

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 6 (червень 2025)

КИЇВ 2025

Засновники: Дослідницька служба Верховної Ради України
Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, Національна юридична бібліотека.
Заснований у 2024 році. Видається щомісяця.
Редакційна колегія: Л. Ваолевська, Н. Іванова, І. Мищак, Ю. Половинчак

**ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ:
ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ
/ моніторинг інформаційного поля /**

№ 6 (червень 2025)

Укладачі:

Н. Іванова (відповідальна за випуск),
О. Гаранін, О. Карашук, С. Юхно.
Адреса редакції: НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна.

Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення / Дослідницька служба
Верховної Ради України, Національна юридична бібліотека НБУВ.
Київ, 2025. Вип. 6

ЗМІСТ

ПУБЛІЧНА ВЛАДА

Забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування	3
--	---

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Письмове провадження у кримінальному процесі	7
Письмове провадження за КПК має ураховувати права сторін – НААУ	11
Відповідальність за самовільне залишення в умовах воєнного стану військової частини або місця служби	12
Законопроект про внесення змін до Закону України «Про лобіювання»	14

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Захист вимог працівників щодо виплати заборгованості із заробітної плати	16
--	----

ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

Законопроект «Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства»	18
--	----

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Уточнення підстав скасування усиновлення	21
Уточнення питань зміни місця проживання дитини	22

ПУБЛІЧНА ВЛАДА

Забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

*Зауваження та пропозиції Національної асоціації адвокатів України до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (реєстр. № 13150 від 03.04.2025)**

1. Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) опрацювала проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування, реєстр. № 13150 від 03.04.2025 (далі – проект Закону), прийнятий за основу 13.05.2025 із доопрацюванням положень відповідно до ч. 1 ст. 116 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

За результатами опрацювання проекту Закону НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію. Відповідно до пояснювальної записки проект Закону України розроблений з метою створення системи із забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України, під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і протидії у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі. У проекті Закону пропонується внести зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади». Крім створення системи із забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні під час здійснення ними своєї діяльності, проект Закону передбачає створення Єдиного державного реєстру актів місцевого самоврядування (далі – Реєстр актів).

2. Щодо створення Реєстру актів

У проекті Закону пропонується доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про МСУ) новою ст. 59-2, запровадивши Реєстр актів як державну інформаційно-комунікаційну систему, призначену для збирання, накопичення, обробки та зберігання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, **створену для забезпечення здійснення нагляду за законністю** (ч. 1).

Практика внесення даних чи рішень місцевих влад у національні цифрові сервіси не є унікальною для європейських країн. Однак створення окремих національних реєстрів актів місцевих самоврядувань виключно з метою здійснення контролю чи нагляду за ОМС не є поширеним.

Наприклад, у Данії на національному [рівні] відсутній єдиний реєстр актів ОМС, однак місцеві самоврядування вносять частину своїх актів у секторальні національні реєстри, зокрема у Реєстр дітей та молоді, Реєстр комунальних установ у галузі охорони здоров'я тощо. У Швеції окремі акти та дані, які обробляються чи створюються ОМС, вносяться у національні реєстри та бази даних за галузевим та тематичним принципом та можуть бути відстежені через єдиний портал доступу Registerforskning.se. У Фінляндії місцеві парафії зобов'язані подавати інформацію про свої рішення та сервіси, а також інформацію, яку вони обробляють для цілей надання адміністративних послуг до низки національних цифрових реєстрів.

Коментар до п. 3 ст. 8 ЄХМС пояснювальної доповіді говорить про принцип «пропорційності», згідно з яким контрольний (наглядовий) орган при здійсненні своїх прерогатив щодо забезпечення

* Матеріал друкується зі скороченнями, повний текст – за посиланням, що надається в кінці повідомлення

законності в ОМС зобов'язаний використовувати метод, який найменше впливає на місцеву автономію і водночас дозволяє досягти бажаного результату.

Створення такого об'ємного за своїм змістом цифрового сервісу, як Реєстр актів, виключно з метою забезпечення нагляду за діяльністю місцевого самоврядування не можна розцінювати як пропорційний захід з боку держави. Тим більше, що згідно з ч. 7 нової ст. 59-2 Закону про МСУ «до Реєстру актів вносяться відомості про **всі акти**, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування», а у запропонованій новій ст. 16-1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (далі – Закон про МДА) передбачено, що «державний контроль за актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється органами із забезпечення законності **щодо**: 1) нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 2) індивідуальних актів, що приймаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування з питань відчуження об'єктів цивільних прав територіальної громади або спільної власності територіальних громад відповідного району, області, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур, передбачених законом; 3) індивідуальних актів, що містять ознаки прийняття органом або посадовою особою місцевого самоврядування рішення не на підставі, не в межах повноважень або не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тобто заявлена у проекті Закону мета створення Реєстру актів ОМС не відповідає обсягу зобов'язань, що пропонується покласти на місцеве самоврядування у частині внесення відомостей та оброблення даних у Реєстрі актів.

Водночас згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про публічні електронні реєстри» інформація про об'єкти реєстрів, яка внесена до відповідного реєстру, вважається достовірною і може використовуватися державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами під час здійснення ними повноважень, визначених законом, а також фізичними та юридичними особами при вчиненні правочинів. Таким чином, наявність Реєстру актів ОМС істотною мірою сприятиме прозорості діяльності місцевого самоврядування, формуванню єдиної правозастосовної практики в усіх сферах місцевого самоврядування та уніфікації підходів до адміністративної процедури. Слід також зазначити, що в умовах підвищених кібер-загроз, обумовлених повномасштабною збройною агресією проти України, наявність належним чином захищеного національного цифрового сервісу, де будуть постійно накопичуватися та зберігатися акти ОМС, може сприяти збереженню інформації публічного характеру та сприятиме доступу до публічних послуг та захисту прав осіб, на яких поширюватиметься дія цих актів.

Також потребує доопрацювання порядок регулювання Реєстру актів, запропонований у проекті Закону.

Так, Держателем Реєстру актів пропонується визначити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, а адміністратором Реєстру актів – юридичну особу публічного права, що визначається Кабінетом Міністрів України (чч. 2 та 3 відповідно). Такий підхід відповідає Закону України «Про публічні електронні реєстри».

Однак згідно з ч. 8 ст. 59-2 Закону про МСУ у редакції, запропонованій у проекті Закону, за уповноваженими особами відповідного ОМС закріплюється роль «створювача та реєстратора Реєстру актів». Слід зазначити, що ці ролі не є тотожними, а Закон України «Про публічні електронні реєстри» не оперує таким поняттям, як «реєстратор», запроваджуючи натомість поняття «публічний реєстратор».

У частині 5 нової ст. 59-2 Закону про МСУ зазначено, що «Реєстр актів складається із двох незалежних підсистем: підсистема відкритої інформації; підсистема інформації з обмеженим доступом. До підсистеми відкритої інформації вносяться акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що містять інформацію з обмеженим доступом. До підсистеми інформації з

обмеженим доступом вносяться акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що містять інформацію з обмеженим доступом – акти з обмеженням «Для службового користування» та акти з обмеженням «Таємно». Ці положення потребують деталізації, оскільки можуть призвести до неоднозначного трактування, що обумовлюватиме необхідність дублювання актів у Реєстрі, зокрема у випадках, коли обмеженню підлягатиме не весь документ, а лише частина інформації, яку він містить.

Також відсутня правова визначеність щодо того, за рахунок яких коштів формуватиметься та утримуватиметься Реєстр актів, що суперечить ч. 3 ст. 143 Конституції України та ч. 1 ст. 67 Закону про МСУ.

З огляду на наведене доцільно опрацювати у проекті Закону згадані прогалини, привести у відповідність мету створення Реєстру актів обсягу масиву даних, якими пропонується наповнювати цей цифровий сервіс, привести окремі положення ст. 59-2 нової редакції Закону про МСУ у відповідність до норм законодавства, яким регламентуються публічні електронні реєстри в Україні, а також усунути дублювання завдань та повноважень суб'єктів майбутнього Реєстру та можливі колізії під час його формування та використання.

3. Щодо змісту та обсягу контрольно-наглядових функцій держави, передбачених проектом Закону

У проекті Закону не міститься чіткої відповіді про те, яка система забезпечення законності пропонується. У проекті почергово ця діяльність визначається то як державний нагляд (ст. 59-2 Закону про МСУ), то як державний контроль (ст. 16-1 Закону про МДА).

