.** Це дозволить зробити їх більш прозорими, конкурентними та справедливими. Водночас реформа оплати праці вимагає ухвалення окремого базового закону в цій сфері (проект реєстр #8222). Також відновлено проведення засідань Координаційної ради з питань реформування державного управління та утворено Міжвідомчу робочу групу з питань удосконалення законодавства з питань державного управління за співголовування Першого заступника Голови Верховної Ради України та Міністра Кабінету Міністрів України.

**Триває робота над підготовкою Дорожньої карти “Реформування державного управління” в рамках перемовин про членство України в ЄС.**

## **Проблеми і виклики**

**Низька спроможність Кабінету Міністрів України формувати та координувати політики.** Визначений Конституцією України вищий орган у системі виконавчої влади так і не став головним центром вироблення стратегії розвитку держави. Створення в міністерствах підрозділів відповідальних за аналіз та формування політики у відповідних сферах, попри два позитивні рішення Координаційної ради з реформування державного управління з цього питання, зупинилось на півдорозі. Методологія аналізу та розробки політики досі не затверджена. Інструменти аналізу політики (такі як польовий моніторинг, визначення пріоритетів, вибір альтернативних варіантів, оцінка впливу, публічні консультації та моніторинг ефективності) застосовуються в дуже обмеженому обсязі. Пріоритети державної політики фактично визначаються зобов’язаннями України в рамках процесу євроінтеграції та двосторонніми документами (планами співпраці) з ключовими донорами (МВФ, Світовий банк, США, ЄС, група G7).



**Значну кількість рішень приймають структури, які очолює або безпосередньо координує Президент (відповідно до його повноважень) - Офіс Президента, Рада національної безпеки і оборони, Ставка Верховного головнокомандуючого.** Указом Президента на Офіс Президента покладено допоміжні та дорадчі функції, але на практиці його вплив значно суттєвіший.

**Необхідно покращити взаємодію парламенту та уряду.** Описані вище проблеми призводять до того, що документи політики часто Урядом не готуються, а більшість законопроектів ініціюють народні депутати України без проходження необхідних стадій розроблення політики, зокрема оцінки впливу та консультації з громадськістю. Це можна розглядати як спосіб штучного скорочення процедури їх підготовки та узгодження. За даними програми SIGMA, частка “депутатських” законопроектів становить аж 63%. Водночас, ефективність такого підходу є сумнівною, адже уникнення необхідних процедур підготовки, які здебільшого проходять урядові проекти, та умовна “швидкість” безпосередньо впливає на якість таких рішень. Як наслідок, за даними програми SIGMA у 2022 році частка ініційованих народними депутатами нових законів, переглянутих протягом першого року після прийняття, становила 54%. Система моніторингу їх застосування на практиці, так само як і система парламентського контролю в цілому потребує посилення.

**Ухвалений Парламентом Закон України «Про правотворчу діяльність», який би мав покращити процедуру підготовки та впровадження законодавчих актів, набуває чинності аж через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.** При цьому, вже на цьому етапі у експертної спільноти є пропозиції щодо вдосконалення його положень, щоб посилити здатність України адаптувати законодавство до ЄС.

**Державна служба залишається непривабливою для багатьох спеціалістів.** Низька престижність в суспільстві, відсутність добору на основі заслуг через зупинку конкурсних процедур, непрозора оплата праці, мінімальні гарантії (можливість звільнення внаслідок реорганізації чи разового негативного оцінювання), численні обмеження пов’язані з проходженням державної служби стримують успішних професійних кандидатів з бізнесу та громадського секторів від вступу на посаду, а також призводять до високого рівня плинності кадрів всередині самої системи.

Розпочата реформа оплати праці, покликана упорядкувати систему оплати праці та її зв’язок з класифікацією посад рухається надзвичайно повільно та піддається серйозному відомчому тиску. Базовий закон з цього питання так і не ухвалено, а відповідні положення є лише в законі Про Державний бюджет на 2024 рік.



## Можливі рішення та рекомендації

- Завершити реформування міністерств (розподіл усіх сфер державної політики між міністрами та створення директоратів, законодавче закріплення організації їхньої роботи).
- Нормативна, методологічна та освітня підтримка розробки політики та нормотворчості в міністерствах, зокрема оцінка впливу, публічні консультації та оцінка реалізованої політики.
- Розширити функції та зміцнити спроможність Секретаріату Кабінету Міністрів (СКМУ), як центру уряду (створення директоратів для розробки міжгалузевої політики, посилення впливу Прем'єр-міністра, централізація в СКМУ або аутсорсинг функцій служби міністерства тощо).
- Спростити реалізацію Урядом законодавчої ініціативи та запровадити однакові правила підготовки урядових та депутатських проектів, удосконалити спільне планування законодавчої діяльності Урядом і Парламентом, розвинути парламентський контроль.
- Реформувати управління державною службою на основі відокремлення розробки та реалізації політики.
- Розглянути питання про відновлення конкурсної процедури прийняття на роботу державних службовців, яка зараз не діє через воєнний стан.
- Підвищити та упорядкувати оплату праці державних службовців.



# IV. СУДОВА СИСТЕМА



## **Здобутки і позитивна динаміка**

**Важливим досягненням став старт процедури ратифікації Римського статуту.** 21 серпня 2024 р. Парламент ухвалив закон про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) та поправок до нього. Україна підписала статут в 2000 році, а зобов'язання щодо його ратифікації були закріплені ще в Угоді про асоціацію з ЄС 2014 року. Набрання чинності **законом** про ратифікацію залежить від очікуваного ухвалення змін до Кримінального кодексу та інших законів. Ратифікацію було здійснено з умовою про невизнання юрисдикції суду протягом семи років щодо злочинів, які ймовірно були вчинені громадянами України. Цей важливий крок дозволить Україні брати повноцінну участь у діяльності МКС, спростить обмін інформацією та доказами між національними органами кримінального переслідування та МКС, а жертви воєнних злочинів отримують більше ефективних можливостей для захисту. Відповідальність за військові злочини буде посилена.

