



WE ARE

Human Rights Bureau

# Законопроект № 13597 і регулювання мови ворожнечі в Україні

---

*Оцінка сумісності з ЄКПЛ, практикою ЄСПЛ та стандартами Ради Європи*

Володимир Косенко

ГО «БЮРО «МИ – Є!» | БЕРЕЗАНЬ, 2026

## Автор

Володимир Косенко, директор ГО «БЮРО «МИ – Є!»»

У записці здійснено правовий аналіз законопроекту № 13597 та чинної моделі реагування на мову ворожнечі в Україні крізь призму Європейської конвенції з прав людини, практики Європейського суду з прав людини, актів Ради Європи та релевантних європейських підходів. Документ зосереджується на питаннях законності, правової визначеності, пропорційності, ефективності засобів юридичного захисту та меж допустимого втручання у свободу вираження поглядів. Записка підготовлена для експертного обговорення та не має на меті політичну оцінку законодавчої ініціативи.

## Застереження

Позиції, викладені в цій експертній записці, є результатом незалежного правового аналізу автора. Документ підготовлено з метою підтримки фахового обговорення законодавчого регулювання у сфері протидії мові ворожнечі та не є політичною оцінкою законодавчої ініціативи.

## Умови використання

Дозволяється цитування та некомерційне використання матеріалу за умови належного посилання на автора та організацію.

## Контакти

<https://www.lgbt.in.ua> [vk@lgbt.in.ua](mailto:vk@lgbt.in.ua)

## Рекомендоване цитування

Косенко В. Правовий аналіз законопроекту № 13597 і регулювання мови ворожнечі в Україні: Оцінка сумісності з ЄКПЛ, практикою ЄСПЛ та стандартами Ради Європи. Березань: ГО «БЮРО «МИ – Є!»», 2026.

## 1. ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «МОВА ВОРОЖНЕЧІ»

### 1.1. Джерела та їхня юридична сила

Поняття «мова ворожнечі» не має уніфікованого визначення в обов'язкових міжнародних договорах та інших документах у сфері прав людини. У системі Ради Європи відповідні стандарти формуються насамперед через практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), яка є обов'язковою для держав - учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>1</sup> (ЄКПЛ), а також через акти «м'якого права», зокрема Рекомендацію CM/Rec(2022)16 Комітету Міністрів щодо боротьби з мовою ворожнечі<sup>2</sup> та Загальнополітичну рекомендацію № 15 Європейської комісії проти расизму та нетерпимості<sup>3</sup> (ЄКРН).

У праві Європейського Союзу (ЄС) базовим інструментом є Рамкове рішення Ради ЄС 2008/913/JHA про боротьбу з певними формами та проявами расизму та ксенофобії за допомогою кримінального права<sup>4</sup>, яке встановлює мінімальні стандарти криміналізації окремих форм расизму та ксенофобії. Воно є обов'язковим для держав-членів ЄС і має значення для України в контексті гармонізації законодавства з *acquis* ЄС. Водночас сучасний розвиток права ЄС демонструє зсув акценту на регулювання контенту в цифровому середовищі, зокрема через Акт про цифрові послуги (*Digital Services Act*)<sup>5</sup> та оновлену Директиву Європейського Парламенту і Ради 2010/13/ЄС про аудіовізуальні медіапослуги<sup>6</sup>, які встановлюють вимоги до платформ і провайдерів щодо реагування на прояви мови ворожнечі.

### 1.2. Визначення та форми вираження

Під мовою ворожнечі розуміються усі її прояви – висловлювання у різних формах або виправдання всіх цих форм висловлювання, – які підбурюють, пропагують, поширюють чи виправдовують насильство, ненависть або дискримінацію щодо особи чи групи осіб або паплюжать їх через їхні реальні чи приписані особисті характеристики або статус як-от: «раса», колір шкіри, мова, релігія, національність, національне або етнічне походження, вік, інвалідність, стать, гендерна ідентичність і сексуальна орієнтація (пункт 2 додатку до Рекомендації CM/Rec(2022)16 у поєднанні з пунктом 9 Загальнополітичної рекомендації № 15 ЄКРН).