Сучасний коментар до Хартії, чітко розмежовуючи поняття адміністративного нагляду та контролю, акцентує увагу на тому, що незалежно від прийнятого відповідною країною визначення термінології це поняття має охоплювати право держави на втручання у діяльність місцевого самоврядування у встановлених законом випадках (див. пп. 124 – 125).

Однак проект Закону розмиває межі державного контролю за місцевим самоврядуванням порівняно з наявним правовим регулюванням цих питань.

Зокрема, у проекті пропонується підхід, за яким чинні функції державного контролю, закріплені у ст. 16 Закону про МДА, якими вже охоплено окремі види діяльності місцевого самоврядування **базового рівня**, доповнюються новими видами державного контролю за актами ОМС **усіх рівнів** та їхніх посадових осіб через доповнення Закону про МДА новою ст. 16-1.

При цьому у проекті Закону **пропонується дворівневу систему державного контролю** за актами ОМС, предмет яких визначений у ст. 16-1 нової редакції Закону про МДА: (1) щодо актів обласних рад – Кабінетом Міністрів України або визначеним ним центральним органом виконавчої влади; (2) щодо актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їхніх виконавчих органів, районних рад, відповідних посадових осіб місцевого самоврядування – обласними державними адміністраціями.

Хоча обмеження системи адміністративного нагляду за актами ОМС центральним та обласним рівнем відповідає кращим практикам країн Ради Європи та може забезпечити як належний професіоналізм фахівців органу нагляду, так і доволі домірне втручання у діяльність місцевих самоврядувань, для видів контролю, що охоплюються чинною ст. 16 Закону про МДА, **зберігається багаторівнева система контролю**. За цією нормою функції державного контролю покладаються на районні та обласні державні адміністрації. Відповідно до чинної редакції постанови КМУ від 09.03.1999 № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» (у редакції, що діє з 21.02.2024) ці функції у частині контролю за здійсненням виконавчими органами районних та обласних рад делегованих повноважень місцевого самоврядування покладені на районні державні адміністрації, а голови обласних державних адміністрацій наділені правом обирати опції щодо безпосереднього контролю цієї діяльності за власним рішенням.

Запропонований у проекті Закону підхід до рівнів, на яких може здійснюватися державний контроль місцевого самоврядування за ст.ст. 16 та 16-1 Закону про МДА істотно ускладнить координацію діяльності держави з питань забезпечення законності в ОМС та збільшить кількість контролюючих суб'єктів та випадків контролю, які регулюватимуться підзаконними актами чи локальними актами державних органів виконавчої влади.

У частині 3 нової ст. 16-1 Закону про МДА передбачається право районних державних адміністрацій вносити пропозиції обласній державній адміністрації щодо застосування заходів, передбачених цим Законом, стосовно актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їхніх виконавчих органів, відповідних посадових осіб місцевого самоврядування з питань їх невідповідності Конституції та законам України. Водночас підстави для таких пропозицій та наслідки такої діяльності проектом Закону не встановлені.

Також абз. 2 ч. 1 ст. 16-1 нової редакції Закону про МДА передбачається, що функції контролю за окремими актами ОМС можуть покладатися або на Кабінет Міністрів України, або на визначений ним ЦОВВ.

Такий підхід до забезпечення державою законності у місцевому самоврядуванні суперечить принципам Конституції України та Хартії. Так, згідно з пп. 128 – 129 Сучасного коментаря до Хартії будь-яка форма такого нагляду має бути передбачена конституцією або законом, тобто Хартія запроваджує принцип законності в нагляд за місцевими органами влади. Цей дуже важливий принцип має різні наслідки: по-перше, всі форми нагляду повинні мати правову основу, що означає, що випадки нагляду, які не регулюються законом, заборонені. Нагляд не може бути імпровізований або наказаний вищим рівнем без чіткої правової основи. Це означає, як наслідок, що вищі рівні влади не мають загальних або невід'ємних повноважень щодо нагляду за місцевим самоврядуванням та можуть використовувати лише методи нагляду, які суворо регулюються законом.

У проекті Закону зберігається пострадянський підхід до забезпечення законності в ОМС, згідно з яким ці питання розглядаються виключно як окремий вид діяльності держави (регулювання здійснюється через Закон про МДА), а не як елемент покращення діяльності ОМС (коли відповідні норми закріплюються у законодавстві з питань організації місцевого самоврядування, а нагляд за законністю є невід'ємною складовою та своєрідною гарантією якості діяльності місцевого самоврядування).

Попри наявні суперечності проект Закону містить чимало положень щодо здійснення державного контролю за актами ОМС, які відповідають європейським принципам доброго демократичного врядування.

Так, у проекті Закону передбачено заходи із запобігання порушенням у формі інформування ОМС про зміни у законодавстві, що стосуються місцевого самоврядування, про практику забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також надають ОМС можливість проведення попередніх консультацій щодо проектів актів за індивідуальним запитом.

Державний контроль за актами ОМС та їхніх посадових осіб в обсягах, визначених новою ст. 16-1 Закону про МДА, запропоновано здійснювати за апостеріорним принципом, що є найм'якшою та найбільш домірною формою адміністративного нагляду у розумінні Хартії.

У проекті Закону передбачається, що орган із забезпечення законності у разі виявлення порушень законності у акті ОМС звертається з вимогою про усунення порушень, а у разі її невиконання оскаржує порушення у судовому порядку. Це також повністю відповідає кращим європейським практикам і свідчить про досить збалансований підхід до способів реагування держави на випадки порушень.

У проекті закріплюється чітка ієрархія суб'єктів реагування на порушення, яка перешкоджатиме необґрунтованим втручанням у діяльність місцевих самоврядувань з боку представників органів із забезпечення законності регіонального рівня. Так, ст. 39 Закону про МДА пропонується доповнити нормою, згідно з якою вимоги та позови, передбачені ст. 16-1 цього Закону, подаються

лише головою відповідної місцевої державної адміністрації або його заступником, який тимчасово здійснює повноваження голови такої місцевої державної адміністрації.

Запропонований у проекті Закону підхід істотно розширює межі втручання держави у місцеве самоврядування та створює більш запутану систему державного контролю, що ускладнить координацію центральних та місцевих державних органів виконавчої влади з відповідних питань. Для усунення цих прогалин доцільно уточнити термінологію проекту Закону та чітко визначитися, у якій формі будуть здійснюватися відповідні державні функції – нагляду чи контролю. Доцільно переглянути ст. 16 Закону про МДА, яка також торкається питань державного контролю ОМС місцевими державними адміністраціями, та узгодити положення цієї статті з новою редакцією ст. 16-1 Закону про МДА. Компетенція органів держави (державних органів), які повинні здійснювати забезпечення законності актів ОМС, має бути чітко визначена законами та не покладатися на ситуативні (ad hoc) рішення державних органів виконавчої влади.

НААУ підтримує зусилля Парламенту України щодо створення належної європейської моделі забезпечення законності актів місцевого самоврядування, розуміє важливість цього завдання з урахуванням євроінтеграційного шляху України та підтверджує готовність долучитися до доопрацювання проекту Закону під час підготовки до другого читання у межах питань, що пов'язані з правовим регулюванням діяльності місцевого самоврядування. (<https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/13150.docx.pdf>). – 2025. – 11.06).

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Письмове провадження у кримінальному процесі

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Гюнай Алізаде, юрист «Barristers»

Письмове провадження у кримінальному процесі: прогресивна ініціатива чи загроза змагальності?

Чинне законодавство передбачає інститути письмового апеляційного та касаційного провадження (статті 406, 435 Кримінального процесуального кодексу України), проте на практиці вони майже не застосовуються. Зокрема, за 2018–2024 рр. лише у 4 касаційних кримінальних провадженнях було винесено рішення за результатами письмового розгляду. Проблема полягає в обмеженій кількості випадків, у яких дозволяється письмове провадження.

16 квітня 2025 року Верховною Радою України зареєстровано законопроект № 13178, яким пропонується внести зміни до КПК в частині здійснення письмового провадження, а також вчинення окремих процесуальних дій в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена оцінці ймовірних переваг та ризиків запропонованих змін до КПК.

1. Законопроектом пропонується доповнити ч. 1 ст. 3 КПК пунктом 24-1, у якому передбачити, що письмовим провадженням є розгляд і вирішення апеляційного або касаційного провадження або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної або касаційної інстанції без участі учасників кримінального провадження та проведення судового засідання на підставі матеріалів кримінального провадження у випадках, встановлених цим Кодексом.

2. Змінами до ст.ст. 34, 379, 380 КПК передбачається, що у письмовому провадженні вирішуються питання про направлення кримінального провадження з одного суду до іншого, про виправлення опісок і очевидних арифметичних помилок у судовому рішенні, а також про роз'яснення судового рішення.