**Було відновлено кваліфікаційне оцінювання суддів.** На початку листопада 2023 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) відновила проведення кваліфікаційного оцінювання суддів, яке було на паузі з листопада 2019 року. Важливим здобутком є **погодження** ВККС та Громадською радою доброчесності (ГРД) спільних індикаторів для визначення невідповідності судді чи кандидата на посаду судді критеріям доброчесності та професійної етики.

**Оновлено процедури добору суддів у місцеві суди та добір цих суддів за новими правилами.** В грудні 2023 р. парламент ухвалив **закон** щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри, яким, з-поміж іншого, передбачено проведення співбесід з переможцями конкурсів, під час яких ВККС досліджує відповідність кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики. Оголошений в середині вересня 2023 р. конкурс на 560 вакантних посад у місцевих судах, ВККС завершувала вже за оновленою процедурою.

**Оголошено конкурсні добори до апеляційних судів і Вищого антикорупційного суду.** 14 вересня 2023 р. ВККС **оголосила** конкурс на 550 посад суддів апеляційних судів, а 23 листопада 2023 р. – **конкурс** на зайняття 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду. Кількість вакантних посад в апеляційних судах сягає **52%**, а стале функціонування Вищого антикорупційного суду є запорукою успішної інтеграції України в ЄС.

**Президент України здійснив перші призначення нових суддів.** В травні 2024 року, після понад дворічної перерви Президент підписав 24 укази про призначення 114 суддів, а в липні - ще 38 указів про призначення 215 суддів. Вперше з 2020 р. у місцеві суди були призначені нові судді.



## **Проблеми і виклики**

**Війна продовжує чинити негативний вплив на ресурсне забезпечення судів.** У зв'язку з активними бойовими діями та тимчасовою окупацією окремих територій України, наразі понад сотня судів **не здійснює правосуддя**, а їхня територіальна підсудність передана іншим судам. З початку повномасштабного вторгнення і до кінця 2023 року 132 приміщення судових установ **зазнали** ушкоджень різного ступеня, а 15 приміщень судів зруйновані повністю. Для відновлення цих приміщень **потрібно** майже 2 млрд. грн., в той час як в бюджеті на 2024 рік на це було закладено лише трохи більше 500 млн. грн.

**Відсутня стратегія судової реформи.** Строк дії попередньої президентської **стратегії** розвитку системи правосуддя завершився у 2023 р., а тому наразі відсутній комплексний програмний документ, який містив би візію судової реформи.

**Незаповненими є вакансії у Вищій раді правосуддя (ВРП).** Це ключовий орган суддівського врядування, який відповідає за призначення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів. До складу Ради входить 21 член, яких призначають (обирають) за квотами різних суб'єктів. З лютого 2022 року у ВРП незаповненими залишаються квоти від Президента України та адвокатської спільноти (по два члени). Президент зволікає з розглядом рекомендацій Етичної ради, а адвокатська спільнота взагалі не оголошує конкурс із заповнення своїх вакансій.

**Неповна ефективність механізмів забезпечення підзвітності суддів.** В 2021 році було **передбачено** створення Служби дисциплінарних інспекторів, які мали перебрати на себе функції члена ВРП-доповідача у дисциплінарній справі (здійснювати попередню перевірку скарг, готувати справу до розгляду). Створити вчасно службу не вдалося, що призвело до зупинки в серпні 2021 р. розгляду ВРП дисциплінарних скарг. В листопаді 2023 р. вдалося відновити дисциплінарну функцію ВРП, а в грудні того ж року **оголосити** конкурс з відбору дисциплінарних інспекторів. Проте, Служба поки не сформована. За понад два роки у ВРП накопичилося більше 14 тис. нерозглянутих дисциплінарних скарг, що зумовило необхідність запровадження критеріїв пріоритетності їх розгляду, щоб судді, які вчинили грубі порушення не змогли уникнути відповідальності. В листопаді 2023 р. ВРП **визначила** такі критерії, проте механізм їх застосування залишається нерегульованим - визначення дисциплінарної скарги як «пріоритетної» залежить від розсуду члена ВРП-доповідача, що створює можливості для зловживань.

Важливим механізмом очищення суддівського корпусу від непрофесійних чи недобросовісних суддів є кваліфікаційне оцінювання, яке мають пройти всі судді, призначені до конституційних змін 2016 року. Існує ризик негативного впливу на

перебіг кваліфікаційного оцінювання постанови Великої палати Верховного Суду у справі [№9901/198/20](#). Суд визначив, що стосовно суддів, які проходили оцінювання до 30 грудня 2023 р. і щодо яких Громадська рада доброчесності (ГРД) затвердила висновок про їх невідповідність критерію доброчесності, остаточне рішення про відповідність займаній посаді могла прийняти колегія ВККС і висновок ГРД не потрібно було «долати» на пленарному засіданні Комісії. Як [вказала](#) ГРД, таке рішення може знівелювати оцінювання для 180 суддів з висновками Ради, з яких щодо 14 вже внесені подання про звільнення.

**Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС) бракує інституційної спроможності для одночасного проведення численних кадрових процедур.** ВККС - це орган суддівського врядування, відповідальний за проведення конкурсного добору та кваліфікаційного оцінювання суддів. Першочерговими завданнями Комісії є подолання істотного кадрового голоду у судовій системі ([вакантними](#) є понад 30% посад), а також завершення кваліфікаційного оцінювання діючих суддів ([1884 судді](#)), що є масштабними та складними завданнями. Станом на початок червня 2024 року, кваліфікаційне оцінювання [пройшли](#) лише 105 суддів, тобто, поки що його темпи є невисокими. Наразі ВККС одночасно організовує та проводить декілька конкурсних процедур.

**Зволікання зі створенням суду для розгляду адміністративних справ загальнодержавного значення.** В грудні 2022 р. було [ліквідовано](#) Окружний адміністративний суд м. Києва, судді якого були учасниками численних корупційних скандалів, а на голову суду навіть були накладені санкції США. Відтоді навіть проект закону про створення цього суду, його юрисдикцію та порядок добору суддів лише планують внести.

**Призупинено процес реорганізації місцевих судів** під час дії правового режиму воєнного стану. Мережа цих судів досі не відповідає запровадженому в 2020 р. новому адміністративно-територіальному устрою України. Назви значної кількості місцевих судів потребують декомунізації.

**Зволікання з впровадженням електронного судочинства.** Станом на початок 2024 р. повноцінно [функціонують](#) лише три модулі Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи із шести. Технічний аудит цієї системи не завершено. Законодавство, що дозволить здійснювати повноцінний дистанційний розгляд певних категорій справ судами, не ухвалено, хоча відповідні законопроекти розроблені й внесені у парламент ([№№8358, 9151](#)).



## Рекомендації та можливі рішення

- З широким залученням стейкхолдерів розробити нову стратегію реформи системи правосуддя, яка врахує виклики для судової системи, пов'язані з війною та повоєнним відновленням, а також євроінтеграційний вектор розвитку країни. Затвердити план її імплементації, який визначатиме конкретні заходи, строки їх виконання, суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію, індикатори успішності та механізм здійснення моніторингу за станом їх виконання.
- Заповнити вакантні посади у ВРП за квотою Президента України та адвокатської спільноти.
- Сформувати Службу дисциплінарних інспекторів ВРП та налагодити її ефективну роботу.
- Посилити інституційну спроможність ВККС, зокрема, шляхом створення в Секретаріаті Комісії аналітичного підрозділу для збору та аналізу інформації в цілях оцінювання доброчесності суддів та кандидатів на посади суддів.
- Інтенсифікувати процедури кваліфікаційного оцінювання чинних суддів і конкурсні добори на вакантні посади суддів, які вже розпочаті ВККС.
- Створити вищий спеціалізований суд для розгляду адміністративних справ загальнодержавного значення, відбір суддів до якого здійснити із залученням міжнародних експертів (за зразком добору суддів Вищого антикорупційного суду).
- Створити дієвий механізм відновлення пошкоджених через військові дії приміщень судів та вирішення організаційних і юрисдикційних проблем судів, які тимчасово не здійснюють правосуддя.
- Привести мережу місцевих судів у відповідність до запровадженого у 2020 р. нового адміністративно-територіального устрою України.
- Завершити повноцінне впровадження електронного судочинства в Україні.
- Ухвалити законодавчі зміни, необхідні для ефективної імплементації Римського Статуту МКС.



# V. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ



## **Здобутки і позитивні тенденції**

**Місцеве самоврядування в умовах повномасштабної російської агресії продемонструвало стійкість і спроможність виконувати свої обов'язки та забезпечувати життєздатність громад.** Місцеве самоврядування стало не лише основою для організації територіальної оборони, а й рушійною силою для об'єднання волонтерських ініціатив. Завдяки зусиллям органів місцевого самоврядування вдалося забезпечити та створити належні умови для внутрішньо переміщених осіб, які знайшли прихисток у різних регіонах країни. Десятиріччя реформи децентралізації, відзначене у 2024 році, переконливо довело свою ефективність, особливо в умовах війни. Стійкість та готовність місцевого самоврядування діяти в таких складних умовах є яскравим свідченням успішності цієї реформи<sup>3</sup>.

**Ухвалено закон, яким відрегульовано повноваження місцевого самоврядування щодо фінансування з місцевих бюджетів для потреб сил оборони.** Цей закон було прийнято Парламентом та спрямовано на підпис Президенту.

**Міністерство з питань реінтеграції розробило Стратегію відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України.** Громадськими експертами напрацьовано і представлено концепцію організації публічного управління на деокупованих територіях Донецької та Луганської областей після припинення чи скасування воєнного стану та розроблені рекомендації до заходів державної політики щодо організації системи органів публічної влади в Донецькій та Луганській областях.

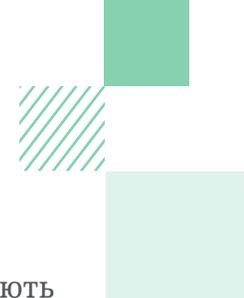
**Ухвалені Парламентом у травні 2024 року законодавчі зміни щодо місцевого самоврядування мають позитивний потенціал.** Вони визначають чіткий перелік інструментів прямого народовладдя, та врегульовують їх застосування. Встановлюються норми щодо обов'язковості звітування сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою. Статути територіальних громад набувають статусу обов'язкового документа з можливістю реалізації цієї норми через пролонгацію її застосування з 01.01.2027 р. Надано нормативне визначення терміну «мешканець», що потенційно дозволить інтегрувати ВПО у життя громад.

## **Проблеми і виклики**

**Проте, зазначені законодавчі зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» також мають ряд недоліків, зокрема вони не враховують реалії воєнного стану.** Закон не передбачає особливостей реалізації місцевої демократії на деокупованих територіях і не визначає ролі та повноваження військових адміністрацій у забезпеченні участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення під час воєнного стану. Крім того, цей проект закону досі не підписаний Президентом України, але й не повернутий до парламенту з пропозиціями.

