

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПISKA

до проєкту Закону України

“Про захист осіб, які здійснюють громадську участь, від явно необґрунтованих позовів або зловживань судовим процесом”

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроєкту

Протягом останнього десятиліття в Україні, як і в державах - членах Європейського Союзу, спостерігається стійке зростання випадків зловмисного використання судових процесів як інструменту тиску, залякування або помсти щодо журналістів, правозахисників, викривачів, громадських активістів, представників громадських організацій, науковців та інших осіб, які здійснюють громадську участь. Такі позови формально ґрунтуються на нормах законодавства (про захист честі, гідності, ділової репутації, відшкодування шкоди тощо), однак фактично не мають на меті захист дійсно порушеного права, а спрямовані на фінансове та процесуальне виснаження відповідача, придушення свободи вираження поглядів і створення стримувального ефекту щодо подальшої громадської та журналістської діяльності. У міжнародній практиці такі позови отримали назву «стратегічні позови проти участі громадськості» (Strategic Lawsuits Against Public Participation, SLAPP).

Особливість стратегічних позовів проти участі громадськості (SLAPP) полягає в тому, що такі позови зовні можуть мати форму звичайних цивільних або господарських спорів, зокрема спорів про захист честі, гідності та ділової репутації, спростування інформації, відшкодування моральної чи майнової шкоди, захист приватності або інших прав. Водночас сукупність обставин справи може свідчити, що судовий процес використовується не для добросовісного захисту порушеного права, а для запобігання, перешкоджання, обмеження громадської участі або покарання за неї. Тривале провадження, значні витрати на правничу допомогу, надмірний розмір вимог, множинність чи скоординованість справ, вибір незручної юрисдикції, процесуальне затягування та інші способи тиску здатні створювати стримувальний ефект, спонукати до самоцензури та зменшувати готовність осіб брати участь у суспільно важливих дискусіях.

За даними аналітичних матеріалів, використаних під час розроблення законопроєкту, проблема SLAPP має системний характер у європейському просторі: Коаліція проти SLAPP у Європі (CASE) зафіксувала 1 049 випадків стратегічних позовів проти участі громадськості у 2010–2023 роках. Українські громадські організації та аналітичні центри також звертають увагу на використання

судових процедур як засобу тиску на журналістів, медіа, громадських активістів, правозахисників, викривачів та інших осіб, які поширюють інформацію або здійснюють іншу діяльність із питань суспільного інтересу.

У відповідь на поширення таких практик Європейським Парламентом 11 квітня 2024 року було прийнято Директиву (ЄС) 2024/1069 про захист осіб, які беруть участь у громадській діяльності, від явно необґрунтованих претензій або зловживань у судових процесах («Стратегічні позови проти громадської участі»).

Директива встановлює мінімальні процесуальні гарантії у цивільних справах із транскордонними наслідками, зокрема щодо підтримки відповідача, забезпечення судових витрат, раннього відхилення явно необґрунтованих вимог, обов'язку позивача належно обґрунтувати вимоги, відшкодування судових витрат, застосування стримувальних заходів, а також захисту від неправомірних проваджень і рішень третіх держав.

Окремим європейським орієнтиром є Рекомендація CM/Rec(2024)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо протидії використанню стратегічних позовів проти участі громадськості. Вона виходить із широкого розуміння громадської участі та питань суспільного інтересу, охоплює не лише журналістів і медіа, а й громадські організації, правозахисників, науковців, екологічних активістів та інших учасників публічних дебатів, і рекомендує комплексні структурні й процесуальні гарантії, засоби правового захисту, підтримку потерпілих, прозорість, моніторинг, навчання та підвищення обізнаності.

Чинне законодавство України містить загальні положення щодо неприпустимості зловживання матеріальними та процесуальними правами, розподілу судових витрат, застосування заходів процесуального примусу та інших процесуальних запобіжників. Судова практика також розвиває підходи до протидії недобросовісному використанню права на звернення до суду. Водночас зазначені загальні норми та сформовані судовою практикою підходи не формують цілісного спеціального механізму протидії зловживанням судовим процесом саме у зв'язку із здійсненням громадської участі (SLAPP). Зокрема, законодавство не встановлює єдиних критеріїв визначення громадської участі та відповідних зловживань, спеціальних процесуальних механізмів їх своєчасного виявлення та припинення, комплексних гарантій підтримки відповідачів, а також спеціальних засобів захисту від транскордонних та інших пов'язаних із SLAPP зловживань.