- Щодо визначення територіальної підсудності (ст. 34 КПК)

Ч. 4 ст. 34 КПК (у редакції проєкту) передбачає, що учасники провадження повідомляються про дату розгляду подання чи клопотання щодо передання справи в інший суд і мають право до цієї дати подати письмові пояснення чи заперечення. Суд може витребувати додаткову інформацію з іншого суду, а копія ухвали за результатами розгляду надсилається учасникам не пізніше наступного дня після її постановлення.

У запропонованій редакції положення не визначено чіткого строку для повідомлення учасників судового провадження про розгляд подання чи клопотання щодо передачі кримінального провадження з одного суду до іншого. Це створює ризик, що в разі несвоєчасного повідомлення учасники не зможуть належним чином підготувати письмові пояснення чи заперечення.

У цьому контексті варто зазначити, що письмове провадження не створює належних умов для повноцінного з'ясування усіх істотних обставин, що мають значення для вирішення питання зміни підсудності, оскільки унеможливорює безпосередню комунікацію між судом та сторонами, яка є ключовою при розгляді процесуально складних категорій справ. Відсутність усного розгляду обмежує суд у доступі до живої аргументації, уточнень, реакцій та пояснень, що є необхідними для належної оцінки правової позиції кожної сторони. Без живого діалогу сторони втрачають можливість донести неформальні, але значущі обставини, які можуть залишитися непоміченими або недооціненими у письмових поясненнях / запереченнях.

Крім того, теперішня редакція статті не перешкоджає суду розглядати питання щодо визначення територіальної підсудності, якщо учасники (повідомлені належним чином) не прибули для участі в судовому засіданні. Отже, ризик затягування розгляду даного питання мінімальний.

- Щодо виправлення описок (ст. 379 КПК)

На відміну від чинної редакції, яка передбачає обов'язкове повідомлення учасників про засідання з розгляду виправлень у судовому рішенні, проєкт ч. 2 ст. 379 КПК пропонує розглядати такі питання без участі сторін та без їхнього попереднього інформування, що може порушувати принцип гласності судового процесу.

- Щодо роз'яснення судового рішення (ст. 380 КПК)

Порівняно з чинною редакцією, у проєкті встановлюється обов'язок надсилати особі, яка звернулася із заявою про роз'яснення судового рішення, та учасникам судового провадження не тільки ухвалу про роз'яснення судового рішення, а й ухвалу про відмову в роз'ясненні судового рішення.

Слід звернути увагу, що станом на сьогодні суд не позбавлений можливості розглядати питання щодо виправлення описок та/або роз'яснення судового засідання без участі осіб, які були належним чином повідомлені, але не прибули. Тобто, аналогічно з ситуацією щодо визначення територіальної підсудності ризики затягування розгляду питань зазначеної категорії менші.

Однак, у разі порівняння значущості питань щодо визначення територіальної підсудності та питань, пов'язаних із виправленням описок або роз'ясненням судового рішення, слід визнати, що питання територіальної підсудності має більш істотне процесуальне значення. У зв'язку з цим розгляд питань щодо визначення підсудності має здійснюватися в загальному порядку з викликом учасників справи.

Натомість заяви, що не впливають суттєво на перебіг судового провадження (як-от щодо описок чи роз'яснень), можуть розглядатися в порядку письмового провадження.

3. З метою вирішення питання про направлення кримінального провадження з одного суду до іншого пропонується надати суду повноваження користуватися даними Єдиного державного демографічного реєстру.

Варто зазначити, що кримінальне судочинство на відміну від цивільного, господарського та адміністративного – не передбачає можливості здійснення кримінального провадження за місцезнаходженням одного із учасників судового процесу.

В КПК визначено, що кримінальне провадження здійснює суд, у межах територіальної юрисдикції якого вчинено кримінальне правопорушення. У випадку, якщо місце вчинення кримінального правопорушення встановити неможливо, кримінальне провадження здійснюється судом, у межах територіальної юрисдикції якого закінчено досудове розслідування (ч. 1 ст. 32).

Вказані обставини викликають сумнів в доцільності надання суду доступу до даних розміщених в Єдиному державному демографічному реєстрі.

Проте в КПК передбачена можливість (у виняткових випадках) передавати кримінальне провадження на розгляд до іншого суду за місцем проживання обвинуваченого, більшості потерпілих або свідків, а також у разі неможливості здійснювати відповідним судом правосуддя.

Імовірно, законодавець мав на меті надати судам доступ до Єдиного державного демографічного реєстру саме для вирішення питання про передання провадження до іншого суду у наведених вище виняткових випадках. Однак доцільно чітко зазначити це в тексті законопроекту задля уникнення правової невизначеності.

4. Проект закону передбачає врегулювати, що у разі, якщо обвинувачений був призваний для проходження військової служби за контрактом, суд зупиняє судове провадження стосовно такого обвинуваченого до припинення чи скасування воєнного стану або звільнення з військової служби, крім випадків, коли обвинувачений, призваний для проходження військової служби за контрактом не заперечує проти продовження судового розгляду та має можливість брати участь у судових засіданнях (зміни до ч. 1 ст. 335 КПК).

Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики у висновку щодо законопроекту № 13178 виявив корупціогенний фактор у даному положенні. На думку Комітету, така норма створює потенціал для зловживання процесуальними правами, оскільки дозволяє обвинуваченому самостійно впливати на хід провадження, зокрема шляхом волевиявлення щодо бажання брати або не брати участь у розгляді справи, незалежно від фактичних обставин чи наявності об'єктивної можливості участі, в тому числі через відеозв'язок. Комітет звертає увагу, що положення поширюється на всіх військовослужбовців – незалежно від того, чи залучені вони до бойових дій, чи виконують тиллові функції – що, в нівелює індивідуальний підхід суду до оцінки ситуації. Також зауважується, що зупинення провадження не призводить до зупинення перебігу строків притягнення до кримінальної відповідальності, що може використовуватись для штучного затягування розгляду справи. З огляду на ці застереження, Комітет дійшов висновку, що відповідне положення проекту не відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Втім, не можливо погодитися з оцінкою Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики щодо наявності у законопроекті № 13178 корупціогенного фактора. Комітет розглядає норму про зупинення судового провадження у зв'язку з військовою службою обвинуваченого як таку, що відкриває можливість маніпуляцій і затягування процесу. Проте така інтерпретація не враховує реального правового статусу військовослужбовця та умов проходження служби під час воєнного стану. Після укладення контракту особа втрачає процесуальну автономію – вона підпорядковується статутній дисципліні та наказам командування. Як зазначено у пункті 110 Положення, затвердженого Указом Президента № 1153/2008, переміщення військовослужбовців у межах Збройних Сил України, у тому числі переведення до інших військових частин, здійснюється на підставі наказу і не потребує згоди військовослужбовця. Це означає, що обвинувачений може бути направлений до віддаленого підрозділу чи в зону бойових дій у будь-який момент, що унеможливує його участь у судових засіданнях, навіть у форматі відеоконференції, через технічні або фізичні обставини. Така ситуація не є наслідком вільного волевиявлення обвинуваченого і, відповідно, не може розглядатись як зловживання процесуальними правами. Навпаки, норма про зупинення провадження забезпечує обвинуваченому право на участь у процесі, захист та змагальність, і не усуває судовий контроль: суд, як і раніше, має оцінити фактичні обставини і прийняти обґрунтоване рішення. Щодо поширення норми на всіх військовослужбовців –

універсальність підходу в умовах воєнного стану є обґрунтованою, оскільки виключення на підставі функціонального призначення (бойова/тилова роль) не є ані стабільними, ані достатньо передбачуваними критеріями. Загалом, запропоноване положення не створює преференцій, а відображає спробу забезпечити баланс між правом на справедливий суд і обов'язком громадянина щодо захисту держави в умовах збройної агресії.

5. Змінами до ст.ст. 396, 403, 406, 407 КПК врегульовуються особливості письмового апеляційного провадження.

Законопроектом пропонується доповнення до ч. 1 ст. 403 КПК, яке передбачає право підозрюваного, обвинуваченого чи потерпілого відмовитися від апеляційної скарги, поданої відповідно їхнім захисником або представником. Така ініціатива, з одного боку, посилює контроль особи над захистом своїх прав, з іншого – може обмежити процесуальну автономію захисника, який зобов'язаний використовувати всі передбачені законом засоби для ефективного захисту. Крім цього, існує ризик, що відмова від апеляційної скарги може відбуватись під зовнішнім тиском, а не з власної волі особи.