---

<sup>3</sup> Див. заяви Офісу Ради Європи в Україні <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/council-of-europe-supports-continuation-of-decentralisation-reform>



**Невизначеність щодо часу проведення чергових місцевих виборів**, які мають відбутися 26 жовтня 2025 року. У разі продовження дії правового режиму воєнного стану в цей час, проведення виборів буде заборонено законом, що формує нові загрози до неспроможності органів місцевого самоврядування. Невизначеним є і склад територій, які будуть підконтрольні Уряду України та де можуть бути безпечно проведені вибори. Крім того, закон «Про правовий режим воєнного стану» і Виборчий кодекс України передбачають різні терміни прийняття рішення про проведення місцевих виборів після скасування воєнного стану (90 та 30 днів відповідно).

**Чинна система пропорційного представництва з відкритими списками унеможливорює участь незалежних кандидатів на місцевих виборах.** Це суперечить Копенгагенському документу ОБСЄ 1990 року. Крім того, застосована до місцевих виборів пропорційна виборча система (партійні списки з преференціями) була доволі складною для розуміння виборцями.

**Затримується ухвалення законопроекту щодо змін до закону «Про місцеві державні адміністрації».** Його редакції за 4 роки, що минули від реєстрації, постійно змінюються. Проблемою законопроекту є внесення до нього галузевих повноважень місцевих адміністрацій за принципом чинного закону. Це суперечить принципу реформування місцевих адміністрацій в органи префектурного типу.

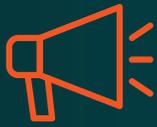
**Закон «Про правовий режим воєнного стану» нечітко регулює підстави створення військових адміністрацій.** Їх, зокрема, дозволено створювати на територіях громад, які не знаходяться в зоні бойових дій. Найбільш показовими є випадки у Вараській та Нетішинській громадах Рівненської та Хмельницької областей відповідно. Існує також колізія у розмежуванні повноважень між очільниками місцевого самоврядування і військових адміністрацій. У разі утворення військової адміністрації і призначення голови громади на цю посаду, він продовжує виконувати повноваження голови громади, адже місцеве самоврядування продовжує функціонувати, і одночасно виконує повноваження голови військової адміністрації. Крім того, у чотирьох тимчасово окупованих територіальних громадах Донецької області донині формально існують військово-цивільні адміністрації (надалі – ВЦА), а ще в шести досі де-юре функціонує місцеве самоврядування.

**Попри конституційні гарантії, в Україні зараз відсутня законодавча можливість проведення місцевих референдумів.** Хоч і проведення всеукраїнських та місцевих референдумів забороняється під час воєнного стану, однак більш ніж 10-річна відсутність законодавчої регламентації проведення місцевих референдумів підриває демократичні засади народовладдя в Україні. 2021 року у Парламенті ІХ скликання було зареєстровано проект Закону про місцевий референдум (реєстр. № 5512), який був позитивно оцінений Венеційською комісією, однак його досі не розглянуто парламентом.

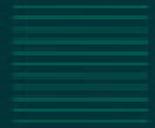


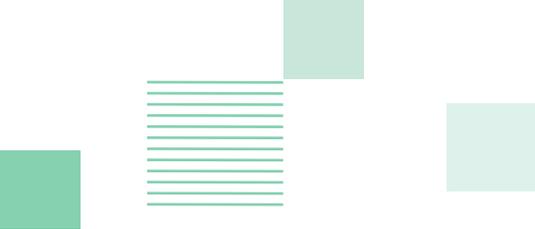
## Рекомендації та можливі рішення

- Конкретизувати підстави утворення військових адміністрацій на місцях, передбачивши їх функціонування у громадах, які відповідають вичерпному переліку ознак, насамперед, безпекової, наприклад через визнання їх територіями активних або можливих бойових дій.
- Надати військовим адміністраціям повноважень, які характерні органам місцевого самоврядування базового рівня (рівень територіальних громад) та передбачивши всі безпекові повноваження для військових адміністрацій районного і обласного рівнів. З цією метою необхідно переглянути повноваження військових адміністрацій, закріплені в ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».
- До моменту припинення або скасування воєнного стану унормувати положення законодавства, що стосуються організації та проведення місцевих виборів після воєнного стану, зокрема, усунення колізії оголошення строків призначення місцевих виборів. Розпочати підготовку до проведення місцевих виборів у тих громадах, які відповідатимуть безпековим критеріям, визначеним законодавством, та де є можливим дотримання принципів виборчого права. На цей момент це стосується 14 областей та міста Київ. Незважаючи на невизначеність щодо термінів проведення виборів та безпекових умов, вже зараз слід розробити підхід для визначення громад, де безпекові, інфраструктурні та демографічні умови дозволяють проведення місцевих виборів на базі адаптованого законодавства.
- Удосконалити положення Виборчого кодексу, що визначають виборчу систему на місцевих виборах, передбачивши якнайширше застосування на місцевих виборах мажоритарну виборчу систему з багатомандатними округами
- Ухвалити закон про місцевий референдум, який створить можливість громадянам здійснювати народне волевиявлення щодо питань місцевого значення.
- Доопрацювати та ухвалити проєкт закону №4298 «Про місцеві державні адміністрації».
- Узгодити реформу розподілу та розмежування повноважень через ухвалення нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та/або ухвалення Закону України «Про територіальну громаду».



# VI. МЕДІА





## **Здобутки і позитивна динаміка**

**Закон України “Про медіа” концептуально узгоджується з підходами Європейського Акту про свободу медіа (ЕМФА)**, ухвалений в травні 2024 року. Проте, Україні ще доведеться гармонізувати законодавство та значно оновити інші нормативно-правові акти, щоб забезпечити діяльність журналі.