Водночас сучасна судова практика підтверджує наявність у суду повноважень реагувати на очевидно недобросовісне використання права на звернення до суду. Зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 1 липня 2026 року у

справі № 910/10837/25 сформульовано важливі підходи щодо запобігання зловживанню правом у зв'язку з поданням завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер.

Велика Палата Верховного Суду, зокрема, звернула увагу на доцільність вирішення питання щодо наявності зловживання правом уже на стадії підготовчого провадження, а також підтвердила можливість суду порушувати це питання за власною ініціативою. Суд зазначив, що припинення розгляду справи у випадку очевидно недобросовісної поведінки позивача саме по собі не порушує права на доступ до суду. З огляду на завдання підготовчого провадження саме ця стадія є найбільш придатною для оцінки реальності спору, наявності матеріально-правового інтересу, добросовісності процесуальної поведінки сторін, взаємозв'язку між ними, а також можливого штучного характеру спору чи фіктивності заявлених вимог.

Зазначені підходи значною мірою узгоджуються із запропонованою законопроектом моделлю раннього реагування на зловживання судовим процесом. Водночас наявність відповідних повноважень суду, сформованих на рівні судової практики, не усуває необхідності їх законодавчого врегулювання саме у контексті протидії SLAPP. Спеціальне законодавче регулювання має забезпечити єдині та передбачувані критерії ідентифікації таких зловживань, визначити процесуальні механізми їх своєчасного виявлення та припинення, встановити належні гарантії для учасників громадської участі та сприяти узгодженості судової практики. При цьому запропонований підхід не обмежує право кожної особи на звернення до суду та не створює автоматичного імунітету для журналістів, активістів чи інших громадських учасників від обґрунтованих і правомірних вимог, а спрямований на забезпечення добросовісного здійснення права на звернення до суду та недопущення використання судового процесу як інструменту тиску на учасників громадської участі.

Необхідність такого законодавчого врегулювання додатково зумовлена євроінтеграційними зобов'язаннями України. Дорожньою картою з питань функціонування демократичних інституцій, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України “Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС” від 14 травня 2025 р. № 475-р, передбачено до IV кварталу 2027 року виконання заходу щодо внесення змін до законодавства з метою його гармонізації з Директивою (ЄС) 2024/1069 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про захист осіб, які беруть участь у громадській діяльності, від явно

необґрунтованих претензій або зловживань судовим процесом («Стратегічні позови проти участі громадськості»). Отже, законопроект спрямований не лише на розвиток уже наявних у судовій практиці механізмів протидії зловживанню процесуальними правами, а й на виконання визначеного державою завдання щодо гармонізації національного законодавства з правом Європейського Союзу.

Таким чином, запропоноване законодавче регулювання має не замінити наявні загальні процесуальні механізми чи підходи судової практики, а доповнити та конкретизувати їх з урахуванням специфіки SLAPP. Запровадження спеціального механізму має забезпечити своєчасне виявлення та припинення зловживань судовим процесом, належний баланс між правом на доступ до суду та свободою вираження поглядів, а також ефективний захист осіб, які здійснюють громадську участь.

2. Цілі і завдання прийняття законопроекту

Основною ціллю законопроекту є створення ефективної та збалансованої системи захисту осіб, які здійснюють громадську участь, від явно необґрунтованих позовів і зловживань судовим процесом.

Основними завданнями законопроекту є:

- законодавче визначення поняття «громадська участь», «громадський учасник», «питання суспільного інтересу», «зловживання судовим процесом проти громадської участі» та інших пов'язаних понять;
- визначення невичерпного переліку ознак зловживання судовим процесом проти громадської участі, які враховуються під час оцінки відповідних судових проваджень;
- встановлення системи державних гарантій захисту та підтримки громадської участі від явно необґрунтованих позовів і зловживань судовим процесом;
- забезпечення захисту громадських учасників та їхніх близьких осіб від протиправних посягань, пов'язаних із здійсненням громадської участі;
- запровадження спеціальних процедур, спрямованих на запобігання, припинення та встановлення відповідальності за зловживання судовим процесом проти громадської участі;
- встановлення спеціальних гарантій захисту громадських учасників у судових справах, пов'язаних із громадською участю, зокрема щодо обґрунтованості позовних вимог, добросовісності громадського учасника, захисту конфіденційних джерел інформації та недопущення непропорційного стримувального впливу судового захисту на громадську участь;

- визначення правового статусу потерпілих від зловживання судовим процесом проти громадської участі та гарантій для близьких осіб громадських учасників;
- забезпечення відшкодування збитків, матеріальної шкоди та компенсації моральної (немайнової) шкоди, завданих зловживанням судовим процесом проти громадської участі;
- створення механізмів підтримки громадських учасників, зокрема шляхом забезпечення доступу до правничої допомоги, представництва їхніх інтересів, участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та громадських утворень у відповідних судових справах;
- сприяння використанню позасудових способів врегулювання спорів, пов'язаних із громадською участю;
- забезпечення доступу громадських учасників до інформації про засоби правового захисту, процесуальні гарантії та наявні заходи підтримки;
- забезпечення відкритості, обліку, аналізу та оприлюднення статистичних і аналітичних даних щодо судових справ, пов'язаних із зловживанням судовим процесом проти громадської участі;
- розвиток міжнародного співробітництва, організація навчання, підвищення обізнаності та інституційної спроможності суддів, адвокатів, прокурорів, працівників апарату суду та інших заінтересованих осіб у сфері виявлення та протидії таким зловживанням.

3. Основні положення законопроекту

Проект Закону України “Про захист осіб, які здійснюють громадську участь, від явно необґрунтованих позовів або зловживань судовим процесом” розроблено з урахуванням положень Директиви (ЄС) 2024/1069 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року та Рекомендації CM/Rec(2024)2 Комітету міністрів Ради Європи. Його положення спрямовані на встановлення правових засад захисту та підтримки фізичних і юридичних осіб, які здійснюють громадську участь, від явно необґрунтованих позовів та зловживань судовим процесом.

Законопроект визначає поняття громадської участі, громадського учасника, питання суспільного інтересу, зловживання судовим процесом проти громадської участі та інші пов'язані поняття, а також встановлює невичерпний перелік ознак, які можуть свідчити про наявність такого зловживання. Захист відповідно до законопроекту пов'язується насамперед із характером діяльності особи та її

спрямованістю на питання суспільного інтересу, а не з наявністю певного професійного статусу.

Проектом передбачається система державних гарантій захисту громадської участі, зокрема запровадження спеціальних процедур протидії зловживанням судовим процесом, захист громадських учасників та їхніх близьких осіб, доступ до правничої допомоги, можливість участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та громадських утворень у відповідних судових справах, відшкодування шкоди, сприяння позасудовому врегулюванню спорів, доступ до інформації про засоби захисту, ведення та оприлюднення відповідної судової статистики, а також здійснення навчальних та інформаційно-просвітницьких заходів.

Окремі положення законопроекту встановлюють спеціальні гарантії у справах, пов'язаних із громадською участю, зокрема щодо обґрунтованості позовних вимог, врахування добросовісності громадського учасника, захисту конфіденційних джерел інформації, збереження права на застосування заходів захисту у разі зміни або відмови від позову та недопущення непропорційного стримувального впливу присудженого відшкодування на громадську участь. Також визначаються статус потерпілого від зловживання судовим процесом та право на відшкодування завданих збитків, матеріальної та моральної (немайнової) шкоди.

З метою забезпечення реалізації положень спеціального Закону передбачається внесення змін до Господарського процесуального кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України.

Зокрема, пропонується:

передбачити можливість вступу громадських утворень, які здійснюють діяльність у відповідних суспільно значущих сферах, за згодою відповідача у справи, пов'язані з його громадською участю, для надання висновків та висловлення позиції щодо вирішення справи;

передбачити можливість забезпечення майбутніх судових витрат відповідача у випадках, коли позов має ознаки зловживання судовим процесом проти громадської участі;

встановити спеціальні правила розподілу судових витрат із можливістю покладення їх на позивача у разі встановлення зловживання судовим процесом проти громадської участі незалежно від результатів розгляду спору, а також передбачити можливість застосування до такого позивача штрафу;

доповнити підстави для закриття провадження у справі випадком встановлення судом, що позов є зловживанням судовим процесом проти громадської участі;

передбачити розгляд справ, у яких позов пов'язаний із громадською участю відповідача, за правилами загального позовного провадження;

запровадити спеціальний порядок розгляду питання про наявність зловживання судовим процесом проти громадської участі, зокрема право відповідача звернутися з клопотанням про закриття провадження, покладення на позивача обов'язку надати достатнє правове та фактичне обґрунтування позовних вимог, встановлення спеціальних строків розгляду такого питання та невчинення інших процесуальних дій до його вирішення;

визначити процесуальні наслідки встановлення зловживання судовим процесом проти громадської участі як на стадії підготовчого провадження, так і під час розгляду справи по суті;

встановити додаткові процесуальні гарантії у справах, пов'язаних із провадженнями та рішеннями іноземних судів.

Крім того, передбачається внесення змін до законів України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”, “Про міжнародне приватне право”, “Про безоплатну правничу допомогу” та “Про судовий збір”.

Зазначеними змінами, зокрема, передбачається поширення відповідних заходів безпеки на громадських учасників та їхніх близьких осіб; встановлення додаткових гарантій у правовідносинах з іноземним елементом, у тому числі щодо застосовного права, юрисдикції українських судів та визнання і виконання рішень іноземних судів; розширення доступу визначених категорій осіб до безоплатної вторинної правничої допомоги, а також удосконалення правил справляння судового збору у відповідних категоріях справ.

4. Місце законопроекту в системі законодавства

Законопроект є проектом первинного Закону України, який запроваджує спеціальне міжгалузеве правове регулювання у сфері захисту прав людини, свободи вираження поглядів і громадської участі та взаємодіє з нормами цивільного, господарського процесуального і міжнародного приватного права.

Предмет регулювання законопроекту пов'язаний насамперед із Конституцією України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Цивільним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, законами України “Про міжнародне приватне

право”, “Про безоплатну правничу допомогу”, “Про судовий збір”, “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”, “Про судоустрій і статус суддів”, а також іншими актами, що регулюють свободу вираження поглядів, медіа, доступ до інформації, громадські об’єднання та судовий захист.

Прийняття спеціального Закону потребує одночасного набрання чинності узгодженими змінами до пов’язаних законодавчих актів, щоб матеріальні гарантії не залишилися без відповідних процесуальних механізмів реалізації.

5. Обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття

Прийняття законопроекту сприятиме:

- посиленню гарантій свободи вираження поглядів, свободи медіа та захисту журналістів, правозахисників, викривачів, науковців і громадських активістів від судового переслідування, пов’язаного з їхньою громадською діяльністю;
- зменшенню стримувального ефекту щодо оприлюднення суспільно значущої інформації та участі громадськості у публічних дебатах;
- підвищенню ефективності судового захисту прав громадських учасників завдяки запровадженню механізму раннього відхилення явно необґрунтованих позовів;
- наближенню законодавства України до права Європейського Союзу (Директива (ЄС) 2024/1069) та стандартів Ради Європи (Рекомендація СМ/Rec(2024)2), що є складовою виконання Україною зобов’язань у сфері європейської інтеграції;
- формуванню єдиної судової практики та статистичного обліку справ, пов’язаних із зловживанням судовим процесом проти громадської участі, що дасть змогу здійснювати подальший моніторинг ефективності запроваджених механізмів;
- зміцненню довіри суспільства до судової системи як інституту захисту, а не інструменту тиску на громадянське суспільство.

Законопроект не встановлює обмежень права на судовий захист (стаття 55 Конституції України) та не позбавляє добросовісного позивача можливості звернутися до суду за захистом дійсно порушеного права: усі запроваджувані гарантії застосовуються виключно за наявності встановлених судом ознак зловживання судовим процесом проти громадської участі, а тягар доведення таких ознак покладається на особу, яка на них посилається (відповідача), тоді як обов’язок

доведення обґрунтованості позовних вимог після заявлення відповідних заперечень покладається на позивача, що відповідає підходу статті 12 Директиви (ЄС) 2024/1069.

Законопроект не містить положень, які б негативно впливали на стан навколишнього природного середовища, на забезпечення захисту прав та свобод осіб з інвалідністю, на реалізацію прав дітей, а також не має ознак дискримінації за будь-якою з ознак, визначених законодавством України. Прийняття законопроекту не потребує ратифікації будь-яких міжнародних договорів України та не суперечить зобов'язанням України у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, навпаки, спрямоване на їх виконання.

6. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту після його прийняття може призвести до незначного збільшення навантаження на систему надання безоплатної правничої допомоги. Фінансування відповідних послуг здійснюватиметься за рахунок і в межах видатків Державного бюджету України, що щорічно передбачаються Міністерству юстиції України на функціонування системи безоплатної правничої допомоги.

Водночас запровадження передбачених законопроектом особливостей сплати судового збору може мати обмежений вплив на надходження до Державного бюджету України, оскільки відповідні механізми застосовуватимуться судом лише у випадках та за умов, визначених законом. З огляду на це істотного впливу на показники доходної частини Державного бюджету України не очікується.

Народні депутати України



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Юрчишин Ярослав Романович
Сертифікат: 3FAA9288358EC003040000009B153100B60DE500
Дійсний до: 08.06.2027 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
215д9/1-2026/228289 від 26.09.2026



2351619