Окреме занепокоєння викликає також положення про можливість розгляду питання про закриття апеляційного провадження у письмовому порядку в разі відмови від скарги до початку розгляду. Такий підхід унеможливує перевірку добровільності відмови та усвідомлення її наслідків.

6. Строк відкриття касаційного провадження пропонується збільшити до 10 днів з дня надходження касаційної скарги, а також передбачити, що суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відмову у відкритті касаційного провадження, якщо є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою особи від поданої раніше касаційної скарги на це саме судове рішення або є постанова про залишення касаційної скарги особи без задоволення, або ухвала про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою цієї особи на це саме судове рішення з аналогічної підстави (зміни до ст. 428 КПК).

7. Проектом Закону також пропонується внести зміни до ст.ст. 427, 434, 435 КПК та передбачити ухвалення судом касаційної інстанції судового рішення за результатами письмового провадження у разі:

- касаційного розгляду кримінальних проваджень щодо кримінальних проступків;
- якщо учасники кримінального провадження не висловили бажання брати участі у касаційному розгляді;
- перегляду ухвал суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку та ухвал суду апеляційної інстанції, передбачених ч. 2 ст. 424 КПК;
- розгляду питань, передбачених ч. 3 ст. 34, ст.ст. 379, 380 КПК.

У цьому випадку найбільш ключовою запропонованою зміною (негативною) я вважаю касаційний розгляд кримінальних проваджень щодо кримінальних проступків у порядку письмового провадження.

Письмове провадження в касаційній інстанції, попри наявність можливості подання письмової правової позиції, істотно обмежує ефективність донесення аргументів сторін з кількох причин.

По-перше, письмовий формат виключає усну комунікацію між сторонами та судом, що унеможливує безпосереднє реагування на запитання суду, роз'яснення окремих доводів чи уточнення обставин, які могли бути сформульовані неоднозначно або неповно в письмовій формі. У разі виникнення непорозуміння або потреби у деталізації певних тверджень, сторона не має процесуальної можливості вплинути на сприйняття судом її позиції.

По-друге, письмове провадження позбавляє сторони можливості оцінити правову позицію опонента в динаміці розгляду та оперативно надати відповідні контраргументи. У межах змагального процесу така можливість має суттєве значення для забезпечення балансу інтересів сторін.

По-третє, за відсутності відкритого судового засідання неможливо оцінити, яким чином суд сприймає викладені у скарзі аргументи, що позбавляє сторону можливості адаптувати свою позицію або звернути увагу суду на аспекти, які залишилися поза його оцінкою.

Отже, письмове провадження, хоча і забезпечує формальний механізм подання позиції, на практиці істотно знижує ефективність реалізації процесуальних прав сторін, обмежує змагальність та ускладнює повноцінне донесення і сприйняття їхніх аргументів судом касаційної інстанції.

На завершення слід наголосити, що у контексті письмового провадження в кримінальному процесі забезпечення права бути почутим є ключовою гарантією справедливого суду. Як засвідчує практика ЄСПЛ, включно з рішенням у справі «Полях та інші проти України», держава має обов'язок гарантувати кожній стороні можливість ефективно висловити свою позицію, навіть за відсутності особистої участі в засіданні. Запропоновані зміни до КПК України щодо письмового провадження мають потенціал для підвищення процесуальної економії та розумності строків, однак потребують ретельного нормативного доопрацювання. (<https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pismove-provadhennya-u-kriminalnomu-procesi-progresivna-iniciativa-chi-zagroza-zmagalnosti.html>). 2025. – 26.06).

Письмове провадження за КПК має ураховувати права сторін – НААУ

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Інститут письмового провадження, хоча й передбачений ст. ст. 406, 435 КПК, на практиці майже не застосовується під час розгляду кримінальних справ. Зокрема, через обмежену кількість питань, які можуть вирішуватись у такому порядку.

Виправити ситуацію запропонували народні депутати, які внесли до Верховної Ради проект Закону № 13178 від 16.04.2025 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо правового регулювання письмового провадження та вчинення окремих процесуальних дій».

Документом пропонується закріпити визначення письмового провадження. Ним позначатиметься розгляд і вирішення апеляційного або касаційного провадження або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної або касаційної інстанції без участі учасників кримінального провадження та проведення судового засідання на підставі матеріалів кримінального провадження у випадках, встановлених КПК.

Також закладаються законодавчі підстави для розширення сфери його застосування. Наприклад, виключно у письмовому провадженні вирішуватимуться питання про направлення кримінального провадження між судами різних рівнів і юрисдикцій, у тому числі між апеляційними судами. Ці питання розв'язуватиме колегія суддів Касаційного кримінального суду ВС за поданням суду апеляційної інстанції або за клопотанням сторін чи потерпілого не пізніше п'яти днів з дня внесення такого подання чи клопотання, про що постановлятиметься вмотивована ухвала.

Комітет ВР з питань правоохоронної діяльності звернувся до Національної асоціації адвокатів України з проханням надати оцінку законодавчій ініціативі.

Підтримавши загальну ідею законодавчого врегулювання інституту письмового провадження як такого, що може сприяти підвищенню ефективності та оперативності здійснення кримінального судочинства, у НААУ запропонували низку доповнень та уточнень.

Зокрема, адвокати звернули увагу на те, що визначення терміну «письмове провадження», позбавлене вказівки на необхідність згоди учасників такого провадження. А це прямо суперечить диспозитивному характеру кримінального процесу, у межах якого сторони кримінального

провадження повинні мати право самостійно та вільно вирішувати, чи бажають вони брати участь у судовому засіданні безпосередньо, чи надають згоду на його проведення без їх участі, на підставі письмових матеріалів.

Що стосується направлення ККС кримінального провадження між судами різних рівнів і юрисдикцій, то воно несе в собі низку ризиків, що можуть мати негативний вплив на забезпечення справедливості судового розгляду. Визначення підсудності (як і підслідності в досудовому розслідуванні) є ключовим процесуальним інструментом, який може суттєво вплинути на перебіг кримінального провадження, права сторін і результати розгляду справи по суті.

Питання направлення кримінального провадження часто виникає в умовах конфлікту позицій між сторонами, потребує врахування додаткових обставин, які не завжди можуть бути належно оцінені на підставі лише письмових документів.

У НААУ наголосили, що проведення розгляду виключно в письмовому провадженні унеможливило або суттєво обмежує реалізацію принципів змагальності та диспозитивності, а також позбавляє учасників процесу можливості оперативно реагувати на аргументи опонентів, надавати додаткові пояснення чи уточнення в усній формі. А це суперечить принципу верховенства права та може призвести до нерівності процесуальних можливостей.

Тож з метою збереження балансу між оперативністю розгляду та дотриманням принципів справедливого судового розгляду адвокати запропонували передбачити можливість проведення розгляду питання направлення кримінального провадження з одного суду до іншого як у письмовому, так і в усному провадженні – залежно від наявності заперечень та волевиявлення учасників провадження. (<https://unba.org.ua/news/10378-pis-move-provadzheniya-za-kpk-mae-urahovuvati-prava-storin-naau.html>). – 2025. – 05.06).

Відповідальність за самовільне залишення в умовах воєнного стану військової частини або місця служби

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Віталій Чаюн, адвокат «Barristers»

Законопроект №13260: другий шанс для військових чи правова пастка?

Уявіть солдата, який під час війни, знесилений психологічним тиском чи особистими обставинами, самовільно залишив військову частину. Через кілька тижнів він повертається, готовий надолужити втрачене і продовжити службу. Чи заслуговує він на покарання, чи на шанс виправити помилку? Саме на це питання намагається відповісти законопроект № 13260, зареєстрований 5 травня 2025 року у Верховній Раді України. Як юрист, я бачу в цьому документі спробу збалансувати гуманність, справедливість і потреби оборони країни в умовах воєнного стану. Проте, як і будь-який нормативний акт, він має сильні сторони, але й приховує ризики. Розберемо, що пропонує законопроект, чому він потрібен і які загрози несе.

Ключові нововведення законопроекту

Законопроект № 13260 вносить зміни до Кримінального (КК) та Кримінального процесуального (КПК) кодексів України, регулюючи відповідальність за самовільне залишення військової частини (ст. 407 КК) і дезертирство (ст. 408 КК) під час воєнного стану. Основні пропозиції такі:

1. Скасування чинної норми КК (частина 5 статті 401 КК), яка дозволяє звільняти від кримінальної відповідальності військовослужбовців, що вперше вчинили правопорушення, передбачені статтями 407 або 408 КК, за умови добровільного звернення до слідчого, прокурора чи суду з наміром повернутися до служби та отримання письмової згоди командира частини.