**Суспільне, громадський мовник, з моменту повномасштабного вторгнення значно покращило свою видимість, впізнаваність і довіру**, особливо на різних цифрових платформах. Так, лише за останній рік Українське радіо збільшило аудиторію на 18%, канал Перший з 5 до 8%, сайт Суспільного — з 2 до 4%. Вайбер-канал Суспільного збільшив охоплення з 1% до 5%. Протягом повномасштабного вторгнення Суспільне видало низку важливих соціальних, історичних фільмів, а також фільмів та розслідувань, пов’язаних з війною.

Відновлення медіа-ринку. За оцінками учасників ринку, рекламний ринок поступово, але впевнено відновлює свої позиції. Медіа, надто регіональні, посилюють свої позиції та стають регіональними лідерами, як от медіагрупа “Накипіло”, “Гвара” у Харкові. Формуються коаліції на кшталт “Вікна Відновлення”, основою яких стали східноукраїнські медіа “Рубрика” та “Східний Варіант”. Це сприяє співпраці між ЗМІ та журналістами, зацікавленими у висвітленні питань відновлення країни.

**Стратегія когнітивної деокупації Криму**, представлена представництвом Президента в АР Крим в грудні 2023 року стала першим візійним документом, спрямованим на моделювання ситуації з інформаційним простором Криму, наслідками окупації та напрямками дій, що мають вчинятися на етапах до деокупації та після фізичної деокупації. Розроблений план, що перебуває на розгляді уряду передбачатиме комплекс заходів і роль державних органів, медіа і ОГС щодо подолання не лише наслідків окупації, але і міфологем спричинених пропагандою Росії, СРСР, Російської імперії.

## **Проблеми і виклики**

**За даними Інституту масової інформації, повномасштабне вторгнення росії уже знищило понад 230 українських медіа через** фізичне знищенням або окупацію міст, депопуляцію і зникнення місцевого ринку, втрату персоналу, який змушений був евакуюватися.

**З 24 лютого 2022 року загинули 88 медійників** (11 - при виконанні службових обов’язків, 77 – як учасники бойових дій чи від російських обстрілів та катувань). Журналісти стали об’єктом полювання росіян як на передовій і на окупованих територіях, так і в умовно мирних містах. Так, на території Криму 19 журналістів



з-поміж українців та кримських татар зазнали кримінальних переслідувань, а робота навіть громадських журналістів є небезпечною. В Одесі було затримано угруповання, що планувало вбивство журналістів, а в Києві було затримано групу осіб, що готували замах на журналіста Дмитра Гордона. Загальна мобілізація, яка триває в країні, спричиняє кадровий голод редакцій і потребу в залученні людей без журналістської освіти або без досвіду.

**Телемарафон “Єдині новини” продовжує роботу, проте втрачає релевантність для аудиторії.** Цей проєкт (всі провідні канали показують єдину програму) було запроваджено у 2022 році для реалізації спільної інформаційної політики. Станом на серпень 2024 року, за даними опитування фонду «Демократичні ініціативи», близько половини (50,6%) українців вважають, що марафон повністю або частково втратив актуальність. Протилежної думки дотримуються лише 18%. Це ставить питання як про ефективність донесення інформації через телемарафон, так і витрачання бюджетних коштів на його виробництво.

**Руйнація передавальної інфраструктури ускладнює доступ до сигналу телебачення і радіо.** В умовах блекауту, а особливо в умовах окупації, традиційне радіо відіграє почасти унікальну роль доставки інформації, проте доступ до його сигналу часто буває ускладнений. З повномасштабним вторгненням обстрілам піддавалися центральна телевежа у м. Києві, телевежі у Рівному, на Білоцерківщині та ін. Вежа у Білопільлі Сумської області росія обстріляла 17 червня 2023 року, а 6 травня 2024 року вона була пошкоджена. Вежа в с. Чаплинка Херсонської області, що здійснювала мовлення на раніше окупований Крим потрапила в окупацію 24 лютого 2022 року. Таким чином, мовлення на Крим здійснюється лише через супутник.

**Окупація «відрізає» інформаційний простір окупованих територій.** Доступ до інформації громадян там окупанти обмежують через перекомутацію телесигналу, зміну маршрутизації мережі інтернет через російські сервери, внесення російським цензурним органом Роскомнадзор сайтів до переліку заборонених. Ба більше, Росія вживає заходів для вилучення VPN додатків і сервісів, а також удосконалює систему фільтрації для блокування VPN фактично реалізуючи концепт «суверенного інтернету».

Крім того, на всіх прифронтових і окупованих територіях відбувається «глушіння» сигналу українських медіа. Зафіксовано також випадки глушіння супутникових сигналів центральних українських телеканалів, зокрема Суспільного, групи 1+1 та ін. Також відбувалися інциденти кібератак на сайти Української правди, Liga.net тощо.

**Брак кадрів також впливає на державні інституції в медіа сфері, завданням яких є формування та реалізація політик.** Так, передбачена законом про медіа гарантія фінансування для членів медійного регулятора 2 роки поспіль зупиняється законом



про державний бюджет. При цьому саме на регулятора припадає основний тягар імплементації закону про медіа як євроінтеграційного.

