

Аналітична записка



«Оцінка Дорожньої карти з питань верховенства щодо питань рівності та недискримінації: процес розробки, наявні прогалини та рекомендації для подальшої роботи з виконання заходів»

Підготовлено ГО Центр “Соціальна Дія”

Авторський колектив: Ірина Федорович, Олена Бондаренко

Червень 2025

I. Вступ і мета записки

Україна відкрила переговорний процес щодо вступу до Європейського Союзу в 2024 році. Першим кроком у цьому процесі є відкриття переговорів з Розділу 23 “Судова влада та фундаментальні права”. Серед вимог Розділу 23 є великий блок питань, які умовно можна об’єднати як питання *acquis* ЄС, що стосуються рівності, недискримінації та протидії злочинам з мотивом нетерпимості. 14 травня 2025 р. Кабінет Міністрів затвердив низку документів, серед яких – [“Дорожня карта з питань верховенства права”](#) (далі – Дорожня карта, ДК), яка повинна стати системною рамкою законодавчих та інституційних кроків до 2027 року і які відповідно містить низку заходів на покращення законодавчого регулювання та політики держави з зазначених питань.

Ще на початку переговорного процесу, уряд створив робочі (переговорні) групи до кожної Глави та долучив до роботи у цих робочих групах широке коло учасників: представників органів влади, наукову спільноту, громадські організації та експертів. ГО Центр “Соціальна Дія” (далі – ГО “ЦСД”), як і низка інших громадських організацій, увійшов до цієї робочої групи, подала низку пропозицій до редакцій ДК та спільно з іншими громадськими організаціями має низку рекомендацій щодо подальшого наповнення заходів, які зрештою зафіксовані в Дорожній карті та інших важливих кроків, яких має вжити Україна для досягнення відповідності з *acquis* ЄС, щодо стандартів, які стосуються рівності, недискримінації та протидії злочинам з мотивом нетерпимості. На думку авторок цієї аналітичної записки наразі ДК містить низку прогалин, які необхідно усунути.

Мета цієї аналітичної записки – надати цим стейкхолдерам конструктивний аналіз поточного стану Дорожньої карти щодо Розділу 23, а також запропонувати конкретні кроки для гармонізації з європейськими стандартами у сфері рівності, захисту прав людини та протидії дискримінації.

Відповідно, аналітична записка має чотири взаємопов’язані цілі:

1. системно проаналізувати чинний текст ДК у питаннях, які пов'язані з рівністю, недискримінацією та протидією злочинам на ґрунті нетерпимості, визначивши його сильні сторони й ключові прогалини;
2. узагальнити аргументи та пропозиції, сформульовані попередньо у тінювих звітах і пропозиціях громадянського суспільства, пояснивши, чому без врахування цих доповнень Україна не зможе робити законодавство відповідним до *acquis* ЄС;
3. запропонувати мінімальний стандарт для виконання заходів з ДК відповідно до стандартів ЄС і рекомендації щодо подальшої імплементації та вдосконалення ДК;
4. проаналізувати процес формування ДК на предмет відповідності принципу реальної участі (*meaningful participation*).

Методологічно текст аналітичної записки спирається на контент-аналіз: тексту затвердженої урядом дорожньої карти, альтернативних звітів громадських організацій за [2023](#) та 2024 роки, пропозицій ГО “ЦСД” та на релевантні норми *acquis* ЄС з питань рівності, а також практику міжнародних судів, рекомендації Ради Європи та інші міжнародні стандарти обов'язкові для України.

Аналітична записка **адресована** представникам центральних органів виконавчої влади, відповідальним за питання європейської інтеграції України. Зокрема, документ орієнтований на Секретаріат Кабінету Міністрів, Міністерство юстиції, Офіс Віце-прем'єр-міністра з євроінтеграції, а також МВС, Міноборони, Мінцифри та інші ЦОВВ, залучені до імплементації Розділу 23 переговорного процесу з ЄС. Також записка може бути корисною для профільних комітетів ВРУ, Офісу Генерального прокурора, Нацполіції, навчальних академій сектору безпеки та оборони, а також європейських партнерів і донорських структур, які підтримують реформу у сфері прав людини та протидії дискримінації.