2. Доповнення розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» КК пунктом 24, який передбачає, що:

- військовослужбовці, які до набрання чинності законом вперше вчинили правопорушення за статтями 407 або 408 КК, можуть бути звільнені від відповідальності за правилами, що діяли раніше;
- якщо особа добровільно повернулася до військової частини й прослужила щонайменше три місяці, вона звільняється від кримінальної відповідальності. Цей строк не застосовується, якщо воєнний стан скасовано або особу звільнено зі служби за станом здоров'я.

3. Оновлення КПК:

- Вносяться зміни до статей 286, 287 і 288 КПК, які уточнюють процедуру звільнення від відповідальності.
- Додається пункт 20¹⁰ до розділу XI «Перехідні положення» КПК, що встановлює:
 - обов'язок прокурора чи суду отримувати письмову згоду командира частини на продовження служби;
 - вимогу до суду зобов'язати особу прибути до частини протягом 72 годин після звільнення від відповідальності;
 - необхідність документального підтвердження повернення та тривалості служби.

Чому потрібні зміни?

Законопроект з'явився не на порожньому місці. Його необхідність зумовлена кількома чинниками:

1. Воєнний стан, запроваджений Указом Президента №64/2022 від 24 лютого 2022 року, вимагає максимальної чисельності боєздатних військовослужбовців. Замість ув'язнення тих, хто самовільно залишив частину, законопроект стимулює їхнє повернення до служби, що є критично важливим для Збройних Сил України.

2. Самовільне залишення частини чи дезертирство часто є результатом психологічного стресу, травм або складних особистих обставин. Законопроект пропонує другий шанс тим, хто готовий виправити помилку, замість автоматичного застосування суворих санкцій.

3. Чинна частина 5 статті 401 КК створює труднощі в застосуванні, оскільки процедура звільнення від відповідальності не завжди зрозуміла суду та учасникам кримінального провадження. Законопроект уточнює механізми, щоб зробити процес прозорішим.

Слабкі сторони законопроекту

Попри благі наміри, законопроект містить низку вразливих місць, які можуть ускладнити його реалізацію або навіть порушити права громадян:

1. Надмірна залежність від командирів. Законопроект робить звільнення від відповідальності залежним від письмової згоди командира військової частини, що створює ризик суб'єктивізму. Командир може відмовити з особистих чи необґрунтованих причин, що суперечить принципу верховенства права. Такі дискреційні повноваження мають бути чітко обмеженими, щоб уникнути свавілля.

2. Монополія прокурора на подання клопотання. Законопроект передбачає, що лише прокурор може звертатися до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності, що обмежує права підозрюваного чи обвинуваченого. Це створює залежність від суб'єктивного рішення прокурора, який, як сторона обвинувачення, може бути упередженим або відмовити у клопотанні без належного обґрунтування. Відсутність механізму оскарження такої відмови чи права захисту самостійно ініціювати розгляд у суді порушує принцип рівності сторін і може суперечити статті 6 Європейської конвенції з прав людини щодо права на справедливий суд.

3. Нечіткість підстав звільнення. Пропонована редакція пункту 24 розділу II КК не уточнює, які саме підстави звільнення від відповідальності застосовуються до правопорушень, вчинених до набрання чинності законом. КК містить низку підстав (статті 44–49), і без конкретизації це може призвести до плутанини в судовій практиці.

4. Відсутність санкцій за невиконання. Законопроект зобов'язує особу прибути до частини протягом 72 годин після звільнення від відповідальності, але не передбачає наслідків за невиконання. Це знижує ефективність норми, адже особа може уникнути як покарання, так і повернення до служби.

5. Конфлікт із законом про військову службу. Законопроект не враховує, що за Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» військова служба не призупиняється для осіб, які самовільно залишили частину. Термін «поновлення на службі» у КПК є юридично некоректним, адже такі особи формально залишаються на службі.

Висновок: шанс чи ризик?

Законопроект № 13260 – це крок до гуманізації кримінальної відповідальності та зміцнення обороноздатності України. Однак надмірна залежність від волі командирів, правова невизначеність і відсутність механізмів контролю за виконанням судових рішень створюють ризики зловживань і неефективності.

За таких умов законопроект потребує доопрацювання. Необхідно чітко визначити підстави звільнення, обмежити дискреційні повноваження командирів і запровадити можливість звернення сторони захисту з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності. Громадянам варто уважно стежити за проходженням цього закону в парламенті та висловлювати свою позицію, адже він стосується не лише військових, а й загальних принципів справедливості в умовах війни. (<https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zakonoproekt--13260-drugiy-shans-dlya-viyskovih-chi-pravova-pastka.html>). – 2025. – 11.06).

Законопроект про внесення змін до Закону України «Про лобіювання»

Матеріал на сайті: «Європейська Бізнес Асоціація»

Про автора: Вікторія Куликова, керівниця Департаменту комітетів Європейської Бізнес Асоціації

Прозоре лобіювання в Україні: чому чинний закон потребує доопрацювання

У 2023 році, після ухвалення Закону України № 3606-IX «Про лобіювання», Європейська Бізнес Асоціація ініціювала створення Комітету з лобіювання та прозорих політик із метою сприяти розвитку прозорої та ефективної взаємодії бізнесу з державними органами. Комітет об'єднує фахівців у сфері GR, лобістів, юристів та інших експертів, які представляють компанії – члени асоціації.

Лобіювання – це не «сіра зона», а легітимний спосіб адвокації бізнес-інтересів, зокрема задля формування сприятливого інвестиційного клімату. Проте, попри важливість такого закону, його поточна редакція залишає багато відкритих питань. Про те, чому закон «Про лобіювання» потребує доопрацювання, Mind розповіла керівниця департаменту комітетів Європейської Бізнес Асоціації Вікторія Куликова.

Закон є, але стимулів – немає

Закон про лобіювання в Україні ухвалювався доволі поспішно як частина євроінтеграційного пакету. Водночас навіть у країнах ЄС відсутній єдиний підхід до регулювання цієї сфери: деś вистачає простої реєстрації, деś взагалі відсутнє спеціальне законодавство. В Україні ж обрали досить жорсткий підхід – детальна звітність і чималі штрафи за її порушення. При цьому – жодних переваг для зареєстрованих лобістів.

Такий дисбаланс створює ризики. З одного боку, є суворі вимоги і санкції. З іншого – широкє й доволі розмите визначення поняття «лобіювання», що дозволяє деяким гравцям

ринку уникати реєстрації в Реєстрі прозорості, стверджуючи, що вони не підпадають під дію закону.

Як мотивувати бізнес діяти прозоро?

Нинішня редакція закону потребує вдосконалення. Адже його основна мета – зробити процес лобіювання прозорим і зрозумілим, а не перетворити його на чергову бюрократичну перепону.

Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення окремих положень» враховує практичні потреби бізнесу та держави й водночас зберігає прозорість як основоположний принцип.

Серед ключових змін, які пропонуються:

1. Уточнення ключових понять та сфери дії закону. Зокрема, у законі важливо визначити точніше основоположні терміни, такі, як «лобіювання», «комерційний інтерес», «предмет лобіювання», правильне й однозначне розуміння яких є ключовими для застосування нового законодавства. Це у свою чергу допоможе в майбутньому уникнути юридичних колізій та чіткіше окреслить межі регулювання.

Важливо також конкретизувати сферу дії закону, наприклад, виключити зі сфери дії регулювання такі нечіткі категорії, як «спроби впливу», які можна трактувати надто широко. Також варто уточнити, які дії не є лобіюванням, наприклад участь у публічних заходах, надання професійних консультацій або технічної допомоги тощо.

2. Вдосконалення Реєстру прозорості та оптимізація звітності. Звітність, на моє переконання, має бути більш зрозумілою і менш обтяжливою для суб'єктів лобіювання.

Наприклад, ми пропонуємо прибрати із закону вимогу вносити до Реєстру прозорості інформацію щодо кожного «спілкування» з об'єктами лобіювання (або, інакше кажучи, представниками державних органів) і пропонуємо залишити лише необхідність звітувати про зустрічі. Адже «спілкування» – це занадто широке поняття, під яке може підпадати будь-що, наприклад робочі переписки стосовно узгодження дати зустрічі або з'ясування якихось робочих деталей тощо. Необхідність звітувати про всі ці та інші моменти відлякуватиме фактичних лобістів визнавати себе суб'єктами лобіювання та відповідно реєструватися в Реєстрі прозорості.