**Проблеми регулювання Telegram, основного джерела споживання новин в Україні.** Актами прямої дії Європейського союзу (Акт про цифрові сервіси, Акт про цифровий маркетинг (DSA, DMA) та Європейський акт про свободу медіа (EMFA) визначено роль соціальних мереж та обов'язки, як перед користувачами, так і перед державами-членами, а акт про свободу медіа, зокрема пов'язав платформи і медіа. Європейська Комісія визначила перелік дуже великих онлайн платформ, в який **по-трапили** більшість онлайн-платформ, зокрема ТікТок. Проте, до цього переліку не увійшов Telegram, гібридна (з групами і каналами, власники яких дуже часто лишаються невідомими) мережа російського походження. Telegram намагається дотримуватися норм щодо представництва в ЄС і сповіщення користувачів, але робить це доволі формалістично. Намагання медійного регулятора, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, а також правоохоронних органів комунікувати з адміністрацією Телеграм, здебільшого залишаються без відповіді.

**Відсутність ефективного регулювання соціальних медіа в Україні** становить серйозний виклик свободі слова, а також реалізації прав і практик напрацьованих Європейським Судом з прав людини. Користувачі платформ не можуть скористатися такими інструментами, як право на відповідь і спростування, існують проблеми з незаконним використанням зображень. Серйозному обмеженню і блокуванню піддаються різні форми сатири. Так, видання Ліга.нет лише в жовтні змогло вийти зі 4-місячного обмеження охоплення аудиторії за поширення сатиричних колажів про ПВК Вангер та Пригожина.

**Держава недовиконує свої зобов'язання щодо передбаченого законом мінімального рівня фінансування суспільного мовника.** Попри індексацію видатків з 1,85 до 2,17 млрд грн на Суспільне у проекті бюджету на 2025 рік є ризик зменшення фінансування через нерозуміння ролі або відверте бажання зменшити вплив непідконтрольної ані владі ані олігархічним групам медійної корпорації. Недофінансування Суспільного також знижує спроможність компанії виробляти якісний контент як для внутрішнього ринку, так і назовні, та бути конкурентними на ринку праці, який потерпає від «кадрового голоду».

**Під час ухвалення закону про медіа, з його перехідних положень було вилучено масив правок до виборчого кодексу.** Пізніше, такий проект було зареєстровано **окремо**, проте, попри рекомендацію профільного комітету, з грудня 2022 року жодного поступу в його ухваленні не відбулось.



## Можливі рішення та рекомендації

- Продовжити гармонізацію законодавства України з ЄС, з урахуванням наявних обмежень і війни, а саме:
  - ухвалити законопроект 8310 щодо змін у виборче законодавство, які стосуються роботи медіа;
  - розробити та ухвалити закони щодо гармонізації з DSA, DMA та EMFA.
- Забезпечити справедливе фінансування (відсоток від державного бюджету — видатки на війну), а по закінченню війни — гарантувати передбачене законом фінансування Суспільного та медійного регулятора.
- Переглянути підходи до іномовлення та зробити його ефективним та підзвітним. Розглянути альтернативні моделі інформаційної присутності за кордоном.
- Привести діяльність парламентського телеканалу до моделі, що існує в країнах ЄС, передбачити законодавче регулювання його діяльності
- Стимулювати ринок, зокрема через Суспільне, програми Українського культурного фонду, механізм копродукшену щодо вироблення або адаптації контенту для молоді.
- Посилити виготовлення контенту англійською, французькою та іспанською мовою з метою охоплення аудиторії відповідних країни.
- Забезпечити належний громадський контроль над виборами Голови Правління Суспільного у 2025 році та Наглядової ради Суспільного у 2026 році.
- Посилити комунікацію з окупованими територіями, з урахуванням блокувань соцмереж країною агресором; забезпечити підготовку інформаційних кампаній, спрямованих на когнітивну деокупацію Криму та інших окупованих територій.
- Вжити заходів щодо розв'язання кримінальних справ щодо злочинів проти журналістів (справа Гонгадзе, Павла Шеремета та ін.)
- Міжнародним партнерам посилити інституційну підтримку медіа та медійних ОГС, відповідальних за євроінтеграцію, освіту та проектування політик.
- Проводити системну ревізію безпеки медіа як на період ведення війни, так і у повоєнний час.



# VII. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО



## **Досягнення та позитивні тенденції**

**Громадянське суспільство продовжує утримувати високий рівень довіри з боку громадян** (довіра до волонтерських організацій в квітні 2024 року становить 85%, до громадських організацій 61%), та мати **вплив** на розробку і прийняття державної політики.

Посилився вплив організацій громадянського суспільства (ОГС) на євроінтеграційні процеси, зокрема через взаємодію з Представництвом ЄС в Україні. ОГС надали істотну підтримку уряду України в підготовці відповідей на опитувальник Європейської комісії, що допомогло зробити відповіді на нього більш повними. У звіті Європейської комісії про прогрес України, опублікованому в листопаді 2023 було відзначено роль громадянського суспільства. Громадські організації також допомагають розробляти законопроекти, проводити аналітичні дослідження, адвокатувати державну політику як на рівні України, так і на **рівні ЄС**. Громадянське суспільство вийшло на новий рівень визнання свого впливу на процеси відновлення України з інтеграцією своїх представників майже у кожну панель і подію **Конференції з відновлення України в Берліні**, яка відбулася в червні 2024 року.

**Попри виклики війни, розвивається діалог і партнерство між органами державної влади та ОГС.** У вересні 2023 року - вперше в Україні Уряд провів Тиждень громадянського суспільства (щорічно відзначатиметься в тиждень, на який припадає Міжнародний день демократії). Було розроблено та презентовано план дій з впровадження ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд». У червні 2024 Секретаріат Кабінету Міністрів провів консультації з напрацювання Плану заходів для виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства України на 2025-2026 роки.

**Громадські організації активно долучилися та вплинули на доопрацювання законопроекту про регулювання лобізму, ухваленого у лютому 2024 року як ЗУ «Про лобізм».** Залучення громадських організацій дозволило перетворити його з джерела загрози для громадянського суспільства на компромісний і такий, що формує засади упрозорення тіньових впливів на процес формування державної політики та прийняття владних рішень.



## **Проблеми і виклики**

Перешкоди в доступі до банківських послуг на національному та міжнародному рівнях. Україна є стороною збройного конфлікту, на її території ведеться повномасштабна війна. Це призводить до більш глибокого фінансового моніторингу згідно з міжнародними стандартами і затримками в фінансових операціях, що утруднює або сповільнює/припиняє операційну діяльність ОГС, зокрема тих, які залучають кошти на підтримку своєї роботи від приватних осіб. Громадські організації **ведуть діалог з Національним банком України** та банківським сектором для відстеження та запобігання таким проблемам.

**Непередбачувані наслідки у разі прийняття змін до законодавства.** Це, серед іншого, стосується норм законодавства у сфері протидії відмиванню брудних коштів та запобігання фінансуванню тероризму, що може призвести до проблем також і з операційною діяльністю ОГС. Брак урахування інтересів організацій громадянського суспільства може призвести до ускладнень в роботі з банківськими рахунками та оперуванні коштами, що надходять з-за кордону. Потребує уваги також законопроект про єдину систему відеомоніторингу стану публічної безпеки, який передбачає ідентифікацію громадян системою відеонагляду, і може стати причиною масових порушень прав людини та обмежень об'єднань громадян.

**Повномасштабна війна негативно впливає на «людський капітал» організацій громадянського суспільства.** Щоденними загрозами є такі основні типи небезпек: фізичні – через постійні обстріли з боку РФ, цифрові - продовження гібридної війни і цифрові атаки, погіршення ментальної безпеки. Відбувається також відтік кадрів через мобілізацію чи перехід кваліфікованих професіоналів у міжнародні проекти.



## Можливі рішення та рекомендації

- Продовження та посилення практики залучення громадянського суспільства до процесу підготовки України до членства в ЄС.
- Залучення організацій громадянського суспільства до розробки Плану заходів у 2025-2026 на виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства України
- Затвердження концепції Державної програми розвитку волонтерства в Україні на 2025-2030 роках та ухвалення самої програми (проект розроблено та передано на розгляд Мінсоцполітики)
- **Внесення змін** до Постанов Національного банку України **№ 65** та **107**, а також застосування ризик-орієнтованого підходу до ОГС під час визначення ризиковості їх фінансових операцій; врахування в законодавстві України **положень оновленої в 2023 році** Рекомендації 8 FATF, яка унеможливує оцінку ОГС на принципах 'one size fits all', виводить з-під заходів посиленого фінансового моніторингу аналітичні центри.
- Підписання Президентом України ухвалених ВРУ законів України “Про внесення змін до Закону України **«Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування»** та **«Про публічні консультації»**.
- Ухвалення закону про використання камер відеоспостереження з функцією автоматичного розпізнавання обличчя має супроводжуватися широким обговоренням, спрямованим на забезпечення контролю за використанням отриманих даних та запобігання порушенням прав людини та права на свободу асоціацій.
- Ухвалення змін до Податкового кодексу, які стимулюватимуть страхування життя та здоров'я волонтерів.
- Доречною є організація та проведення спільних тематичних навчань представників ОГС та державних інституцій з метою поглиблення взаєморозуміння та вивчення правових засад діяльності одне одного.



# VIII. ПРАВА ЛЮДИНИ



## **Досягнення та позитивні тенденції**

**Навіть попри воєнний стан і широкі повноваження, уряд переважно не обмежує права людини без необхідності і дотримується законодавства.** Органи влади не забороняють і не припиняють мирні зібрання, а українці організовують мітинги для привернення уваги влади і суспільства до найважливіших проблем.

**Ухвалено зміни до низки законів щодо захисту національних меншин, зокрема їхніх освітніх, культурних, мовних та інформаційних прав.** В цілому ці зміни значно покращили ситуацію: у школи повернулася освіта мовами національних меншин (щоправда, тільки тими, які є офіційними в ЄС), значно збільшився обсяг дозволеного використання мов національних меншин у медіа тощо. Протягом 2024 року уряд працював над практичною імплементацією вказаних змін.

## **Проблеми і виклики**

**На підконтрольній українській владі території відновилися тенденція нападів і тиску на громадських активістів і правозахисників.** У 2023 році Правозахисний центр ZMINA зафіксував 50 випадків переслідування громадських активістів і правозахисників на підконтрольних українській владі територіях. Це приблизно вдвічі менше порівняно з роками до повномасштабного вторгнення Росії, коли ZMINA документувала близько 100 таких випадків щороку. Однак у 2024 році динаміка почала зростати. Лише за перше півріччя 2024 року до Центр прав людини ZMINA зафіксувала 46 випадків переслідування активістів та правозахисників, включно з новими формами тиску та дискредитації, зокрема, одним із інструментів була мобілізація. Незважаючи на важливість мобілізаційних заходів в Україні під час війни, такі дії не можуть стати покаранням за громадську чи правозахисну діяльність.

**Тривожним сигналом є законодавча ініціатива щодо обмеження доступу громадськості до Єдиного державного реєстру судових рішень (ЄДРС), розробленого для захисту чутливої інформації від ворожих спецслужб.** Законопроект надає суддям право на власний розсуд вилучати будь-які відомості з судових рішень в ЄДРСУ (навіть якщо справа розглядалася у відкритому судовому засіданні), а на період воєнного стану – вилучати з реєстру всі судові рішення у справах про злочини проти основ національної безпеки, охорони державної таємниці, недоторканності державного кордону, призов і мобілізацію, а також порядок проходження військової служби. Це непропорційно обмежує право українців на отримання інформації, що становить значний суспільний інтерес, наділяє суддів широкими позапроцесуальними повноваженнями та фактично ліквідує інститут відкритого доступу до судових рішень через **ЄДРСУ як досягнення української демократії.** Попри численні **заклики** громадських організацій відхилити цей законопроект, він готується до другого читання у парламенті.