II. Чинна редакція дорожньої карти: сильні сторони та прогалини

Попри недоліки у підготовчому етапі, ДК має кілька беззаперечних переваг:

- По-перше, документ містить чіткі дедлайни і вказує конкретних виконавців тих чи інших заходів (перелік всіх заходів, які мають стосунок до питань рівності, недискримінації та запобігання нетерпимості – див. у таблиці у Додатку 1);
- По-друге, автори ДК заклали низку важливих ініціатив в сфері рівності, обговорення яких безрезультатно тривало роками до моменту розробки ДК: запровадження реєстрованих партнерств для одностатевих пар, вдосконалення антидискримінаційного законодавства, криміналізацію мотиву нетерпимості у вигляді обтяжуючої обставини і зміни до Цивільного процесуального кодексу стосовно формулювання перенесення тягаря доказування у справах про дискримінацію серед інших;
- По-третє, ДК частково відповідає стратегічним напрямам [Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору](#) в Україні, а це означає, що між документами існує певна синергія: заходи з архітектурної й цифрової доступності названі серед пріоритетів.

Втім, поточна редакція має суттєві недоліки, нижче у таблиці № 1 їх узагальнений перелік з аргументами щодо відповідності *acquis* ЄС.

Чого бракує (не враховано з пропозицій ГО та експертів громадянського суспільства)	Чому це важливо виправити (з посиланням відповідний стандарт)
Питання розробки політик	
Відсутність заходів, що передбачають розробку єдиної наскрізної політики запобігання та протидії дискримінації.	Підхід ЄС, так само як і Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 7 говорять про необхідність визначення наскрізної державної політики запобігання та протидії усім проявам дискримінації, як орієнтиру для подальших змін НПА, підходів до збору даних, створення навчальних програм чи проведення інформаційних кампаній.
Відсутній комплексний підхід до збору даних про прояви нетерпимості.	Відповідно до ЄКРН ЗПР №11 (2007) держави повинні «створити та забезпечити функціонування системи реєстрації та моніторингу інцидентів на ґрунті расизму», яка відстежує шлях від інциденту до судового переслідування, ЗПР № 15 (2016) вимагає «послідовного, систематичного та всеосяжного» збору, узагальнення та публікації даних про мову ворожнечі; закликає до чіткого обов'язку органів влади повідомляти про всі скарги у статистичній формі, Рекомендації Комітету міністрів РЄ CM/Rec(2022)16 про боротьбу з мовою ворожнечі та CM/Rec(2024)4 про боротьбу зі злочинами на ґрунті ненависті закликають держави забезпечити збір дезаггредованих даних і підтримувати зв'язок із громадянським суспільством та органами з питань рівності, щоб виявляти випадки неповної звітності.
Повна дорожня карта імплементації Стамбульської конвенції (координація, звітування, публічний доступ до інформації) має включати в тому числі питання, які стосуються захисту та просування гендерної рівності у секторі оборони, цього наразі немає в ДК.	Конвенція зобов'язує держави-учасниці мати «комплексні й координовані» політики (ст. 7) та системну статистику (ст. 11); без дорожньої карти Україна не зможе звітувати про виконання Конвенції. Стамбульська конвенція та рекомендація Комітету міністрів РЄ CM/Rec(2017)18 вимагають від держав-учасниць секторальної інтеграції гендерного підходу, зокрема у війську.

Не включено план інклюзії ЛГБТІК+ у сектор оборони, а саме моніторинг становища, призначення уповноваженої/го особи, інформаційні кампанії у ЗСУ.

ЄС та Рада Європи підкреслюють, що стратегії рівності щодо ЛГБТІК+ мають мати наскрізний підхід, та втілюватись в тому числі у збройних силах, зокрема на це звертають увагу Рекомендація СМ/Rec(2010)5 РЄ («...установи, зокрема Збройні сили, повинні забезпечити недискримінаційне середовище») та Стратегія ЄК з рівності ЛГБТІК+ 2020–2025 вимагає національних планів у всіх секторах, зокрема безпеки й оборони.

Питання змін до чинних НПА

Під час імплементації заходів ДК варто звернути увагу на фрагментацію завдань, які могли б бути вирішені комплексними підходами, що характерно для завдань стосовно антидискримінаційного законодавства, обліку правопорушень, скоєних із мотивів нетерпимості тощо, визначення переліку захищених ознак для встановлення відповідальності за правопорушення з мотивів нетерпимості тощо (наприклад, пп. 3.4.1 та 3.11.1).

Бракує розширення концепції дискримінації – а саме включення визначень форм дискримінації (відмови в «розумному пристосуванні», віктимізації). Також потрібна уніфікація переліку захищених ознак в українському законодавстві включаючи, зокрема, Закон про засади запобігання та протидії дискримінації, Кодекс законів про працю, Кримінальний кодекс та інші.

Чинна редакція в ДК лишає неврегульованими питання захисту від видів дискримінації, які заборонені Директивами ЄС чи практикою Європейського суду справедливості та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Так, [Директива 2000/78/ЄС](#), ст. 2 §2 & 5 – встановлює обов'язок «розумного пристосування» для людей з інвалідністю. Захист від віктимізації в контексті дискримінації передбачений вимогами [Директиви 2000/43/ЄС](#).

Формулювання ДК наразі не в повною мірою відповідають Рамковому рішенням ЄС 2008/913/JHA щодо:

- криміналізації правопорушень, пов'язаних із закликами до насильства або нетерпимості, а також щодо можливості здійснювати досудове розслідування фактів

Рамкове рішення ЄС 2008/913/JHA містить перелік діянь, які мають бути криміналізовані у Статтях 1 та 2.

Рамкове рішення також вимагає «ефективних, пропорційних та стримуючих санкцій» за расизм і ксенофобію, незалежно від заяви жертви.

закликів до насильства або ненависті, спрямованих проти групи осіб або члена такої групи за відсутності заяви потерпілої особи • відповідальності юридичних осіб за публічні заклики до насильства/ненависті та інші заборонені рішенням діяння.	
Не передбачено розробку комплексного закону і стратегії підтримки потерпілих, які б в повною мірою імплементували Директиву 2012/29/ЄС (індивідуальна оцінка, права родичів, спеціалізовані служби підтримки).	1. Відсутність комплексного закону порушує мінімальні стандарти статей 8–24 директиви щодо індивідуальної оцінки, сімейних прав і спеціалізованих служб підтримки. 2. Директива 2012/29/ЄС, ст. 8–9 (служби підтримки) та ст. 22–23 (індивідуальна оцінка вразливості) зокрема наголошують на необхідності створення екосистеми для врахування критеріїв вразливості потерпілих та забезпечення їх “видимості” в загальному підході.
Не передбачено завдання розробити стандартизовані критерії та моніторинг архітектурної доступності (обов’язкові параметри у будівельній експертизі, навчання експертів, внесення даних у платформу DREAM).	1. Директива (EU) 2019/882, ст. 4–6 і пункти (48–49) – встановлюють спільні вимоги до «built environment». 2. Аналогічні вимоги містить UN CRPD, ст. 9 (доступність) – держава має запровадити стандарти й нагляд (ЄС є підписантом цієї Конвенції, відповідно вона є частиною EU aquis).
Стандартні операційні процедури (керівні принципи) та навчання	
Бракує заходів щодо запровадження посад спеціалізованих прокурорів/слідчих та створення стандартних операційних процедур (СОП) для ефективного розслідування злочинів на ґрунті нетерпимості (в тому числі в контексті міжнародних злочинів геноциду, злочинів проти людяності та воєнних злочинів).	ЗПР ЄКРП №11 та рекомендації FRA вимагають «спеціальних підрозділів» і стандартизованих процедур для ефективного розслідування расистських злочинів.
Замість окремих заходів	1. ДК передбачає подолання тренінги, тоді як досвід

Замість окремих заходів, потрібні постійні (обов'язкові) програми підвищення кваліфікації з недискримінації, мови ворожнечі та злочинів ненависті для поліції, прокурорів, суддів, офісу Омбудсмана, публічних службовців та військових.	1. Як передбачає дослідження трієтні, поділ досвід країн ЄС показує потребу в системній та наскрізній роботі з вбудовування питання запобігання та протидії усім проявам дискримінації в професійну підготовку та заходи з підвищення кваліфікації. 2. Ст. 25 Директиви 2012/29/ЄС та ст. 12 Стамбульської конвенції зобов'язують держави забезпечити регулярне навчання правоохоронців, суддів і держслужбовців. 3. Рекомендація CM/Rec(2024)4 про боротьбу зі злочинами на ґрунті ненависті закликає держави забезпечити «навчання та інформування співробітників правоохоронних органів, прокурорів ... і суддів про шкоду, спричинену нетерпимістю».
--	--

Збір та оприлюднення даних	
Не заплановано створення концепції, критеріїв та єдиної системи збору та публічного обміну дезагрегованими даними, яка б включала дані ЄРДР та інших відомств, а також обмін ними; щорічні відкриті звіти) щодо скарг на усі прояви дискримінації та нетерпимості.	Стандарти ЄС і РЄ вимагають регулярної, публічної та порівняльної статистики для політик рівності й протидії насильству, зокрема це Стамбульська конвенція, ст. 11 – обов'язок збирати й оприлюднювати дані, та Директива 2012/29/ЄС, ст. 28 – звітування та статистика жертв.

III. Пропозиції громадянського суспільства

Крім аналізу недоліків чинного законодавства та політики в сфері рівності, недискримінації та запобігання нетерпимості, підготовлених громадськими організаціями та опублікованих у тіньовому звіті до звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році, а також переліку рекомендацій, які містить цей [документ](#), експертки Робочої групи переговорного процесу у Розділі 23 підготували та кілька разів спрямували до уряду низку пропозицій, лише частина з яких була врахована у дещо зміненому вигляді, що впливатиме на подальшу якісну системну роботу з усунення недоліків чинного законодавства тощо.

ГО Центр “Соціальна Дія” надала уряду пропозиції щодо блоків, які стосуються принципу рівності і недискримінації в проєкті Дорожньої карти станом на березень 2025 року. Змістовно ці пропозиції концентруються навколо чотирьох векторів.

1. Кримінальне право – необхідність змін до ККУ щодо визначення та криміналізації злочинів

нетерпимості, крайніх проявів мови ворожнечі та встановлення відповідальності юридичних осіб, як того вимагає Рамкове рішення ЄС 2008/913/ІНА.

2. Питання доступу до правосуддя – відповідно до стандартів ЄС та рекомендацій Ради Європи, злочини нетерпимості мають розслідуватись незалежно від заяви потерпілого (це стосується різних проявів нетерпимості, як крайніх випадків мови ворожнечі, так і злочинів на ґрунті нетерпимості). Важливим етапом забезпечення доступу до правосуддя є початкова кваліфікація та належний збір даних про такі злочини (процесуальний обов'язок правоохоронних органів кваліфікувати мотив ненависті вже на стадії реєстрації в ЄРДР).
3. Ширше питання збору та використання даних для проведення системної державної політики гарантування рівності – мають бути внесені наскрізні зміни включно з показниками на рівні Держстату як узагальнюючого органу для збору, аналізу та публікації даних про усі прояви дискримінації, як того вимагають директиви ЄС та FRA.
4. Питання підтримки потерпілих від усіх проявів дискримінації – врахування статусу вразливості та побудова відповідної системи підтримки в підходах до роботи з потерпілими відповідно до Директиви 2012/29/ЄС.

Всі ці пропозиції та їх обґрунтування спираються як на стандарти ЄС, так і на інші міжнародні зобов'язання України та практику міжнародних судів, зокрема на рішення ЄСПЛ щодо України у справах щодо мотиву нетерпимості. Лише у 2024 році ЄСПЛ визнав Україну винною у порушенні принципу ефективного розслідування у справах з мотивом нетерпимості двічі, це [справи](#) Karter v Ukraine та Uzu v Ukraine, рішення в яких ЄСПЛ вчергове звертає увагу на відсутність ефективного розслідування злочинів нетерпимості та їх неналежну кваліфікацію.

IV. Мінімальні стандарти та необхідні доповнення до Дорожньої карти, які варто врахувати в процесі її імплементації

В цьому розділі ми наведемо мінімальні стандарти щодо виконання заходів, які передбачені Дорожньою картою, а також перелік заходів, які наразі в ДК відсутні, але мають бути запроваджені для відповідності українського законодавства та політик вимогам ЄС на стадії переговорів.

4.1 Мінімальні стандарти та орієнтири під час виконання заходів

Таблиця 2. Мінімальні стандарти для забезпечення відповідності заходів ДК вимогам ЄС

Розділ	Пункт ДК	Стандарт
3.4. Заходи проти расизму та ксенофобії, мова ворожнечі та злочини на ґрунті ненависті	3.4.1 – 2	Перелік діянь, які мають бути криміналізовані відповідно до Рамкового рішення ЄС 2008/913/JHA (ст. 1): • публічні заклики до насильства або ненависті, спрямовані проти групи осіб або члена такої групи • публічне розповсюдження або поширення творів, зображень чи інших матеріалів, що публічно підбурюють до насильства або ненависті, спрямованих проти групи осіб або члена такої групи • публічне потурання, заперечення або грубе применшення злочинів геноциду, злочинів проти людяності та воєнних злочинів як це визначено у статтях 6, 7 та 8 Статуту Міжнародного кримінального суду, коли така поведінка здійснюється у спосіб, що може призвести до підбурювання до насильства або ненависті щодо такої групи або члена такої групи • публічне потурання, заперечення або грубе применшення злочинів, визначених у статті 6 Статуту Міжнародного військового трибуналу, доданого до Лондонської угоди від 8 серпня 1945 року. Щодо відповідальності юридичних осіб: • Рішення вимагає заходів для забезпечення того, щоб юридична особа могла бути притягнута до відповідальності за поведінку, зазначену в статтях 1 і 2 Рамкового рішення, вчинену на її користь будь-якою особою, що діє індивідуально або в складі органу юридичної особи, яка займає керівне становище в юридичній особі.
3.8 Процесуальні права обвинувачених та підозрюваних осіб в кримінальному процесі; права жертв злочинів	3.8.2	При розробці відповідних законів і підзаконних актів необхідно забезпечити відповідність Директиві 2012/29/ЄС права потерпілих, а саме: • деталізація інформації, що надається потерпілому про кримінальне провадження, зокрема, інформації, що дозволяє потерпілому знати про стан кримінального провадження, а також інформації про звільнення або втечу правопорушника; • розширення гарантій захисту і підтримки для

		членів сім'єи потерпілих від злочинів; ● Індивідуальна оцінка потерпілих з метою визначення конкретних потреб у захисті та уникнення вторинної та повторної віктимізації, включаючи поняття вразливих потерпілих; ● забезпечення опитування потерпілих від сексуального насильства, насильства за ознакою статі або домашнього насильства особою тієї ж статі, що й жертва, якщо опитування не проводиться прокурором або суддею; ● передбачення механізмів забезпечення спеціалізованої підтримки та правового захисту відповідно до Директиви.
3.10 Принцип недискримінації – расова або етнічна дискримінація, включаючи ромів	3.10.2-3	При розробці законодавства, спрямованого на забезпечення узгодження обсягу правового захисту від дискримінації із законодавством ЄС, зокрема через внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»: ● Мають бути включені визначені наступні форми дискримінації: дискримінація за асоціацією, множинна дискримінація, відмова від розумного пристосування, віктимізація ● Має бути наведене визначення мови ворожнечі, яке відповідає стандартам ЄС та Ради Євро, зокрема Рекомендації Комітету Міністрів РЄ CM/Rec(2022)16, включаючи диференційований підхід до реагування на мову ворожнечі засобами цивільного, адміністративного та кримінального права ● Щодо визначеного в ДК завдання “узгодження обсягу правового захисту від дискримінації із законодавством ЄС, у тому числі щодо підстав дискримінації” – розширення та узгодження переліків таких підстав (захищених ознак) у нормативно-правових актах.
	3.10.7	Для завдання щодо комплексного збору, фіксації та обміну даними: ● мають бути виокремлені підходи щодо прояви дискримінації, злочини на ґрунті нетерпимості та мову ворожнечі ● такі рекомендації мають бути затверджені та відображені у відомчих/міжвідомчих формах звітності ● рекомендації повинні передбачати механізми обміну даними та їх узагальненого (публічного) аналізу між різними органами.
	3.10.8	Для завдання щодо удосконалення обліку звернень громадян щодо дискримінації мають бути передбачені механізми обміну даними та їх

		передбачені механізми обміну даними та їх узагальненого (публічного) аналізу між різними органами відповідно до стандартів FRA.
Розділи 3.4, 3.10, 3.11		Забезпечити комплексний та узгоджений підхід до завдань (зокрема розробку законопроектів із урахуванням всіх захищених характеристик, зазначених у розділах 3.4, 3.10 та 3.11 та застосування стандартів ЄС і ЄКРН щодо розмежування злочинів на ґрунті нетерпимості та мови ворожнечі) які передбачають: • Розроблення та прийняття закону, яким вносяться зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України • Розроблення та прийняття закону, спрямованого на внесення змін до Закону України "Про безоплатну правничу допомогу" з метою забезпечення надання безоплатної вторинної правничої допомоги потерпілим від кримінальних правопорушень з мотивів нетерпимості • Розроблення та затвердження проекту змін до Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення.

4.2 Рекомендації щодо подальшої імплементації ДК

В попередньому розділі аналітичної записки у таблиці № 1 вже були наведені пропозиції та аргументи щодо окремих змістовних доповнень до ДК.

В таблиці 3 визначені рекомендації щодо подальшої імплементації ДК з метою підвищення ступеня її відповідності acquis ЄС та налагодження системної роботи і відкритої співпраці з громадянським суспільством. Детальніше по блоках у таблиці № 3 нижче.

Блок	Рекомендація
Нормативне регулювання	● Розробка окремого закону з захисту прав потерпілих, який відповідає Директиві 2012/29/EU; ● Розроблення та затвердження Стратегії розвитку системи захисту та підтримки потерпілих від злочинів, яка передбачає комплексний підхід до правового та організаційного забезпечення виконання європейських стандартів у сфері захисту прав потерпілих; ● Доопрацювання базового закону про заборону дискримінації, розширення переліку видів дискримінації та встановлення ефективного механізму притягнення до адміністративної відповідальності; ● Розроблення та подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до Закону України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні”, а також інших дотичних НПА для запровадження вимог розумного пристосування для людей з інвалідністю в усіх сферах життя (працевлаштування, освіта, соціальний захист) відповідно до вимог Директиви 2000/78/EC та Хартії основних прав ЄС.
Питання розвитку інституційної спроможності запобігати та протидіяти усім проявам дискримінації	Для посилення інституційної спроможності сектору правосуддя у боротьбі зі злочинами нетерпимості, потрібно: ● Запровадити спеціалізацію слідчих та прокурорів щодо розслідування правопорушень, скоєних з мотивів нетерпимості ● Розробити СОП по роботі з правопорушеннями, скоєними з мотивів нетерпимості щодо як загальнокримінальних злочинів, так і щодо міжнародних злочинів, які вчиняє РФ щодо України, ● Запровадити наскрізне системне навчання правоохоронних органів, суддів, публічних службовців та військових з тем рівності, недискримінації, запобігання злочинам нетерпимості та гендерно обумовленому насильству. Також необхідно посилення спроможності чинної інституції рівності (Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини) провадити системну роботу з запобігання дискримінації не лише за індивідуальними заявами.
Система збору, аналізу та публікації даних	● Розробити національну систему збору та обробки дезагрегованих міжвідомчих даних про усі прояви дискримінації; ● Запровадити протоколи збору даних щодо дискримінації наскрізно у роботу органів влади на різних рівнях; ● Розробити та запровадити форми звітності для судової влади для належного відображення проявів дискримінації, злочинів на ґрунті нетерпимості та мови ворожнечі в судовій статистиці та в реєстрі судових рішень; ● Запровадити форми та протокол обробки та публікації зведених даних про усі прояви дискримінації і нетерпимості Держстатом.

Питання дотримання прав окремих груп населення	• Розробити національний план імплементації Стамбульської Конвенції; • Розробити план включення ЛГБТІК+ у сектор оборони; • Напрацювати та внести зміни до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», які включають обов’язкову експертизу доступності для всіх об’єктів класу ССІ, інтегрують критерії доступності у платформу DREAM та запровадять навчання та сертифікацію експертів з доступності.
Заходи з транспозиції та моніторингу виконання заходів ДК	Для вимірювання прогресу виконання завдань ДК потрібна розробка матриці транспозиції з зазначенням усіх стандартів ЄС та чіткими КРІ їх виконання. Заходи з регулярного збору та обговорення РГ даних щодо термінів та якості виконання завдань.

V. Процес підготовки Дорожньої карти: виклики прозорості та реальної участі громадянського суспільства

У 2024 р. Міністерство юстиції та Секретаріат Кабміну ініціювали створення міжвідомчої робочої (переговорної) групи щодо підготовки переговорних позицій України під час переговорів з Європейським Союзом щодо укладення Угоди про вступ України до Європейського Союзу з питань судової влади та основоположних прав (далі – РГ), до якої номінувалися представники парламенту, центральних органів виконавчої влади, Офісу Уповноваженого ВР з прав людини, правозахисних, зокрема спеціалізованих антидискримінаційних, громадських організацій, бізнес-асоціацій та наукової спільноти – , загалом 90 учасників_ць. Робоча група отримала мандат доопрацювати концепцію ДК, врахувати *acquis* ЄС та інші дотичні міжнародні стандарти, зокрема ті, на які посилається ЄС, та підготувати узгоджений перелік законодавчих ініціатив та доповнень до державної політики.

Фактична робота засвідчила, що РГ не стала постійним майданчиком для напрацювання та обговорення спільних рішень та підходів до системного опрацювання ДК. Серед перешкод повноцінній участі варто відзначити труднощі в комунікації та чітко визначених контактних осіб за кожним напрямом, нерегулярність графіку засідань (спільні зустрічі за участі громадських організацій відбулися лише двічі з попередженням за 24–48 годин), а також брак поширення протоколів засідань серед всіх учасників_ць.

Ключовою проблемою стала відсутність публічного реєстру пропозицій до ДК від всіх учасників_ць та відповідно можливості працювати з усім текстом, в тому числі для уникання дублювань чи дроблення завдань на менші з втратою фокуса на ключових законодавчих змінах та створенні

екосистеми права і політики для ефективного захисту прав людини, що є в центрі Розділу 23 переговорного процесу.

Натомість уряд обрав формат «точкових» консультацій та напрацювань тих чи інших змін окремими органами державної влади: наприклад, Мінсоцполітики зосереджувалося виключно на питаннях гендерної рівності, МВС – на криміналізації мотиву нетерпимості, а Мінрегіон – на безбар'єрності у будівництві. Такі фрагментарні діалоги не дозволили сформувати цілісну, міжсекторальну перспективу, хоча саме цього вимагають підходи ЄС (питання відкритого врядування та підходу всеохопного включення питань рівності, зокрема “mainstreaming equality”). Аналогічно точково та ізольовано відбулися консультації з громадським сектором з вузьких питань, що робило роботу несистемною.

Проект ДК був оприлюднений на спільному засіданні РГ радше як готовий результат, змістовного обговорення недоліків чи врахування наданих в ході цього представлення пропозицій не відбулось.

Другою критичною прогалиною процесу став брак системного співвіднесення заходів ДК з конкретними стандартами ЄС, зокрема і загаданими подекуди в тексті директивами та рамковими рішеннями. Йдеться не лише про горизонтальні акти (2000/43/ЄС, 2000/78/ЄС), а й про Директиву 2012/29/ЄС щодо прав потерпілих, Директиву 2019/882/ЄС про вимоги доступності, а також Стамбульську конвенцію Ради Європи. Експерти_ки громадських організацій неодноразово наголошували, що без чіткої «матриці транспозиції» важко буде перевірити виконання критеріїв.

IV. Висновки та рекомендації

Дорожня карта є важливим кроком на шляху євроінтеграції, проте її поточна версія залишає критичні прогалини. Водночас громадянське суспільство спроможне запропонувати реалістичні й фінансово необтяжливі шляхи її вдосконалення. Інтеграція цих пропозицій у ДК змістить акцент із «технічної» гармонізації норм на створення справжньої екосистеми рівності – з підзвітними інституціями, обґрунтованим бюджетом і прозорим моніторингом.

З огляду на викладене, авторки записки рекомендують українському уряду:

1. Презавантажити Робочу групу з рівним паритетом уряд/громадськість і прозорою процедурою врахування пропозицій.
2. Забезпечити дотримання мінімальних стандартів відповідності європейським нормам під час виконання заходів Дорожньої карти.
3. Напрацювати план дій з виконання ДК з урахуванням озвучених змін та уточнень до формулювань завдань ДК з метою забезпечення наскрізності та системності запланованих змін;
4. Затвердити «матрицю транспозиції» *acquis* і публікувати її оновлення щокварталу;
5. Запровадити громадський аудит виконання ДК із залученням експертів FRA, ЄКРН та профільних українських громадських організацій.
6. Спільно із донорами та міжнародними партнерами розробити стратегію ресурсної підтримки інституцій, зокрема щодо напрацювання політики недискримінації, пакетів законодавчих змін та підходів до наскрізного навчання урядового сектору.