3. Нові можливості та права для зареєстрованих лобістів. Для того щоб закон «Про лобіювання» дійсно запрацював варто передбачити стимули та додаткові права для зареєстрованих лобістів. Наприклад, ми пропонуємо ввести такий додатковий інструмент, як лобістський запит по аналогії з адвокатським запитом і передбачити спрощений доступ лобістів до приміщень державних органів.

На мою думку, варто передбачити й інші стимули. Інакше існує ризик, що суттєве число фактичних лобістів прийме рішення себе такими не визнавати, що своєю чергою призведе до нерівних умов лобіювання та не сприятиме прозорості сфери.

4. Відтермінування санкцій на рік. Законопроект пропонує надати бізнесу час на адаптацію до нових вимог і формування належної практики звітування. Для цього необхідно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відтермінування відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання.

При запровадженні нового регулювання надзвичайно важливо передбачити перехідний період для плавного впровадження нового регулювання з метою зменшення ризиків для бізнесу та надання можливості суб'єктам ринку лобіювання ознайомитися з новими правилами гри, внести необхідні зміни у свою діяльність, випробувати на практиці нові механізми тощо.

Прозоре лобіювання – це майбутнє

Прозоре лобіювання – це потужний інструмент для побудови відкритого, демократичного суспільства та конкурентної економіки. Але для цього правила мають бути збалансованими, реалістичними та справедливими для всіх учасників процесу.

Нещодавно ЄБА звернулася з офіційним листом до народних депутатів – членів профільного Комітету Верховної Ради з питань правової політики, а також до голів парламентських фракцій

і депутатських груп з проханням підтримати реєстрацію та ухвалення цього законопроекту, бо наше спільне завдання – створити таке регулювання, яке стимулюватиме прозорість, а не ховатися від неї. (<https://eba.com.ua/prozore-lobiyuvannya-v-ukrayini-chomu-chynnyj-zakon-potrebuye-dooopratsyuvannya/>). – 2025. – 13.06).

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Захист вимог працівників щодо виплати заборгованості із заробітної плати

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України до проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення захисту вимог працівників щодо виплати заборгованості із заробітної плати, в тому числі у випадку неплатоспроможності роботодавця (реєстр. № 9510 від 19.07.2023)

Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) розглянула проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо посилення захисту вимог працівників щодо виплати заборгованості із заробітної плати, в тому числі у випадку неплатоспроможності роботодавця (реєстр. № 9510 від 19.07.2023) (далі – законопроект № 9510).

Метою проекту Закону згідно з пояснювальною запискою є забезпечення реалізації конституційних прав працівників на своєчасне та в повному обсязі отримання заробітної плати. Для цього пропонується внести відповідні зміни, зокрема, до Кодексу законів про працю України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу України з процедур банкрутства та Закону України «Про оплату праці».

У цих змінах, зокрема, передбачається:

- зобов'язати роботодавця у разі затримки виплати заробітної плати на строк більше 15 календарних днів після закінчення місяця, за який здійснюється виплата, сплатити працівникові пеню в розмірі та на умовах, визначених трудовим або колективним договором, та виплатити всю суму заборгованості із заробітної плати та суму компенсації відповідно до Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати»;
- надати право працівнику тимчасово припинити виконання роботи у разі затримки виплати заробітної плати на строк більше 15 календарних днів;
- розширити перелік підстав для видання судових наказів, доповнивши його випадком, коли заявлено вимогу не лише про стягнення заборгованої заробітної плати, а й про стягнення нарахованої на день виплати суми компенсації втрати частини заробітної плати та пені у зв'язку з порушенням строків її виплати;
- створення гарантійної установи задля задоволення грошових вимог найманих працівників у разі неплатоспроможності роботодавця;
- запровадження механізму виплати працівнику компенсації у розмірі трьох середньомісячних заробітних плат працівника за дванадцять місяців, що передують місяцю, в якому порушено справу про банкрутство чи припинено трудовий договір у разі звільнення працівника;
- включити до Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування періоду, за який виплачено вищезазначену компенсацію заробітної плати, як періоду, за який сплачено єдиний внесок із виплаченої суми компенсації заробітної плати, та врахування такого періоду при обчисленні страхового стажу для призначення пенсій та страхових допомог за рахунок коштів соціального страхування.

За результатами правового аналізу проекту Закону слід зазначити таке.

1. Обмеження щодо застосування цього проекту Закону

Законопроект передбачає виплату компенсації працівникам лише за боргами, заявленими в господарському процесі щодо роботодавця, день відкриття провадження у справі про банкрутство якого настав не раніше дня набрання чинності запропонованим законом.

Згідно зі статтею 2 Директиви № 2008/94/ЄС від 22.10.2008 держави-члени не можуть виключати зі сфери дії цієї Директиви:

- (а) працівників з неповним робочим днем у значенні Директиви 97/81/ЄС;
- (б) працівників зі строковим трудовим договором у значенні Директиви 1999/70/ЄС;
- (с) працівників з тимчасовими трудовими відносинами в розумінні статті 1(2) Директиви 91/383/ЄЕС.

Держави-члени не можуть встановлювати мінімальну тривалість трудового договору або трудових відносин для того, щоб працівники мали право на вимоги відповідно до цієї Директиви.

Ця Директива не перешкоджає державам-членам поширювати захист працівників на інші ситуації неплатоспроможності, наприклад, коли виплати де-факто припинені на постійній основі, встановлені в результаті процедур, відмінних від тих, що згадані в пункті 1, як це передбачено національним законодавством.

Відтак Директива передбачає широке охоплення працівників, включно із сезонними, тимчасовими, тими, хто звільнений до початку процедури банкрутства.

Проект Закону передбачає право лише тих працівників, вимоги яких внесені до реєстру кредиторів, що може обмежити доступ до компенсацій.

У цьому випадку доцільно було б розширити перехідні положення: передбачити механізми врегулювання заборгованостей, що виникли до набрання чинності законом, щоб уникнути дискримінації працівників.

2. Обмеження компенсації лише трьома середньомісячними зарплатами

Відповідно до статей 3 та 4 Директиви ЄС № 2008/94/ЄС від 22.10.2008 держави-члени вживають необхідних заходів для забезпечення того, щоб гарантійні установи гарантували відповідно до статті 4 виплату невиконаних вимог працівників, що впливають із трудових договорів або трудових відносин, включаючи, якщо це передбачено національним законодавством, вихідну допомогу при припиненні трудових відносин. Вимоги, які перебирає на себе гарантійна установа, є невикладеними вимогами щодо заробітної плати, які стосуються періоду до та/або, у відповідних випадках, після певної дати, визначеної державами-членами.

Держави-члени мають право обмежити відповідальність гарантійних установ, зазначених у статті 3. Якщо держави-члени користуються правом, зазначеним у частині 1, вони повинні визначити тривалість періоду, протягом якого гарантійна установа повинна задовольняти невиконані вимоги. Однак він не може бути коротшим за період, що охоплює винагороду за останні три місяці трудових відносин до та/або після дати, зазначеної в другому абзаці статті 3. Держави-члени можуть включити цей мінімальний період у три місяці до облікового періоду тривалістю не менше шести місяців. Держави-члени, що мають обліковий період тривалістю не менше 18 місяців, можуть обмежити період, протягом якого гарантійна установа задовольняє невикладені вимоги, вісьмома тижнями. У цьому випадку для розрахунку мінімального періоду використовуються ті періоди, які є найбільш сприятливими для працівника.

Держави-члени можуть встановлювати граничні розміри виплат, що здійснюються гарантійною установою. **Ці граничні суми не повинні опускатися нижче рівня, який є соціально сумісним із соціальною метою цієї Директиви.**

Якщо держави-члени скористаються цим правом, вони повинні поінформувати Комісію про методи, використані для встановлення граничного рівня.

Відтак стаття 4 Директиви 2008/94/ЕС дозволяє обмеження, але Україна має адаптувати їх з урахуванням середніх умов життя, що не передбачено у проекті Закону.

3. Закон не враховує ситуації з іноземними роботодавцями або роботодавцями-агентствами, що може обмежити права працівників в умовах трудової міграції

Директива 96/71/ЕС про направлення працівників у рамках надання послуг гарантує права працівникам незалежно від юрисдикції роботодавця. Окрім того, хоча основною метою є виплата боргів, проект Закону не містить жодних положень щодо інформування працівників про права, строки компенсацій чи можливість тимчасового припинення роботи відповідно до ст. 11 Директиви (EU) 2019/1152.

Враховуючи вищевикладене, НААУ вважає за доцільне доопрацювати проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення захисту вимог працівників щодо виплати заборгованості із заробітної плати, в тому числі у випадку неплатоспроможності роботодавця (№ 9510). (<https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/9510.docx.pdf>). – 2025. – 29.05).

ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

Законопроект «Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства»

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Аналіз проекту Закону України «Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства» (реєстр. № 12384 від 08.01.2025)

Вже у назві проекту Закону закладає ризики порушення статті 15 Конституції України, яка вказує про економічну багатоманітність в Україні. Стаття 85 Конституції України наділяє ВРУ повноваженнями щодо затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку. Стаття 92 Конституції України визначає, які правовідносини регулюються лише законами, і не згадує про стимулювання економічних процесів, галузей тощо.

Як показує аналіз законів, що приймалися зі словом «стимулювання» у назві, вони або не виконували своєї функції, наприклад авіабудування так і не відновилися, або були прийняті спеціальні закони, які передбачили певні фінансові інструменти заохочення певної діяльності шляхом створення податкових пільг чи гарантій, стимулювання альтернативних видів енергії.

Спеціальне товарне рибне господарство – діяльність, яка включає комплекс заходів, основною метою яких є підвищення рибопродуктивності рибогосподарського водного об'єкта (його частини) шляхом штучного відтворення водних біоресурсів, а також шляхом збереження та раціонального використання видів водних біоресурсів, які раніше перебували у рибогосподарському водному об'єкті (його частині). Діяльність вже здійснюється і, як вбачається із пропонованих змін, не стимулюється, а відбувається зміна правового регулювання здійснення такої діяльності на місцевості. Також ігноруються безпекові питання. Так, Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачає, що підприємства з переробки риби і риб'ячого жиру можуть здійснювати свою діяльність лише після отримання позитивного висновку з оцінки впливу на довкілля. Під час проходження цієї процедури буде з'ясовано необхідність дотримання санітарно-захисних зон та уступу від урізу води на безпечну відстань визначену ДБН, дотримання викидів, скидів та інших безпекових умов.

Варто відмітити, що в Україні прийнято Державну програму з реалізації імпортозаміщення рибопродукції в Україні на період до 2030 року (далі – Програма), як і регулює стаття 85 Конституції

України. Програма є фундаментальним стратегічним документом, покликаним забезпечити сталий розвиток рибного господарства України, та має завдання стимулювати інноваційні технології в рибальстві, аквакультури, сталому рибному господарстві та рибопереробці, що дозволить забезпечити високу якість продукції, зберегти екологічну рівновагу та забезпечити ефективне використання природних ресурсів. Впровадження новітніх технологій дозволить також створити нові робочі місця, сприяючи соціально-економічному розвитку прибережних та інших регіонів країни. Невід'ємною складовою Програми є орієнтація **на екологічно сталий розвиток** та виробництво рибопродукції. Забезпечення балансу між зростанням національного виробництва та охороною біорізноманіття водних біоресурсів стане основою довгострокового розвитку галузі.

З огляду на вимоги до сталого розвитку виглядають дещо недоречними пропоновані зміни щодо забудови берегів річок, що матиме місце у разі прийняття проекту Закону. Адже внесення змін до Водного кодексу України та Земельного кодексу України однозначно вказує на потребу використання територій землі, які входять у прибережну захисну смугу, яка виконує природоохоронну функцію та не підлягає використанню іншому, ніж для потреб відвернення шкідливої дії вод чи гарантування безперервності енергетичних ресурсів чи трубопроводу, зокрема, це гідротехнічні, гідрометричні, лінійні споруди. Проект Закону не містить змін щодо запровадження додаткових фінансових механізмів, які б стимулювали економічний розвиток рибного господарства України.

Внесення змін до статті 123 Земельного кодексу України є грубим втручанням у повноваження органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками та ставить під сумнів принцип верховенства права, узгодження всіх гілок влади та гарантування безпеки. Адже земельна ділянка для потреб підприємства з переробки риби і риб'ячого жиру на етапі розроблення містобудівної документації, який передуює етапу формування такої ділянки, буде проходити стратегічну екологічну оцінку, оскільки оцінка впливу на довкілля надалі вимагається для такої діяльності. Як наслідок, на етапі СЕО будуть виявлені ризики залучення прибережних захисних зон до такої діяльності через високі безпекові ризики, і в результаті така діяльність буде пропонуватися на територіях, які не входять у ПЗС. Гідротехнічні споруди, які потрібні для функціонування ставів та інших об'єктів аквакультури, врегульовані чинним законодавством.

Зміни до статті 134 про обов'язок продажу чи укладення оренди на земельні ділянки площею до 0,10 для забезпечення спеціального товарного рибного господарства, що є по суті діяльністю, яка включає комплекс заходів, основною метою яких є підвищення рибопродуктивності рибогосподарського водного об'єкта (його частини) шляхом штучного відтворення водних біоресурсів, а також шляхом збереження та раціонального використання видів водних біоресурсів, які раніше перебували у рибогосподарському водному об'єкті (його частині) та не стосується використання земель, здаються недоцільними та не сприятимуть стимулюванню інвестицій у місцеві громади.

Зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» є недоцільними, оскільки Закон визначає правові підстави охорони довкілля та використання природних ресурсів не залежно від сфери, тобто поширюється на відносини і рибогосподарські. Крім того, є цілий розділ у Законі, який визначає економічні стимули охорони довкілля, які, як згадувалося раніше, включають різноманітні фінансові інструменти – стимули діяти екологічно. Діяльність з інвестування у рибне господарство підпадає під загальні правила регулювання питань безпеки під час господарської діяльності, а саме: діяльність має здійснюватися так, щоб не шкодити довкіллю та здоров'ю людей.

Вирощування риби – це і внесення пестицидів та різноманітних ветпрепаратів у воду, що є частиною довкілля, і можливість гибелі тварин, зокрема через різноманітні надзвичайні ситуації,

а також утворення відходів під час переробки риби та інша діяльність, яка підлягає нормуванню, контролю і нагляду.

Внесення змін до законів України «Про інвестиційну діяльність», «Про місцеве самоврядування» є дублюванням чинних норм та загальних право-застосовних практик. Завжди, коли є спеціальний закон, до певних правовідносин застосовується такий, і для цього не потрібно спеціальних змін до інших законів. Органи місцевого самоврядування приймають усі рішення щодо будь-яких земельних ділянок за наявності усіх необхідних документів, містобудівної документації, проекту землеустрою у місячний термін.

Зміни до Закону України «Про тваринний світ» не враховують факту наявності диких, домашніх і свійських тварин, те, що право на спортивне рибальство передбачає ловлю диких тварин, тобто риб, що є у свободній волі, а також те, що рибогосподарська діяльність передбачає вилов риби, що виросла у дикій природі, і саме такий вилов передбачає дозвіл, який скасовують у законопроекті. Цю процедуру слід залишити, оскільки Держмеліоррибагентство відповідає за дотримання Україною конвенції CITES, а це, зокрема, розведення осетрів.

Зміни до Закону України «Про оренду землі» є нелогічними та не відповідають реальній ситуації із проведенням спеціального товарного рибного господарства. Рибогосподарським об'єктом може бути будь-яка природна чи штучна водойма, проте такий статус вона набуває лише у разі закріплення за нею такого. Укладення сервітутів обов'язкове, закладання у договір оренди спеціальних умов створює враження наче це не планована інвестиційна діяльність, а випадкова, бо навіть рішення робити чи не робити рибогосподарську водойму доступною для купання вимагає вжиття заходів, визначених Правилами безпеки людей на водних об'єктах 1, а це не один місяць планування та організації.

Передбачені зміни до Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» вносять плутанину у понятійний апарат природоохоронного законодавства у частині використання охорони за використанням природних ресурсів. Зокрема, станом на сьогодні існує поняття «максимально допустима норма збору природних ресурсів», що звільняє від сплати податку з доходів фізичних осіб. Відсутність такого ліміту ускладнить процедуру контролю за загальним та спеціальним використанням природних ресурсів. Такий облік необхідний для відслідковування динаміки стану природних ресурсів. Оскільки моніторинг біорізноманіття не ведеться не зрозуміло за якими критеріями, мають визначатися нелімітовані ресурси, адже це може призвести до ситуації, коли такий ресурс буде повністю використаний.