**Ще одна негативна тенденція - кримінальне переслідування волонтерів.** Протягом 2022 року до Центру прав людини ZMINA надійшла інформація про 17 випадків притягнення волонтерів до кримінальної відповідальності за статтею 201-2 Кримінального кодексу України за нібито «збут гуманітарної допомоги з метою наживи». Практично у всіх випадках слідство використовувало провокацію для отримання формальних ознак вчинення злочину, спотворено застосовувало статтю кримінального закону та спотворювало обставини справи. До кінця 2023 року у співпраці з Центром прав людини ZMINA вдалося припинити кримінальне переслідування волонтерів у семи провадженнях. У 2023 році загальна динаміка порушення кримінальних проваджень за статтею 201-2 Кримінального кодексу України знизилася: цього року ZMINA зафіксувала лише один випадок такого притягнення (це було у 2022 році). Незважаючи на те, що в цілому це позитивна тенденція, 11 кримінальних проваджень проти 13 волонтерів все ще тривають, що негативно впливає на волонтерську діяльність в Україні.

**Українське антидискримінаційне законодавство лише частково відповідає мінімальним стандартам ЄС та іншим зобов'язанням згідно з міжнародним правом.** Таким чином, Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та Кримінальний кодекс України, а також різноманітні нормативно-правові акти містять суперечливий та неповний перелік ознак, які захищаються від дискримінації (зокрема, щодо таких ознак, як «сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність», «внутрішнє переміщення» та «ВІЛ-позитивний статус», «стан здоров'я»), що призводить до порушення принципу рівності повідношенню до груп, які не можуть користуватися захистом закону. Крім того, основне антидискримінаційне законодавство містить неповний перелік форм забороненої поведінки та оминає такі форми, як множинна дискримінація, віктимізація, сегрегація, відмова в розумному пристосуванні, а також не передбачає адміністративної відповідальності за дискримінацію, зокрема, можливість накладення штрафів за дискримінацію. Загалом зміни, внесені за останні роки, значно покращили стандарти захисту вразливих груп населення та меншин. Стратегічні документи, які зараз розробляються в контексті вступу до ЄС, будуть важливими для довгострокової роботи з приведення українського законодавства у повну відповідність до міжнародних стандартів, зокрема, рекомендацій Венеціанської комісії.

**Кримінальне законодавство у сфері реагування на прояви нетерпимості та захисту прав жертв злочинів на ґрунті ненависті також лише частково гармонізовано з європейськими стандартами.** Таким чином, чинний Кримінальний кодекс України передбачає кримінальне покарання за прояви дискримінації. Зокрема, стаття 161 Кримінального кодексу України містить великий перелік складів злочину, які не пов'язані з фізичним насильством та не відповідають принципу пропорційності покарання. Крім того, як показала українська судова практика, кримінальне провадження не є ефективним засобом захисту від багатьох форм дискримінації. Тому разом із запровадженням можливої адміністративної відповідальності за прояви дискримінації необхідно декриміналізувати дискримінацію.



Більшість злочинів на ґрунті ненависті в Україні не розслідуються належним чином через складність доведення мотиву нетерпимості. На стадії досудового розслідування в основному розслідуються злочини, не пов'язані з нанесенням тяжких тілесних ушкоджень, за статтею 294 Кримінального кодексу України (хуліганство). Провадження за статтею 161 порушують лише в порядку приватного обвинувачення, тобто залежно від повідомлення потерпілого, і в багатьох випадках порушники уникають покарання через відсутність конкретного потерпілого або небажання потерпілих проходити тривалий і виснажливий кримінальний провадження. Існує брак захисту жертв у кримінальному процесі та уваги до їх безпеки та інших потреб, що призводить до того, що певна кількість злочинів на ґрунті ненависті замовчується. Особливої уваги потребує розширення переліку охоронюваних ознак у Кримінальному кодексі України та запровадження окремого покарання за розпалювання ворожнечі (мову ворожнечі) та злочини на ґрунті ненависті, зокрема розширення переліку обставин, що обтяжують покарання.

**Брак якісних даних про прояви дискримінації в українському суспільстві.** Роботу органів влади слід посилити з огляду на необхідність розвитку системи збору та аналізу дезагрегованих даних про всі прояви дискримінації та нетерпимості в різних сферах суспільного життя, проведення регулярних вимірювань реакції на дискримінацію та рівня упередженості в суспільстві, здійснюючи регулярне навчання з питань запобігання та протидії різним проявам дискримінації, а також забезпечуючи доступність у роботі правоохоронних органів, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та інших представників органів державної влади.



## Можливі рішення та рекомендації

- Ефективно, належно та в розумні строки розслідувати злочини проти активістів та правозахисників; припинити практику безпідставного переслідування представників громадянського суспільства.
- Відхилити законопроект № 7033-д «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення розголошення певної інформації в текстах судових рішень».
- Внести зміни до законодавства щодо переліку охоронних знаків, механізмів застосування різних засобів правового захисту, повноважень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо реагування на прояви дискримінації тощо.
- Переглянути положення Кримінального кодексу України щодо злочинів на ґрунті ненависті та привести їх у відповідність до міжнародних стандартів.
- Розробити та запровадити уніфіковану систему збору дезагрегованих даних про різні прояви дискримінації серед центральних органів державної влади та органів виконавчої влади.