Своєю чергою, поняття «висловлювання» охоплює усну та письмову мову, зображення, символи, аудіовізуальний контент, а також поведінку з комунікативним змістом, якщо вона спрямована на передачу ідеї або повідомлення. Водночас сама по собі наявність образливого чи провокативного змісту не є достатньою підставою для правового втручання; вирішальне значення мають контекст, зміст і наслідки висловлювання (пункт 11 Загальнополітичної рекомендації № 15).

---

<sup>1</sup> <https://www.coe.int/uk/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/recommendation-cm-rec-2022-16-on-combating-hate-speech-ukrainian-versi/1680a9b672>

<sup>3</sup> <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-hate-speech-ukrainian-tran/1680a11674>

<sup>4</sup> [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_framw/2008/913/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2008/913/oj/eng)

<sup>5</sup> [https://www.eu-digital-services-act.com/Digital\\_Services\\_Act\\_Articles.html](https://www.eu-digital-services-act.com/Digital_Services_Act_Articles.html)

<sup>6</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_022-10#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-10#Text)

### **1.3. Свобода вираження поглядів та межі її обмеження**

Свобода вираження поглядів, гарантована статтею 10 ЄКПЛ, поширюється також на висловлювання, які можуть образити, шокувати або турбувати (*Vejdeland and Others v. Sweden, no. 1813/07, 9 February 2012*<sup>7</sup>). Втручання держави в реалізацію цього права оцінюється ЄСПЛ за трискладовим тестом. Суд перевіряє, чи було втручання передбачене законом (принцип законності, що включає вимоги до якості закону та його передбачуваності), чи переслідувало воно легітимну мету, та чи було необхідним у демократичному суспільстві, тобто чи відповідало нагальній суспільній потребі та було пропорційним поставленій меті. У виняткових випадках Суд застосовує статтю 17 ЄКПЛ (заборона зловживання правами), якщо висловлювання спрямовані на скасування прав і свобод, визнаних ЄКПЛ, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це передбачено в ЄКПЛ.

Отже, не кожне дискримінаційне або образливе висловлювання автоматично позбавляється захисту статті 10 ЄКПЛ, а оцінка здійснюється індивідуально з урахуванням конкретних обставин.

### **1.4. Поріг тяжкості та диференціація відповідальності**

Рекомендація СМ/Рес(2022)16 закріплює диференційований підхід до відповідальності залежно від порогу тяжкості конкретного висловлювання.

Кримінально-правові заходи можуть бути виправданими лише щодо найбільш серйозних форм, зокрема тих, що містять заклики до насильства або створюють реальний ризик його вчинення чи становлять серйозне підбурювання до дискримінації.

Менш тяжкі форми можуть регулюватися цивільно-правовими або адміністративними засобами, тоді як висловлювання, які не досягають порогу правопорушення, можуть бути предметом саморегулювання, контрнарративів або освітніх заходів.

Під час визначення порогу тяжкості враховуються сукупність критеріїв, зокрема контекст висловлювання, статус і впливовість мовця, його намір, зміст і форму повідомлення, масштаб поширення та імовірність заподіяння шкоди. Оцінка цих факторів здійснюється комплексно, а не ізольовано, що відповідає усталеній практиці ЄСПЛ.

### **1.5. Мова ворожнечі та злочини на ґрунті ненависті**

Мова ворожнечі не є тотожною злочину на ґрунті ненависті.

Відповідно до визнаних стандартів, зокрема робочого визначення Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ), злочин на ґрунті ненависті складається з двох елементів: вчинення кримінального правопорушення та наявності мотиву упередження<sup>8</sup>.

У національних правових системах це може реалізовуватися через окремий склад злочину або через встановлення обтяжуючої обставини. Мова ворожнечі може виступати самостійним правопорушенням у разі досягнення відповідного порогу тяжкості, передувати злочину на ґрунті ненависті або слугувати доказом мотиву упередження, але вона не охоплює будь-який злочин, вчинений із дискримінаційних мотивів.

<sup>7</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%7B%22001-109046%22%7D%7D>

<sup>8</sup> <https://odhr.osce.org/sites/default/files/f/documents/7/5/208186.pdf>

### **1.6. Позитивні зобов'язання держави**

Практика ЄСПЛ підкреслює, що держави мають позитивні зобов'язання забезпечити ефективні механізми реагування на серйозні прояви підбурювання до ненависті та гарантувати належне розслідування правопорушень, мотивованих упередженням. Водночас обов'язок держав із запровадження окремої законодавчої категорії «мова ворожнечі» не встановлений. Ключовим є забезпечення ефективності правового механізму, його відповідність принципам законності, правової визначеності та пропорційності, а також здатність досягати балансу між захистом прав осіб, які зазнають дискримінації, та гарантіями свободи вираження поглядів і свободи релігії у демократичному суспільстві.

Неспроможність державних органів належним чином врахувати дискримінаційну мотивацію, що стояла за ненависницькими висловлюваннями, під час проведення заходів з урівноваження права на повагу до приватного життя та свободи вираження поглядів становить порушення їхнього позитивного зобов'язання належним чином реагувати на дискримінацію (наприклад, *Budinova and Chaprazov v. Bulgaria*, no. 12567/13, 16 February 2021<sup>9</sup>, *Behar and Gutman v. Bulgaria*, no. 29335/13, 16 February 2021<sup>10</sup>).

---

<sup>9</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-207928%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-207928%22]})

<sup>10</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-207929%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-207929%22]})

## 2. НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАГУВАННЯ НА ПРОЯВИ МОВИ ВОРОЖНЕЧІ

### 2.1. Міжнародні стандарти та межі національного регулювання

Українське законодавство не містить автономного визначення поняття «мова ворожнечі». Водночас відсутність спеціального терміна не є самостійним критерієм невідповідності міжнародним стандартам. Існуючі підходи не вимагають запровадження окремої правової категорії «мова ворожнечі». Вирішальним є наявність ефективного механізму реагування на серйозні прояви підбурювання до дискримінації або насильства, а також відповідність такого механізму принципам законності, правової визначеності та пропорційності.

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»<sup>11</sup> встановлює заборону дискримінації та визначає підбурювання до дискримінації й утиск як її форми. За змістом цих дефініцій окремі прояви мови ворожнечі можуть охоплюватися національним правом, зокрема у випадках створення принизливого чи ворожого середовища або спонукання до обмеження прав осіб за захищеними ознаками.

Водночас цей закон має рамковий характер і не містить самостійного санкційного механізму, покладаючи застосування відповідальності на інші галузі законодавства.

### 2.2. Обмеження кримінально-правового механізму

Кримінально-правове реагування на публічне підбурювання до ворожнечі в Україні зосереджене у статті 161 Кримінального кодексу України<sup>12</sup> (КК України).

Диспозиція цієї норми в частині криміналізації «умисних дій, спрямованих на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті» містить вичерпний перелік захищених ознак, який не включає сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність (СОГІ).

Відкрита формула «інші ознаки» міститься в частині стосується лише прямого чи непрямого обмеження прав громадян, а не розпалювання ворожнечі. Таким чином, у чинній редакції частини першої статті 161 КК України відсутня пряма криміналізація публічного підбурювання до ненависті щодо осіб за ознаками СОГІСО.

Така законодавча конструкція не є автоматично несумісною з нормами міжнародного права, адже, як було вказано вище, пряме зобов'язання держав криміналізувати всі форми мови ворожнечі щодо кожної можливої ознаки відсутнє.

Водночас ЄСПЛ послідовно наголошує, що держави мають позитивні зобов'язання забезпечити ефективний захист осіб від серйозних проявів ненависті та дискримінації, зокрема коли йдеться про вразливі групи (див., зокрема, *Identoba and Others v. Georgia*, no. 73235/12, 12 May 2015<sup>13</sup>, і *Beizaras and Levickas v. Lithuania*, no. 41288/15, 14 January 2020<sup>14</sup>).

Отже, у цьому випадку питання може постати не щодо формальної відсутності конкретної термінології, а щодо забезпечення однакового рівня захисту різних груп від серйозних проявів підбурювання до ненависті. Якщо певна категорія осіб системно виключена з кримінально-правового механізму захисту щодо найнебезпечніших форм підбурювання, це може

<sup>11</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>

<sup>12</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

<sup>13</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-154400%22%5D%7D>

<sup>14</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-200344%22%5D%7D>

порушувати питання нормативної невідповідності та потребувати оцінки з точки зору принципу недискримінації.

Окремо слід зазначити, що конструкція складу злочину за статтею 161 КК України передбачає встановлення прямого умислу та спеціальної спрямованості дій на розпалювання ворожнечі. Така модель відповідає принципу *ultima ratio* у сфері кримінального права, однак об'єктивно звужує сферу застосування норми до найбільш виражених форм підбурювання. У поєднанні з обмеженим переліком захищених ознак це додатково звужує потенційний обсяг кримінально-правового захисту щодо ЛГБТІК+ осіб.

З огляду на стандарти Ради Європи, зокрема Рекомендацію CM/Rec(2022)16 та підходи ЄКРП, які прямо включають сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність до переліку характеристик, що потребують захисту від мови ворожнечі, чинна редакція статті 161 КК України може розглядатися як така, що потребує додаткової оцінки в контексті забезпечення рівного та ефективного захисту від найбільш серйозних форм підбурювання до ненависті.

### **2.3. Прогалини в адміністративному праві**

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення<sup>15</sup> не містить окремого складу, який прямо передбачав би відповідальність за дискримінаційні висловлювання або підбурювання до дискримінації. Унаслідок цього між цивільно-правовими засобами та кримінальним переслідуванням відсутній проміжний рівень реагування, що в інших правових системах часто виконує функцію пропорційної відповіді на менш тяжкі форми мови ворожнечі.

У низці держав-членів ЄС найбільш серйозні форми підбурювання до насильства або ненависті криміналізуються, зважаючи на вимоги Рамкового рішення 2008/913/JHA, тоді як менш тяжкі прояви можуть охоплюватися адміністративними або цивільно-правовими інструментами. Така багаторівнева модель дозволяє забезпечити диференційований і пропорційний підхід до реагування.

### **2.4. Проблема обтяжуючих обставин (стаття 67 КК України) та стандарти ОБСЄ**

У низці держав-членів ЄС мотив упередження закріплюється або як елемент самостійного складу злочину, або як обтяжуюча обставина при призначенні покарання за інші кримінальні правопорушення.

Українська модель частково відображає цю логіку через інститут обтяжуючих обставин (стаття 67 КК України), однак цей механізм має обмежений перелік захищених ознак. Наразі обтяжуючим визнається вчинення злочину з мотивів расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату. Ознаки сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності (СОГІ) у вичерпному переліку статті 67 відсутні.

За таких умов злочини, мотивовані гомофобною або трансфобною упередженістю, не можуть бути кваліфіковані судами як вчинені з обтяжуючим мотивом у розумінні чинної редакції КК України. Це створює нормативну асиметрію у захисті різних груп та обмежує можливість повної імплементації підходу, заснованого на врахуванні мотиву упередженості при призначенні покарання.

---

<sup>15</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073-10#Text>

З огляду на стандарти ОБСЄ/БДІПЛ та практику Ради Європи, відсутність СОГІ у переліку обтяжуючих мотивів може розглядатися як структурна прогалина у механізмі реагування на злочини, вчинені з мотиву нетерпимості.

### ***2.5. Ефективність цивільно-правового захисту***

За відсутності адміністративного механізму та за умов обмеженого застосування кримінально-правових норм значна частина випадків переноситься у площину цивільного судочинства. Цивільний механізм передбачає ініціативу з боку потерпілої особи, потребує фінансових і часових витрат та пов'язаний із необхідністю доведення індивідуальної шкоди. Це ускладнює його застосування у ситуаціях, коли висловлювання спрямовані проти групи загалом, а не проти конкретно ідентифікованої особи.

У контексті статті 13 ЄКПЛ, яка гарантує право на ефективний засіб юридичного захисту, оцінка національної моделі має враховувати не лише формальну наявність процедур, а й їх практичну доступність та спроможність забезпечити своєчасний і належний рівень захисту у випадках, що досягають порогу серйозності.

### ***2.6. Висновки***

Таким чином, чинна модель регулювання поєднує рамкові антидискримінаційні норми з кримінально-правовими положеннями обмеженого застосування, відсутністю спеціалізованого адміністративного механізму та неповним охопленням мотивів упередження у переліку обтяжуючих обставин. Її відповідність міжнародним стандартам визначається не формальною наявністю або відсутністю категорії «мова ворожнечі», а оцінкою практичної ефективності, правової визначеності та здатності забезпечити пропорційне реагування на різні рівні тяжкості відповідних висловлювань з урахуванням вимог статей 10 і 13 ЄКПЛ, а також стандартів ОБСЄ щодо врахування мотиву упередження.

### 3. ЗАКОНОПРОЄКТ № 13597<sup>16</sup>

Законопроект № 13597 передбачає запровадження адміністративної відповідальності за форми дискримінації, не пов'язані з насильством або погрозою його застосування, а також кримінальної відповідальності за публічні заклики до насильства з мотивів нетерпимості щодо особи чи групи осіб за визначеними ознаками.

#### **3.1. Концептуальна відповідність європейській моделі**

Запровадження багаторівневої системи відповідальності загалом відповідає підходу Ради Європи та Рамкового рішення 2008/913/ІНА, які передбачають криміналізацію найбільш серйозних форм підбурювання до насильства або ненависті та можливість застосування менш суворих заходів до інших проявів.

Таким чином, на рівні концепції законопроект не суперечить європейській моделі. Однак відповідність міжнародним стандартам визначається насамперед якістю законодавчих формулювань і процесуальною ефективністю механізмів.

#### **3.2. Адміністративна відповідальність**

Тримісячний строк притягнення до адміністративної відповідальності у поєднанні з виключною компетенцією уповноважених осіб секретаріату Омбудсмана або його представників щодо складання протоколів може істотно обмежити практичну ефективність запропонованої моделі. За таких процесуальних параметрів існує ризик, що частина справ не доходить до розгляду по суті не через відсутність підстав для реагування, а внаслідок інституційних і часових обмежень.

За таких умов адміністративний механізм може виявитися обмежено придатним як практичний засіб реагування на менш тяжкі форми дискримінаційних проявів. У цьому контексті оцінка запропонованої моделі має враховувати не лише її формальне існування, а й реальну здатність забезпечити своєчасне та ефективне реагування, що має значення і з огляду на стандарт ефективного засобу юридичного захисту у розумінні статті 13 ЄКПЛ.

У разі, якщо практична реалізація адміністративної відповідальності системно ускладнюватиметься, це може породжувати аргументи щодо недостатньої ефективності національного механізму захисту в конвенційному вимірі. З цієї причини питання процесуальної спроможності запропонованої моделі має не лише технічне, а й правозахисне значення.

#### **3.3. Визначення «нетерпимості»**

Законопроект пропонує наступне визначення «нетерпимості» – «відкрите, упереджене, негативне ставлення стосовно особи та/або групи осіб відмінними за їх такими ознаками, як раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, статеві приналежності, вік, інвалідність, стан здоров'я, етнічне, національне та соціальне походження, громадянство, сімейний і майновий стан, сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність, місце проживання, мова, або іншими ознаками».

---

<sup>16</sup> Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації № 13597 від 04.08.2025 <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56933>

Водночас, міжнародні організації розглядають нетерпимість як психологічну установку, емоційний стан або брак поваги, які зовсім не обов'язково виявляються відкрито. Нетерпимість часто має прихований характер і може проявлятися через неусвідомлені упередження або структурні бар'єри в суспільстві. Вимога щодо «відкритості» виключає приховану нетерпимість, яка є живильним середовищем для структурної дискримінації та латентної злочинності на ґрунті ненависті.

Крім того, запропоноване у визначенні «негативне ставлення» не враховує, що нетерпимість заперечує також і рівну гідність та права осіб, які відрізняються від більшості.

Вказане приводить до думки про звуження існуючого підходу до розуміння нетерпимості, застосовного у документах Ради Європи і практиці ЄСПЛ.

#### **3.4. Загальний висновок**

Законопроект № 13597 у його нинішній редакції частково відповідає концептуальній моделі Ради Європи та передбачає розширення переліку захищених ознак. Водночас окремі його положення порушують низку техніко-юридичних питань, які мають значення для оцінки його сумісності з принципами законності, правової визначеності, пропорційності та ефективного засобу юридичного захисту.

Основні питання пов'язані з практичною ефективністю адміністративного механізму, відсутністю достатньо чіткого порогу тяжкості для криміналізації, оціночністю дефініції «нетерпимості» та пов'язаним із цим ризиком непропорційного втручання у свободу вираження поглядів. У сукупності ці чинники свідчать про доцільність подальшого доопрацювання законопроекту до його ухвалення.

Для зменшення зазначених ризиків доцільним видається уточнення законодавчих формулювань, чіткіше закріплення критеріїв криміналізації найбільш серйозних форм підбурювання та посилення процесуальної спроможності адміністративної моделі. Такий підхід дозволив би краще узгодити запропоноване регулювання з міжнародними стандартами, не виходячи за межі вимог статей 10 і 13 ЄКПЛ та принципу *ultima ratio*.

#### 4. ВИСНОВКИ ТА НАПЯМИ ПОДАЛЬШОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

У світлі міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини, а також потреби забезпечити ефективне, пропорційне та передбачуване реагування на серйозні прояви мови ворожнечі, чинна модель правового регулювання може потребувати подальшого нормативного та інституційного уточнення. Законопроект № 13597 відображає спробу сформувавши багаторівневу систему відповідальності, що загалом узгоджується з підходами Ради Європи та Європейського Союзу. Водночас окремі положення порушують низку питань, які доцільно додатково врахувати для кращого узгодження із принципами законності, правової визначеності, пропорційності та *ultima ratio*, що впливають із практики ЄСПЛ.

##### ***У сфері нормативно-правового регулювання***

###### **1. Уточнення дефініцій у Законопроекті № 13597**

Доцільно переглянути визначення «нетерпимості» у законопроекті, вилучивши вимогу щодо її «відкритого» прояву та розширивши зміст поняття так, щоб воно охоплювало також приховані форми упереджень і заперечення рівної гідності осіб, відповідно до підходів Ради Європи та практики ЄСПЛ.

###### **2. Забезпечення пропорційності та принципу *ultima ratio***

Криміналізацію у цій сфері доцільно обмежувати найбільш серйозними формами підбурювання, які досягають належного порогу тяжкості та пов'язані з реальним ризиком заподіяння шкоди. У цьому зв'язку формулювання кримінально-правових норм бажано вибудовувати таким чином, щоб вони чітко відображали критерії серйозності діяння відповідно до підходів Ради Європи. Це могло б сприяти зменшенню ризику непропорційного втручання у свободу вираження поглядів та полегшити відмежування караних форм підбурювання від висловлювань, що залишаються в межах захисту статті 10 ЄКПЛ.

###### **3. Процесуальна ефективність адміністративного механізму**

З урахуванням запропонованої інституційної моделі, за якої складання протоколів віднесено до виключної компетенції уповноважених осіб секретаріату Омбудсмана і його представників, доцільно додатково оцінити, чи забезпечують чинні процесуальні строки реальну придатність адміністративного механізму до практичного застосування. Перегляд строків накладення адміністративного стягнення у справах про дискримінацію міг би бути одним із можливих інструментів посилення ефективності цієї моделі. Така оцінка виглядала б узгодженою зі стандартом «практичного й ефективного» засобу правового захисту у розумінні статті 13 ЄКПЛ.

##### ***У сфері інституційної спроможності та правозастосування***

###### **1. Розроблення методології оцінювання висловлювань**

Для більш передбачуваного правозастосування доцільним видається формування єдиного підходу до оцінки висловлювань із урахуванням критеріїв, вироблених ЄСПЛ, зокрема контексту, статусу мовця, наміру, змісту повідомлення, масштабу поширення та ймовірності заподіяння шкоди. У цьому контексті додатково корисним могло б бути використання шестифакторного підходу Рабатського плану дій<sup>17</sup> та рекомендацій ЄКРН як орієнтирів для

---

<sup>17</sup> [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_draft_outcome.pdf)

правозастосовної практики. Це могло б зменшити ризик фрагментарних або надмірно розширювальних інтерпретацій.

### *2. Підвищення кваліфікації правозастосовних органів*

Системне навчання суддів, прокурорів, працівників поліції та представників Омбудсмана стандартам ЄСПЛ щодо статті 10 ЄКПЛ могло б сприяти формуванню більш узгодженої та передбачуваної практики. Особливе значення у цьому контексті має здатність правозастосовних органів проводити відмежування між захищеним, хоча й образливим або різким, висловлюванням і такими формами підбурювання, що досягають порогу правопорушення.

### *3. Систематичний збір та аналіз даних*

Запровадження механізмів збору дезагрегованої статистики щодо правопорушень, пов'язаних із мотивом упередження, могло б посилити доказову основу для подальшої оцінки ефективності правових інструментів. Використання методологічних підходів ОБСЄ/БДІПЛ у цій сфері могло б додатково підтримати більш послідовне спостереження за практикою застосування відповідних норм та їхнім фактичним впливом.

## ***У сфері превенції та саморегулювання***

### *1. Сприяння просвітницьким та інформаційним ініціативам*

Поза межами власне карального реагування важливим залишається розвиток заходів превенції. У межах поваги до плюралізму та свободи вираження доцільним видається створення умов для розвитку програм медіаграмотності, а також підтримка ініціатив громадянського суспільства, спрямованих на зменшення впливу дезінформації, дегуманізуючих наративів і стереотипів. Такий підхід узгоджується з багаторівневою логікою реагування, що передбачає не лише санкції, а й некримінальні та некаральні інструменти.

### *2. Розвиток механізмів саморегулювання*

Окремої уваги заслуговує заохочення медіа та онлайн-платформ до впровадження прозорих процедур модерації контенту, які відповідали б стандартам ЄКРН та сучасним європейським підходам до регулювання цифрового середовища. За наявності належних гарантій прозорості, права на оскарження та запобіжників проти надмірного видалення контенту такі механізми можуть доповнювати правові засоби реагування, не підміняючи їх.

## **Підсумок**

Отже, подальше вдосконалення регулювання у сфері мови ворожнечі доцільно будувати на поєднанні чітких і передбачуваних норм, диференційованої відповідальності залежно від порогу тяжкості, належних процесуальних гарантій та превентивних заходів. Такий комплексний підхід міг би краще забезпечити відповідність міжнародним стандартам та водночас зберегти необхідний баланс між захистом осіб від серйозних проявів дискримінації і гарантіями свободи вираження поглядів у демократичному суспільстві.