Суперечить раніше заявленим аргументам про недофінансування меліоративних систем державного утримання і пропонуване положення: «17-2.10. Сільськогосподарським товаровиробникам та сільськогосподарським кооперативам, що провадять сільськогосподарську діяльність із застосуванням гідротехнічної меліорації, державна підтримка надається також шляхом дотації до 50 відсотків витрат за проведення робіт з реконструкції та/або нового будівництва меліоративних систем, визначених статтею 1 Закону України «Про меліорацію земель» з урахуванням обмежень, зазначених в абзаці другому пункту 21.4 статті 21 цього Закону. Порядок використання бюджетних коштів визначається Кабінетом Міністрів України». Адже передача таких систем в об'єднання власників меліораційних систем було з умовою утримання таких цими власниками. На час війни Україна не має права використовувати кошти бюджету без критичної на це причини не на військові цілі.

Закон України «Про аквакультуру» не може стосуватися розвитку тварин природним способом у природних водоймах. Бо більше, складається враження, що розширення такого поняття, як спеціальне товарне рибогосподарювання обумовлене лише потребою щодо отримання земель у межах прибережно захисних смуг, які по факту будуть використовуватися не за призначенням, адже таке використання для інших потреб, ніж потреби створення безпечних прибережних умов водойм, є неможливим.

Зміни до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» неможливо буде виконати, оскільки запроваджуються нові поняття, які ніде не описані та не закріплені, що ускладнить реалізацію цього проекту Закону. Наприклад, не існує такого виду землекористування, як інвестиції у спеціальне товарне рибне господарство, проте користування земельною ділянкою для будь-яких потреб реєструється належним чином.

З огляду на вищенаведене НААУ вважає, що проект Закону підлягає зняттю з реєстрації, позаяк не може бути виправлений через невідповідність його положень Конституції України. (<https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%97%D0%9F%2012384.pdf>). – 2025. – 09.06).

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Уточнення підстав скасування усиновлення

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Розлучення не впливає на усиновлення – у НААУ назвали зайвими зміни до СК

Формалізація у Сімейному кодексі норми про те, що факт розірвання шлюбу між усиновлювачами сам по собі не є підставою для скасування усиновлення, є недоречним – ця норма і так забезпечена судовою практикою.

На цьому наголосили в Комітеті Національної асоціації адвокатів України з питань сімейного права за підсумками аналізу проекту Закону №13283 від 14.05.2025 «Про внесення змін до статті 238 Сімейного кодексу України щодо уточнення підстав скасування усиновлення».

Чинною редакцією статті передбачено, що усиновлення може бути скасоване за рішенням суду, якщо:

- 1) воно суперечить інтересам дитини, не забезпечує їй сімейного виховання;
- 2) дитина страждає недоумством, на психічну чи іншу тяжку невиліковну хворобу, про що усиновлювач не знав і не міг знати на час усиновлення;
- 3) між усиновлювачем і дитиною склалися, незалежно від волі усиновлювача, стосунки, які роблять неможливими їхнє спільне проживання і виконання усиновлювачем своїх батьківських обов'язків.

Автори законодавчої ініціативи пропонують доповнити статтю положенням про те, що «при цьому, факт розірвання шлюбу між сторонами не є підставою для скасування усиновлення». Вони мотивують це необхідністю формування єдиної судової практики.

Але, звернули увагу в НААУ, при цьому суб'єкт ініціативи не навів постанов Верховного Суду або рішень судів інших інстанцій, в яких містяться висновки, що розірвання шлюбу між сторонами є самостійною підставою для скасування усиновлення.

Чинне законодавство й так не передбачає такої підстави, а Верховний Суд послідовно формує сталу практику: розірвання шлюбу між усиновлювачами не припиняє їхніх обов'язків перед дитиною (див. напр., постанова від 16.04.2025 у справі № 127/37017/23).

Відтак, звертають увагу адвокати, проект лише дублює очевидну правову позицію й не створює нових гарантій для захисту інтересів дитини. Натомість таке формулювання може спричинити неоднозначне тлумачення через використання процесуального терміна «сторони» без уточнення, кого саме мають на увазі.

Також у Комітеті НААУ нагадали, що закон має бути чітким, точним, доступним для розуміння, а також передбачати результати його реалізації. (<https://unba.org.ua/news/10460-rozluchennya-ne-vplivae-na-usinovlennya-u-naau-nazvali-zajvimi-zmini-do-sk.html>). – 2025. – 23.06).

Уточнення питань зміни місця проживання дитини

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Адвокати розкритикували ідею формалізувати визначення місця проживання дитини

Уточнення положень Сімейного кодексу щодо самочинної зміни місця проживання малолітньої дитини одним із батьків звужує можливості для добровільного врегулювання цього питання та зводить оцінку обставин до формальностей, що не відповідає найкращим інтересам дитини.

Такого висновку дійшли у Комітеті Національної асоціації адвокатів України за наслідками аналізу проекту Закону № 13282 від 14.05.2025 «Про внесення змін до статті 162 Сімейного кодексу України щодо уточнення питань зміни місця проживання дитини».

Чинна редакція ст. 162 СК визначає правові наслідки протиправної поведінки одного з батьків або іншої особи при визначенні місця проживання малолітньої дитини. Так, якщо один з батьків або інша особа самочинно, без згоди другого з батьків чи інших осіб, з якими на підставі закону або рішення суду проживала малолітня дитина, або дитячого закладу (установи), в якому за рішенням органу опіки та піклування або суду проживала дитина, змінить її місце проживання, у тому числі способом її викрадення, суд за позовом заінтересованої особи має право негайно постановити рішення про відібрання дитини і повернення її за попереднім місцем проживання. Водночас, дитина не може бути повернута лише тоді, коли залишення її за попереднім місцем проживання створюватиме реальну небезпеку для її життя та здоров'я або обставини змінилися так, що повернення суперечить її інтересам.

Законопроектом пропонується доповнити цю статтю положенням про те, що «не вважається самочинною зміною місця проживання дитини одним з батьків, якщо таке проживання не було встановлено рішенням суду або органом опіки».

У НААУ нагадали, що при наявності потреби визначення місця проживання дитини чи його зміни за ініціативою одного з батьків або інших осіб суди керуються пріоритетом найкращих інтересів дитини, об'єктивними чинниками та уникають застосування поверхневої оцінки життєвих ситуацій.

Саме визначення місця проживання дитини чи його зміна не може носити суто формальний характер, навпаки мусить відображати сталі соціальні зв'язки, місце навчання, психологічний стан, оскільки сімейні відносини характеризуються множинністю та різноманітністю, що унеможливорює приведення кожної окремої ситуації до загального правила.

У статті 162 СК України встановлено презумпцію правомірності поведінки того з батьків, з ким проживає дитина. А тому, якщо інший з батьків вважає певні умови непридатними для дитини, то способом захисту прав дитини є пред'явлення позову про зміну місця проживання дитини, а не самочинна зміна її місця проживання.

Водночас доповнення, запропоновані у проекті, унеможливлюють застосування принципу добровільності між батьками у питанні визначення місця проживання дитини та спрямовані на зведення оцінки інтересів дитини до формального звернення до суду чи органів опіки.

І така ініціатива фактично звужує контекст можливих варіантів правовідносин між батьками, які проживають окремо, оскільки правове поле та практика врегулювання сімейних спорів демонструють альтернативні способи, які важливо враховувати в оцінці поведінки батьків, пов'язаної зі зміною місця проживання дитини, а саме:

- згоду батьків на визначення місця проживання дитини з одним із них;
- договір батьків про місце проживання дитини з одним з них;
- рішення суду про розірвання шлюбу, яким констатовано факт залишення дитини проживати з одним з батьків на момент розлучення.

Також важливо пам'ятати, що відібрання дитини у контексті статті 162 СК – це спосіб захисту прав та інтересів дитини. Саме тому у кожному випадку треба виявити й оцінити позитивний результат у долі дитини, який має настати (з урахуванням права кожного з батьків та добросовісної поведінки батьків задля дотримання прав дитини та кожного з них). Одноосібні рішення батьків не повинні призводити до несприятливих наслідків для дітей, які можуть бути вимушені повністю змінити своє соціальне становище та зв'язки в ситуації зміни місця проживання.

Зважаючи на це, у НААУ дійшли висновку, що зміни, запропоновані у проекті № 13282, не є необхідними. Їхній вплив не буде вирішальним для правового визначення в означеній категорії справ та не сприятиме формуванню єдиної судової практики. Натомість може сприйматися як привід не дотримуватися добровільних (договірних) домовленостей батьків щодо місця проживання дитини. (<https://unba.org.ua/news/10429-advokati-rozkritikuvali-ideyu-formalizuvati-viznachennya-miscya-prozhivannya-ditini.html>). – 2025. – 17.06).

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ

**ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ:
ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ
/ моніторинг інформаційного поля /**

№ 6 (червень 2025)

Укладачі:

Н. Іванова (відповідальна за випуск),
О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

Адреса редакції: НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна.