

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 9 (вересень 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 /**

№ 9 (вересень 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. 9

ЗМІСТ

ПУБЛІЧНА ВЛАДА

Правове регулювання організації підготовки і проведення виборів в Україні	3
Правові питання щодо порядку проходження державної служби	7
Повернення статусу державних службовців головам місцевих державних адміністрацій та їх заступникам	9
Забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування	10

БЕЗПЕКА Й ОБОРОНА

Закон України «Про Військового омбудсмана»	11
--	----

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Роз'яснення центральних органів виконавчої влади як обставина, що виключає кримінальну протиправність діяння	12
Гарантії захисту суб'єктів господарювання під час кримінальних проваджень	14
Забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності	18
Створення та організація діяльності військових судів	23
Зміни до Дисциплінарного статуту Національної поліції України	25

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Правовий статус Українського інституту національної пам'яті	27
Встановлення ознак наявності трудових відносин	28

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Застосування допоміжних репродуктивних технологій	35
---	----

Правове регулювання організації підготовки і проведення виборів в Україні

Матеріал на сайті «Асоціація жінок-юристок України «ЮрФем»

Висновок гендерно-правової експертизи законопроекту № 13464 «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо удосконалення правового регулювання організації підготовки і проведення виборів»

1. Опис законопроекту та основні положення

Доступ жінок до участі в політичному житті держави є складовою частиною права брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України) та права на рівність усіх громадян перед законом (стаття 24 Конституції України). Воно реалізовується, зокрема, шляхом встановлення гендерних квот, в питанні впровадження яких Україна вживає низку законотворчих заходів.

Так, з 2015 року була введена система квот 30/70 на місцевому рівні для виборчих списків кандидатів/ок у депутати/ки місцевих рад у багатомандатних виборчих округах. Вона була включена в Закон України «Про місцеві вибори» і мала рекомендаційний характер, а тому відмови в реєстрації у випадку недодержання пропорції не передбачалося. У 2022 році гендерну квоту для виборчих списків політичних партій встановлено на рівні 40/60 шляхом оновлення Виборчого кодексу (для парламентських виборів та виборів в обласні, районні та ради в громадах, де зареєстровано 10 000 виборців і більше). Гендерна квота стала обов'язковою, бо в разі її недотримання виборчі комісії повинні відмовляти у реєстрації всього виборчого списку партії, і ба більше було визначено порядковість розташування жінок і чоловіків у кожній п'ятірці. Згідно з новими положеннями вперше відбувалися вибори у 2020 році, і вони продемонстрували дієвість норми через збільшення кількості обраних до місцевих рад жінок. Так, до обласних рад було обрано 27,8 % жінок, до районних рад – 34,3 %, до рад громад із понад 10 000 виборців – 32,6 %, а до рад громад, де проживає до 10 000 виборців, – 41,3 %. Так, попри позитивну статистику щодо представленості жінок за результатами виборів, під час їх проведення гендерні квоти вдавалося обходити через спонукання жінок відмовлятися від балотування вже після реєстрації виборчого списку або надалі від представницького мандату. Саме тому відсотки обраних жінок не досягали 40, бо їхні місця у разі відмови автоматично займалися чоловіками.

Громадянська мережа «ОПОРА» провела дослідження щодо участі жінок в місцевих виборах 2020, за результатами якого підготувала звіт. Одним із ключових висновків є те, що кількість жінок у виборчих списках не завжди свідчила про інклюзивність партій і траплялися випадки залучення «технічних» кандидаток, які потім різними способами «усувалися». Цікаво, що багато з них не були обізнані із процедурою формування виборчих списків і лише близько чверті вважали, що рішення щодо їхнього включення до єдиних та територіальних списків є справедливим та належним. 10% жінок зазначали, що відчували зневажливе або поблажливе ставлення до себе з боку колег по партії, як і нерівний доступ до ресурсів, зокрема фінансових. Відповідно, посилаючись на міжнародні стандарти та практику, «ОПОРА» підтвердила важливість застосування гендерних квот і для запобігання ризиків їх «технічного» втілення зазначила рекомендацію щодо визнання депутатом/кою наступного за черговістю кандидата/ку тієї ж статі у разі використання при заміщенні єдиного виборчого списку (при відмові від депутатського мандата або при достроковому припиненні повноважень депутатами).

Відповідна норма знайшла своє втілення у зареєстрованому 27 травня 2024 року у Верховній Раді України проєкті Закону «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії

сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок і чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах» № 11300 та 5 червня – альтернативному до нього законопроекті № 11300-1. Ключова пропонування ними зміна стосується посилення дієвості гендерної квоти через збереження черговості у виборчих списках у разі вибуття кандидата/ки, а також шляхом заміщення депутата/ки наступним/ою за черговістю такої ж статі. Проект Закону № 13464 теж містить оновлені положення щодо гендерних квот, тим самим пропонуючи зміни до встановлених на цей час норм щодо формування виборчих списків на парламентських та місцевих виборах для забезпечення гендерної рівності та недискримінації у виборчих процесах в Україні.

Метою законопроекту є вдосконалення правового регулювання організації підготовки й проведення виборів народних депутатів/ок України та місцевих виборів з огляду на необхідність подолати недоліки, що перешкоджають забезпеченню прозорості, справедливості та ефективності виборчого процесу. Документ пропонує такі зміни:

– пропорційний підхід до визначення кількості кандидатів/ок у регіональних списках, враховуючи чисельність виборців у кожному регіоні; – із числа кандидатів/ок у народні депутат(к)и, включених до загальнодержавного виборчого списку, окрім кандидата/ки, включеного/ї під першим номером, партія на тому самому з'їзді формує і затверджує регіональні списки кандидатів/ок у депутат(к)и в кожному виборчому регіоні; – голоси виборців, подані у виборчому регіоні на підтримку партії, без підтримки конкретного/ї кандидата/ки у народні депутат(к)и, враховуються до кількості голосів виборців, поданих на підтримку відповідної партії, які залишилися невикористаними при розподілі мандатів депутатів/ок у цьому виборчому регіоні; – вибори депутатів/ок місцевих рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій партій та інші.

Чинною редакцією Виборчого кодексу України (а саме статтями 154 та 219) встановлено, що під час формування загальнодержавних і регіональних списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів/ок кожної статі). У разі формування списку з кількістю кандидатів/ок у депутат(к)и, яка не є кратною п'яти, до останніх у списку кандидатів/ок (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів/ок різної статі до списку. Іншими словами – наразі в Україні за такою системою діє гендерна квота 40 %. Відповідна схема формування виборчих списків залишається застосовною до загальнодержавних, натомість щодо регіональних та територіальних процедура змінюється. Законопроектом пропонуються зміни до обох статей в частині доповнення положеннями в таких редакціях:

«Під час формування **регіональних** виборчих списків партія повинна забезпечити представництво осіб однієї статі у кожному регіональному виборчому списку не менше 30 відсотків від загальної кількості кандидатів у відповідному регіональному виборчому списку».

«Під час формування **територіальних** виборчих списків партія повинна забезпечити представництво осіб однієї статі у кожному регіональному виборчому списку не менше 30 відсотків від загальної кількості кандидатів у відповідному регіональному виборчому списку».

Таким чином, щодо регіональних та територіальних виборчих списків встановлюється спеціальна норма щодо гендерної квоти 30 % на противагу загальній 40 %.

2. Відповідність принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків

Текстуальний аналіз пропонованого положення прямо не вказує на наявність дискримінаційного контексту, оскільки сформульований безвідносно до статі кандидатів/ок і, на перший погляд, спрямований на забезпечення представленості жінок та чоловіків у виборчих списках.

Водночас важливо взяти до уваги суспільні контексти та статистику: за результатами звіту Global Gender Gap, у 2024 році Україна посіла 63-тє місце серед 146 країн світу за гендерним розривом. Причому найбільш проблемним аспектом є сфера розширення можливостей політичної участі

жінок. За критерієм кількості жінок в парламенті Україна посідає 92 місце, а відсоток розриву між представленістю жінок та чоловіків складає 57,8. Це дає підстави для висновку, що все ж гендерні квоти сприймаються як «жіночі», бо впроваджуються для того, аби підвищити залученість жінок в політичному житті. Тому скорочення відсотка гендерної квоти до 30 опосередковано стосується саме жінок.

Важливо вживати позитивних заходів для залучення жінок до політичних процесів та боротьби із гендерними стереотипами, що є складовими кроками на шляху до досягнення гендерної рівності в Україні. А отже, навіть нейтрально сформульована норма безвідносно до статі може становити негативні ризики для однієї з них. Відтак зниження квоти з 40 % до 30 % може вважатися кроком назад у забезпеченні рівних можливостей, адже воно послаблює механізм позитивних дій, необхідних для досягнення фактичної рівності між жінками та чоловіками.

3. Відповідність нормативно-правовим актам України

Конституція України закріплює принцип, відповідно до якого нові закони не можуть обмежувати права та свободи, які вже були надані громадян(к)ам або існують. Обмеження можуть вводитись лише у випадках, чітко визначених Конституцією (зокрема, воєнний стан), і зазвичай мають тимчасовий характер (стаття 22).

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» передбачає положення щодо гендерно збалансованої участі у громадсько-політичній сфері. Так, згідно зі ст. 15 цього Закону політичні партії, виборчі блоки під час висунення кандидатів/ок у народні депутат(к)и України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі передбачають представництво жінок і чоловіків у відповідних виборчих списках. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначає питання дискримінації, охоплюючи громадсько-політичну діяльність як сферу суспільних відносин, на яку поширюється дія закону. Закон України «Про політичні партії в Україні» встановлює базову квоту – щонайменше 30 % кандидатів/ок у виборчих списках мають бути особами однієї статі.

Водночас Виборчий кодекс України як основний закон, що регулює процеси проведення виборів в Україні, встановлює вищу обов'язкову межу у 40 %. Ці положення самі по собі є дещо суперечливими. Різноманітна регламентація ускладнює правозастосування й може розглядатися як звуження вже гарантованих прав у разі, якщо буде закріплене зниження квоти.

Таким чином, виділення нового положення про зменшення квоти до 30 % для регіональних та територіальних виборів може ускладнити розуміння процедури формування виборчих списків та участь жінок у політичному житті, тим самим не відповідаючи конституційному принципу про заборону обмеження вже гарантованих прав та свобод.

4. Відповідність міжнародним стандартам

Питання гендерних квот у національному виборчому законодавстві варто розглядати не лише у внутрішньому контексті, але й крізь призму міжнародних зобов'язань України, зокрема на євроінтеграційному шляху.

Ще у 2002 році Венеційська комісія ухвалила Кодекс належної практики у виборчих справах, де в пункті 2.5 зазначається, що встановлення мінімального відсотка представників/ць кожної статі серед кандидатів/ок не суперечить принципу рівного виборчого права за умови наявності конституційної основи. У 2010 році Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила Резолюцію 1706 «Збільшення представництва жінок у політиці через виборчу систему», у якій прямо вказується, що запровадження гендерних квот може сприяти більш збалансованому та легітимному ухваленню політичних рішень. Подібну позицію висловив і Європейський суд з прав людини у справі «Zevnik та інші проти Словенії» (2019), наголосивши, що досягнення гендерної рівності нині є ключовою метою держав-членів Ради Європи, а відсутність балансу між жінками й чоловіками в політиці становить загрозу легітимності демократії та може розглядатися як порушення права на рівність (п. 34). Рекомендація 2015 року щодо гендерної рівності в

публічному секторі, дотримання якої є очікуваним стандартом для країн-членів та партнерів ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку), також вказує на важливість гендерних квот. Отже, гендерне квотування в українському контексті становить собою вимогу для виконання на шляху до вступу в ЄС.

Попри внесення змін до Виборчого кодексу України та встановлення гендерної квоти в Україні, Моніторингова місія Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПІЛ) за результатами дослідження процесу проведення місцевих виборів 2020 року серед ключових викликів для України у Звіті визначила недостатню участь жінок у політичних процесах. У цьому ж напрямку у Звіті Європейської комісії в межах Enlargement Package, ухваленому в листопаді 2023 року, було підкреслено необхідність продовження реформування виборчого законодавства.⁶

Оскільки пріоритетом у роботі Ради Європи є сприяння гендерній рівності, як це видно з Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова», зниження гендерних квот негативно позначатиметься на триваючих євроінтеграційних процесах України. Реформування повинно здійснюватися в цілях покращення ситуації та сприяння рівності, а не перекреслення пройденого шляху.

5. Зауваження

Попри включення пропозиції щодо зниження гендерної квоти в текст законопроекту, його автори не вказали пояснення щодо необхідності такого заходу в пояснювальній записці. Таким чином, зміна вноситься без обґрунтування. Крім цього, варто зауважити, що в частині опису запропонованих законопроектом змін пояснювальна записка містить вказівку лише щодо регіональних виборчих списків без жодного слова про територіальні в контексті гендерних квот.

– під час формування загальнодержавного виборчого списку партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). У разі формування партією загальнодержавного виборчого списку з кількістю кандидатів у депутати, яка не є кратною п'яти, до останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі до списку. Під час формування регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити представництво осіб однієї статі у кожному регіональному виборчому списку **не менше 30 відсотків від загальної кількості кандидатів у відповідному регіональному виборчому списку;**

Різниця між регіональними та територіальними виборчими списками полягає в тому, що перші застосовуються для виборів на парламентському рівні (стаття 154 Виборчого кодексу), а другі – на місцевому (стаття 219 Виборчого кодексу). Регіональні виборчі списки мають зв'язок з загальнодержавними, оскільки включають їх кандидатів/ок з формуванням по регіональних округах. Таким чином, логічно виникає питання щодо доцільності розмежування та встановлення різних відсотків квот для цих двох видів виборчих списків з огляду на їх взаємну застосовність у процесі проведення парламентських виборів.

6. Висновок за результатами проведеної експертизи

Проект Закону «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо удосконалення правового регулювання організації підготовки і проведення виборів» № 13464 **прийняттю не підлягає з підстав, що створюють дискримінаційне становище для певних категорій осіб.** Зокрема, такий висновок базується на потребі усунення положення про встановлення гендерної квоти 30 % для регіональних та територіальних виборчих списків, оскільки ця норма створює дискримінаційне становище для жінок в частині доступу до участі в політичних процесах.

Так, прийняття законопроекту у цій редакції може призвести до низки негативних ризиків:

– загрожує зниженням фактичної кількості жінок у виборчих списках та посиленням їхньої «технічної» включеності – коли жінок додають не задля реальної участі у процесі, а лише

для виконання формальної вимоги. Таким чином, відсутні ефективні механізми контролю за дотриманням норми, що створює ризики лише формального дотримання, зокрема у випадках заміщення депутатів/ок чи відмови від мандату жінками;

– виникають контекстуальні труднощі в розумінні законопроекту з огляду на невизначеність термінології у сфері виборчого процесу, що може створювати колізії на практиці. Мається на увазі неочевидна різниця між термінами «територіальні» та «регіональні» виборчі списки, а також неузгодженість положень Виборчого кодексу України та Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині встановлення різних відсотків для частки гендерних квот у загальнодержавних виборчих списках;

– зменшення відсотка гендерної квоти погіршуватиме ситуацію з приведення законодавства України відповідно до міжнародних стандартів та вимог ЄС до вступу.

7. Рекомендації

В цілях виконання мети законопроекту існує необхідність розглянути доцільність включення до нього положень, що стосуються механізмів забезпечення дієвості запроваджених гендерних квот, як-от збереження черговості у виборчих списках у разі вибуття кандидата/ки, а також шляхом заміщення депутата/ки наступним/ою за черговістю такої ж статі.

На противагу зниженню гендерної квоти варто включити положення про її збільшення з 30 % до 40 % для територіальних виборчих списків громад з кількістю виборців менш як 10 000 шляхом внесення змін до статті 220 Виборчого кодексу.

Відповідно варто виключити пропозицію законопроекту щодо:

– доповнення статті 154 пунктом 2 частини 12 Виборчого кодексу України такого змісту:

«Під час формування регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити представництво осіб однієї статі у кожному регіональному виборчому списку не менше 30 відсотків від загальної кількості кандидатів у відповідному регіональному виборчому списку.»

– доповнення статті 219 пунктом 2 частини 9 Виборчого кодексу України такого змісту:

«Під час формування територіальних виборчих списків організація партії повинна забезпечити представництво осіб однієї статі у кожному територіальному виборчому списку не менше 30 відсотків від загальної кількості кандидатів у відповідному територіальному виборчому списку.»

(<https://jurfem.com.ua/wp-content/uploads/2025/09/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA-%D0%93%D0%9F%D0%95-13464.pdf>). – 2025. – 19.09).

Правові питання щодо порядку проходження державної служби

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Законопроект щодо відновлення конкурсів на посади державної служби: які ризикові норми пропонується прийняти в першому читанні*

Подія

10 вересня відбулось засідання Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, на якому розглянуто законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби» (<https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56817>) (*реєстр. № 13478-І*). Комітет рекомендує Парламенту прийняти законопроект за основу в першому читанні.

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

Оцінка ЦППР

Нормами, які важливо підтримати в законопроекті, є: запровадження резерву для кандидатів, які пройшли конкурс і можуть бути в подальшому упродовж року призначеними на посаду, можливість внутрішньої кар'єри для держслужбовців, переважного права для кандидатів із числа ветеранів та молоді за умов рівної професійної компетентності бути призначеними та деякі інші.

Разом із тим, проект Закону містить низку **суттєвих недоліків, серед яких:**

1) попри непроведення конкурсів більш як 3 роки поспіль **законопроектом все одно визначаються надто затягнуті строки їх відновлення:** *на посади державної служби* категорії «А» (вищий корпус державної служби) – з 1 червня 2026 р. з граничним строком оголошення таких конкурсів 9 міс.; на посади категорії «Б» – з 1 липня 2026 р. з граничним строком оголошення 12 міс.; на посади категорії «В» *та на посади в органах місцевого самоврядування* – з 1 вересня 2026 р. з граничним строком 18 міс. для оголошення конкурсу;

2) не зважаючи на *недоступність тисяч зайнятих посад для громадян* законопроект пропонує суб'єктивне вирішення керівниками питання **продовження проходження служби без проведення конкурсу особами, яких вони призначили прямим рішенням** під час дії воєнного стану, і продовжують такі призначення далі поки закон не ухвалено, тому зрозумілим стає чому відновлення конкурсів відтерміновується (всі, хто призначається зараз без конкурсів, – їх не проходитимуть, бо через півроку для кат. «Б» та «В» і через рік для кат. «А» достатньо буде волі того, хто призначив, на продовження залишення на посаді);

3) **політизація складу** Комісії з питань вищого корпусу державної служби (*більшість, а саме 4 із 7 представників*, визначаються Верховною Радою, Президентом та Урядом);

4) **відсутність норм щодо повернення сталості проходження державної служби та обмежень свавільних звільнень через скорочення або зміну структури чи штату державних органів без будь-яких критеріїв**, що не відповідає наявним викликам плинності кадрів, пропозиціям Європейської Комісії у Звіті в межах Пакету розширення ЄС-2024 та задекларованим нормам про це в Плані законопроектної роботи Верховної Ради на 2025 рік.

Вищезгадані норми законопроекту: провокують недовіру громадян до кадрових процесів на рівні держави; не відповідають нормам ст. 38 Конституції України щодо рівного права доступу до державної служби; не узгоджуються з 8 та 9 Принципами належного урядування Програми OECD/SIGMA в частині залучення компетентних людей на основі однакових можливостей і заслуг, а також сталості й неприпустимості незаконних звільнень.

...

Враховуючи викладене, суттєві недоліки цього законопроекту за умов його прийняття в першому читанні можна виправити лише в процесі підготовки його до другого читання та *відкритості цього процесу для неурядових інститутів*.

Висновки: Прийняття та набрання чинності таким актом законодавства в III кварталі 2025 р. визначене одним із завдань **Дорожньої карти з питань реформи державного управління** (розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 р. № 475-р, *відповідальні* – НАДС, Кабмін, Верховна Рада України).

З огляду на те, що на календарі **середина вересня**, – навряд чи цей термін буде дотримано з урахуванням процедури другого читання й підписання закону, хоч питання стосується *opening benchmarks* для відкриття першого кластеру в межах переговорного процесу щодо членства України в ЄС.

Для досягнення **стратегічного результату**, що міститься в Дорожній карті реформи – *залучення на державну службу фахових та доброчесних працівників на основі меритократичного принципу за процедурами, що відповідають європейським стандартам державного управління*, логічно забезпечити взаємодію ініціаторів законопроекту та громадськості у сфері урядування, шукаючи реальну альтернативу запропонованим нормам разом. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-09-15-veresnya-2025-roku/>). – 2025. – 16.09).

Повернення статусу державних службовців головам місцевих державних адміністрацій та їх заступникам

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Чергова законопроектна спроба повернення статусу державних службовців головам місцевих державних адміністрацій та їх заступникам

Подія

11 вересня у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект № 14029 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деполітизації та професіоналізації керівного складу місцевих державних адміністрацій». Це законопроект, яким група народних депутатів України у складі, зокрема, Лозинського Р. М., Юрчишина Я. Р., В'ятровича В. М., Микиші Д. С., Білозір Л. М., Яценка А. В., намагається втілити частину з масиву необхідних для процесу децентралізації змін: повернути статус державних службовців головам місцевих державних адміністрацій та їх заступникам. Законопроектом передбачені зміни до законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про державну службу».

Оцінка ЦППР

Експерти ЦППР в цілому схвалюють цю законодавчу ініціативу. Для реалізації функції забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування голови місцевих державних адміністрацій та їх заступники потребують статусу державного службовця. Однак, спроби повернення їм такого статусу у межах попередніх децентралізаційних законопроектів провалилися.

Звертаємо увагу, що законопроект № 14029 пропонує запровадити кадровий резерв на посади голів не лише районних державних адміністрацій, а й обласних. На нашу думку, такий резерв необхідний саме для голів районних державних адміністрацій, оскільки їхні функції мають бути уніфіковані по всій країні, без особливих регіональних відмінностей. Функції ж голів обласних державних адміністрацій в Україні на сьогодні значно більше політизовані, регіональні відмінності значні... Тому до внесення змін у Конституцію щодо розмежування регіонального самоврядування та державної влади, запроваджувати для голів обласних державних адміністрацій резерв виглядає проблематичним.

Важливо, що Прем'єр-міністр України повинен подавати Кабінету Міністрів України для подальшого внесення на розгляд Президенту України лише одну кандидатуру з числа переможців конкурсу.

А Президент України має мати право порушувати перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури виключно за наявності обґрунтованих підстав. І тоді Кабінет Міністрів України протягом 10 днів з дня відхилення мав би подавати на розгляд Президента України іншу кандидатуру голови місцевої державної адміністрації.

Разом зі статусом державних службовців головам місцевих державних адміністрацій варто було б повернути й повноваження керівників державної служби в місцевих державних адміністраціях, позбавивши таких повноважень керівників апарату (в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права)), а також керівників структурних підрозділів зі статусом юридичної особи публічного права. А можна розділити між ними функції керівника державної служби, щоб не перевантажувати голів місцевих державних адміністрацій дрібними адміністративними питаннями.

Для втілення вищенаведених пропозицій необхідно доповнити законопроект відповідними нормами.

Крім зазначеного, законопроект потребує техніко-юридичного доопрацювання. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyyj-analiz-16-22-veresnya-2025-roku/>). – 2025. – 24.09).

Забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Ще один законопроект про нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування **Подія**

18 вересня у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект № 14048 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування». Ним пропонуються зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та до Кодексу адміністративного судочинства України. Цей законопроект – десята законопроекта спроба за останні п'ять років врегулювати порядок державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування. Попередні дев'ять – це п'ять редакцій законопроекту № 4298, а також законопроекти №№ 13124, 13150, 13150-1, 13150-2.

Також законопроект містить норми щодо забезпечення законності в діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Оцінка ЦППР

Експерти ЦППР в цілому схвалюють цю законодавчу ініціативу, адже проблема відсутності законодавчого регулювання процедури державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування все ще не вирішена.

Законопроект містить норми, які, нашу думку, заслуговують на підтримку: визначення державних органів, які здійснюватимуть нагляд, їх повноважень, предмету, заходів та процедури нагляду, запровадження кадрового резерву на посади голів районних державних адміністрацій.

Разом з цим, звертаємо увагу низку недоліків законопроекту. Найбільш загрозливою його нормою є те, що повноваження із забезпечення законності актів сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад, їхніх виконавчих органів здійснюватимуть обласні державні адміністрації протягом одного року з дня введення в дію Закону. Районні державні адміністрації зможуть вносити до обласних державних адміністрацій пропозиції щодо застосування заходів, передбачених Законом, стосовно зазначених актів. На нашу думку, в цьому перехідному положенні немає сенсу. Закон буде введений у дію після завершення воєнного стану. До того часу можна підготувати районні державні адміністрації до виконання передбачених у ньому змін, а не призначати на посади в обласні державні адміністрації нових співробітників або навчати вже працюючих для виконання тимчасових повноважень.

Законопроект не повертає голів місцевих адміністрацій до державної служби. Відповідні зміни ні в Закон України «Про місцеві державні адміністрації», ні в Закон України «Про державну службу» не пропонуються. Хоча в статті про кадровий резерв на посади голів районних державних адміністрацій і є згадка про конкурс до кадрового резерву та Комісію з питань вищого корпусу державної служби. Крім цього, у законопроекті немає регулювання, звідки брати кандидатури на посади голів місцевих державних адміністрацій.

Вважаємо недоцільним вносити зміну до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», що полягає в заміні однієї кандидатури на посаду голови районної державної адміністрації трьома кандидатурами. Ця пропозиція суперечить ч. 4 ст. 118 Конституції України, відповідно до якої голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. В даному випадку подання про призначення на посаду є офіційним документом, зміст якого повинен передбачати можливість погодитися з ним або, за наявності обґрунтованих підстав, відхилити його. Тобто, зміст подання Кабінету Міністрів України має бути таким, щоб дозволяв

Президенту України виконати одну з названих дій. Отже, подання має містити одну кандидатуру для призначення.

Більшість змін, які пропонуються до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не є предметом його регулювання, тому мають бути вилучені та перенесені до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Відсутні необхідні пропозиції змін не лише до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», а й до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим».

Тому, хоча законодавча ініціатива й підтримується нами, текст законопроекту № 14048 потребує доопрацювання. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-16-22-veresnya-2025-roku/>). – 2025. – 24.-09).

БЕЗПЕКА Й ОБОРОНА

Закон України «Про Військового омбудсмана»

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Закон про Військового омбудсмана: які ризики бачать експерти

17 вересня ухвалено Закон України «Про Військового омбудсмана». 19 вересня Указом Президента України затверджено Положення «Про Офіс Військового омбудсмана» (реєстраційний № 691/2025), яким передбачено порядок роботи цього допоміжного органу. Експерти Центру політико-правових реформ долучалися до підготовки цього законопроекту, однак жодна з їхніх пропозицій не була врахована. Після ухвалення Закону вони здійснили ґрунтовний аналіз його положень. Експерти зосередилися насамперед на недоліках нового інституту, які можуть перешкоджати ефективному захисту прав військовослужбовців.

1. ЦППР у своєму політичному аналізі вже зазначав щодо ризику неконституційності Закону. Повноваження Президента України, зокрема і з кадрових питань, вичерпно визначені Конституцією України і серед них немає повноваження призначати і звільняти Військового омбудсмана. У зв'язку з цим також виникають питання щодо незалежності цього органу.

Більш ефективним способом посилення захисту прав і свобод військовослужбовців може бути визначення інституту Військового омбудсмана як частини вже діючого ефективного механізму, а саме в Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» – як одного із представників Уповноваженого, можливо, з певними особливими галузевими повноваженнями.

2. Військовий омбудсман має доволі широкий перелік повноважень. Ці повноваження (розглядати скарги і проводити перевірки, запитувати та отримувати інформацію тощо) за певних умов могли би реально допомогти військовослужбовцям у відстоюванні їхніх прав. Водночас Закон переповнений оціночними поняттями. Це перешкоджає його дієвій реалізації, чіткому розумінню його положень, створює ризики зловживань, затягування процесу розгляду скарг та порушує принцип юридичної визначеності.

Військовий омбудсман створений як додатковий орган для більш швидкого реагування на порушення прав військовослужбовців. Однак строк розгляду скарги, проведення перевірки по ній, підготовка висновку і його розгляд командиром можуть тривати 4 місяці (10 робочих днів розгляд скарги + 60 робочих днів проведення перевірки + 30 робочих днів розгляд висновку) або навіть більше (з урахуванням пересилки документів, вихідних та святкових днів тощо).

Наявність формулювань «обґрунтовані підстави» або подання «обґрунтованого клопотання» (ч. 4 ст. 17, ч. 4 ст. 18 Закону) не є належною підставою для продовження строку. Мають бути

визначені конкретні обставини, за яких відповідні строки може бути продовжено, а також випадки, в яких ці строки повинні бути скороченими. Відповідальності за порушення термінів розгляду Законом не передбачено.

3. Законом так і не пропонується визначити: строк подання скарги та наслідки його порушення; права особи при розгляді її скарги; порядок реєстрації скарги та її проходження; обов'язки Військового омбудсмена та уповноважених ним осіб при розгляді скарги; відшкодування збитків у зв'язку з порушенням вимог Закону при розгляді скарги, інші питання (за аналогією), які детально визначаються у законах «Про звернення громадян» і «Про адміністративну процедуру».

4. Законом недостатньо чітко визначено, в яких саме випадках військовослужбовцям слід звертатися зі скаргою в порядку, передбаченому цим Законом, а в яких – в порядку, передбаченому Дисциплінарним статутом Збройних Сил України. Зокрема порядок надсилання скарг військовослужбовцями передбачено пунктами 110-111 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України.

5. Законом прямо не визначено повноваження омбудсмена щодо безперешкодного відвідування і перебування у Територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки (п. 6 ч. 1 ст. 9 Закону). Це було б доцільним, враховуючи низку резонансних ситуацій, пов'язаних з ТЦК, відомих з відкритих джерел. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/zakon-pro-vijskovogo-ombudsmana-yaki-ryzkyu-bachat-eksperty/>). – 2025. – 23.09).

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Роз'яснення центральних органів виконавчої влади як обставина, що виключає кримінальну протиправність діяння

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

*Індульгенція на вчинення кримінальних правопорушень «на підставі роз'яснень» органів державного фінансового контролю**

Подія

28 серпня Комітет Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду в другому читанні прийняти в другому читанні та в цілому як закон в редакції, запропонованій Комітетом, Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення гарантій захисту суб'єктів господарювання під час здійснення кримінального провадження та підвищення ефективності здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях шляхом письмового провадження» (реєстраційний № 12439) (далі – Проект Закону). Ним пропонується, зокрема, доповнити Кримінальний кодекс України (КК) новою ст. 41-1, згідно з якою «не є кримінальним правопорушенням діяння особи, вчинене на підставі роз'яснень, наданих уповноваженими центральними органами виконавчої влади щодо порядку застосування норм податкового законодавства, законодавства з питань митної справи та законодавства у сфері публічних закупівель».

Оцінка ЦППР

1. Проект Закону прийнято за основу 25 лютого 2025 року. Пропозиції щодо змін до КК з'явилися у ньому тільки під час підготовки його до другого читання, а в назві проекту Закону йдеться виключно про зміни до Кримінального процесуального кодексу України.

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

2. Обставини, які виключають кримінальну протиправність діяння, – це передбачені КК зовнішні подібні до кримінальних правопорушень дія або бездіяльність, які спричиняють шкоду, але є правомірними внаслідок своєї суспільної корисності або прийнятності, оскільки їх вчинено при використанні особою свого дійсного суб'єктивного права чи виконанні нею реального юридичного обов'язку.

3. Проект Закону знищує усталені підходи до визначення правомірності обставин, які виключають кримінальну протиправність діяння. Згідно з ним особа може уникнути кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, контрабанду, зловживання службовим становищем тощо за наявності роз'яснення органу державного фінансового контролю (Міністерства фінансів України, Рахункової палати, Державної аудиторської служби України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України, Антимонопольного комітету України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, які здійснюють контроль у межах своїх повноважень), яке може суперечити як чинному податковому, митному законодавству чи законодавству у сфері публічних закупівель, так і роз'ясненню, наданому іншим державним органом.

Очевидно, що такі діяння можуть не бути суспільно корисними чи прийнятними, а становитимуть змову посадової особи органу фінансового контролю з платником податків щодо сприяння йому у здійсненні господарсько-фінансової діяльності.

Проте, відповідно до ст. 68 Конституції України, незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Тому, якщо роз'яснення закону, здійснене тим чи іншим державним органом, суперечить закону, це не може виключати протиправність конкретного діяння. Питання про те, чи дотрималась особа вимог податкового, митного тощо законодавства, має вирішуватися виключно судом у визначений законом процесуальний спосіб. У ст. 124 Конституції України встановлено: «Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди». Відтак, роз'яснення законів, здійснюване органами державної виконавчої влади, не може мати для судів наперед встановленої сили, тобто обмежувати функцію правосуддя. Відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» (ч. 5 ст. 13) тлумачення законів здійснюють суди під час вирішення конкретних справ, а висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Жоден інший орган чи інша посадова особа не може привласнювати функцію правосуддя.

Представники органів державної виконавчої влади, які надали неправильне роз'яснення закону, за наявності для цього підстав повинні притягуватися до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності.

Проект Закону не виключає і ситуації зловживання, коли потрібні «роз'яснення» будуть надаватися у корупційний спосіб і стануть частиною схем обходу закону.

Нарешті, у пропонованій редакції Проект Закону розширює можливості для вибіркового правосуддя, коли одні особи, в діяннях яких є склад кримінального правопорушення у сфері господарської діяльності, проти власності, службового тощо, будуть врятовані від переслідування завдяки вчасному роз'ясненню органу державного фінансового контролю, а інші – ні.

4. Відповідно до ст. 19 Конституції України, «органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Закон «Про публічні закупівлі» передбачає можливість надання роз'яснень щодо тендерної документації (ст. 24), але не щодо змісту самого Закону.

Так само Податковий кодекс України згадує виключно про індивідуальну податкову консультацію – роз'яснення контролюючого органу лише в межах практичного використання окремих норм законодавства (п. 14.1.172 ст. 14), яке не має нормативного характеру.

Згідно з Митним кодексом України роз'яснюватися можуть лише два положення Кодексу, знову ж таки практичного характеру, – щодо відмови у митному оформленні (ст. 256) та призупинення митного оформлення (ст. 401-1).

При цьому згадані закони прямо не уповноважують саме *центральні органи виконавчої влади* надавати роз'яснення щодо порядку застосування норм законодавства.

Проект Закону в частині доповнення КК статтею 41-1 вносить дисбаланс у відлагоджену, структурно упорядковану, несуперечливу систему норм щодо уповноважених суб'єктів легального тлумачення законів, універсального характеру обставин, які виключають кримінальну протиправність, закладає можливість антиконституційної підміни органами фінансового контролю функції правосуддя. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyyj-analiz-26-serpnya-01-veresnya-2025-roku/>). – 2025. – 05.09).

Гарантії захисту суб'єктів господарювання під час кримінальних проваджень

Матеріал на сайті «Юридична практика»

Про автора: Євген Ріяко, адвокат, CEO «Riyako & Partners»

Захист бізнесу під питанням: що комітет ВРУ залишив на голосування перед другим читанням

Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності розглянув поправки до законопроекту № 12439, який має на меті посилити гарантії захисту бізнесу під час кримінальних проваджень. Перед другим читанням законопроект зазнав суттєвих змін: частину норм залишили, інші відхилили, а деякі положення з'явилися вперше.

У тексті, підготовленому комітетом до другого читання, поєдналися як положення, що посилюють гарантії для бізнесу, так і норми, здатні нівелювати їхній ефект.

Право на відеофіксацію слідчих дій

У змінах до статті 107 КПК України законопроект закріплює беззаперечне право сторони захисту, потерпілого чи його представників здійснювати аудіо– та відеофіксацію під час проведення обшуку. Це принципово важливо, адже раніше слідчі нерідко зловживали своїм правом вилучати телефони з відеозаписами обшуків, посиляючись на те, що такі записи нібито є доказами у справі. Через це учасники провадження часто остерігалися документувати слідчі дії, побоюючись втратити техніку. Тепер така правова колізія усунута, і кожна сторона може безперешкодно здійснювати як відео-, так і аудіофіксацію, що стане додатковою гарантією прозорості та захисту бізнесу.

Право слідчого судді допитувати, крім свідків, підозрюваного й експерта

Змінами до статті 132 КПК України вдосконалюються загальні правила застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Тепер слідчий суддя чи суд, розглядаючи відповідне клопотання, зможе не лише вивчати матеріали, але й допитувати свідків, підозрюваних, експертів чи досліджувати документи, що мають значення для справи.

Щодо обов'язкової участі прокурора під час розгляду клопотання про застосування заходів забезпечення

Варто зазначити, що до другого читання з проекту було виключено норму про обов'язкову участь слідчого чи прокурора під час розгляду клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Це означає, що судові засідання може відбутися без їхньої присутності, і суд самостійно вирішуватиме питання, знову ж таки на прикладі накладення арешту на майно.

Така зміна має негативний характер, адже за участі прокурора сторона захисту мала можливість ставити йому запитання та аргументовано доводити відсутність підстав для арешту. Тепер же, коли дискутувати фактично немає з ким, можливості захисту суттєво звужуються.

Строки розгляду клопотань про тимчасовий доступ

Змінами до статті 163 КПК України пропонується закріпити чіткий строк для розгляду клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів – не пізніше ніж за 15 днів із моменту їх надходження. Тимчасовий доступ до речей і документів є важливим інструментом, яким адвокати користуються для захисту інтересів бізнесу, адже через суд можна витребувати документи чи інформацію, необхідну для доведення позиції. Наразі ситуація в судах є вкрай нерівномірною: в одних такі клопотання розглядаються протягом тижня, в інших процес може затягуватися на кілька місяців. Запровадження 15-денного строку має встановити єдині правила. Водночас ця норма вже викликає питання, адже законопроект не визначає наслідків у випадку, якщо суддя не розгляне клопотання у визначений строк. Тобто що відбуватиметься, якщо 15 днів минули, а рішення немає? Відповідь залишається відкритою.

Уточнення порядку виконання ухвал про тимчасовий доступ

Зміни до статті 165 КПК України деталізують порядок виконання ухвали суду про тимчасовий доступ до речей і документів. Важливо, що адвокатська спільнота позитивно сприйняла відсутність правки, яка обмежувала б можливість адвокатів самостійно реалізовувати такі ухвали.

Були ідеї, щоби після отримання рішення суду адвокат не міг особисто вилучати документи, а мав звертатися до слідчого, який і виконував би ухвалу. Це створило б одразу кілька проблем.

По-перше, виконання ухвал затягувалося б у часі, адже слідчі перевантажені власними завданнями і навряд оперативно допомагали б адвокатам.

По-друге, це ставило під загрозу адвокатську таємницю, оскільки слідчі отримували б доступ до інформації про те, які саме документи захист збирає для обґрунтування позиції у справі.

На практиці ж адвокати не мали багато перешкод у виконанні таких рішень: отримавши ухвалу суду, вони могли безпосередньо витребувати документи в підприємств чи організацій та використовувати їх як докази. Збереження цієї можливості є важливою гарантією ефективного захисту бізнесу.

Також слушно додати, що механізм реалізації таких ухвал запропоновано в разі звернення з ними потерплх.

Підстави проведення невідкладних обшуків

Несподівано в другому читанні отримала підтримку правка, яка стосується так званих невідкладних обшуків – тих, що проводяться без ухвали слідчого судді. Змінами до статті 233 КПК України передбачено, що такі обшуки залишаються можливими, але лише у виняткових випадках: для порятунку життя людини або під час переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні окремих категорій злочинів. Йдеться про злочини проти національної безпеки, умисні вбивства, контрабанду культурних цінностей, злочини проти правоохоронців та журналістів, торгівлю наркотиками чи хабарництво. Тобто ті злочини, які дійсно потребують оперативного реагування, коли отримати судове рішення неможливо. Головне, що з цього переліку виключені статті, які зазвичай використовувалися у справах проти бізнесу, зокрема несплата податків чи привласнення майна за статтею 191 КК.

Дуже важливим є й інше: із підстав для невідкладного обшуку виключено «врятування майна». Саме це положення правоохоронці найчастіше використовували як формальне обґрунтування своїх дій, пояснюючи, що без негайного втручання докази могли бути знищені. Ця лазівка була прибрана, тож після голосування вона вже не працюватиме. Такі зміни здатні суттєво зменшити кількість несподіваних «наїздів» на бізнес та обмежити поле для зловживань.

Додатково змінами до статті 234 КПК України врегульовано порядок розгляду клопотання про санкціонування «невідкладного» обшуку, тобто того, який був проведений у порядку частини 3 статті 233 КПК.

Вилучення техніки під час обшуку

На жаль, із незрозумілих причин із другого читання зникла важлива норма, яка передбачала обов'язкову участь спеціаліста під час обшуку, якщо планувалося відшукування та вилучення комп'ютерної техніки чи мобільних телефонів. Це була б суттєва гарантія для бізнесу. Адже чинне законодавство забороняє вилучати техніку, якщо на місці обшуку присутній спеціаліст, який може одразу скопіювати необхідну інформацію.

Запровадження такої обов'язкової участі могло б вирішити багато проблем, пов'язаних із масовим вилученням електронної техніки в компаніях. Проте відповідна поправка до статті 236 КПК України не пройшла, і це, безумовно, крок назад. Логіка цього рішення доволі проста: в держави немає ресурсу забезпечити участь спеціалістів на кожному обшуку, адже це могло б фактично паралізувати роботу правоохоронної системи. Ідеального виходу з цієї ситуації немає. Втім, із точки зору бізнесу, відсутність такої гарантії є безумовним мінусом, адже тепер у захисту не буде можливості посилатися на необхідність участі спеціаліста і непотрібність вилучення техніки.

Можливість повернення майна у зв'язку з порушенням строків

Змінами до статті 169 КПК України уточнено підстави припинення тимчасового вилучення майна та його повернення. Чому це важливо? Раніше норми щодо строків звернення до суду з клопотанням про накладення арешту та строків його розгляду фактично не працювали.

Тепер запроваджуються чіткі правила: якщо слідчий чи прокурор протягом 48 годин не звернеться до суду, майно автоматично повертається власнику. Якщо ж суд протягом 72 годин не розгляне клопотання, майно також має бути повернуте.

Це не означає великої перемоги й того, що бізнес гарантовано отримає назад усе своє майно. Однак новація дасть змогу інколи його повернути, адже на практиці прокурори та слідчі часто не встигають виконувати всі процесуальні дії у встановлені строки.

Строки дії ухвал про арешт майна

Воднораз із законопроекту в другому читанні прибрали положення про строковість арешту майна, фактично поховавши його головну ідею. Бізнес наполегливо вимагав, щоб арешти не залишалися безстроковими для майна чи рахунків підприємств. Протягом пів року на засіданнях комітетів Верховної Ради обговорювалися різні механізми: який строк має бути встановлений, які підстави для його продовження та які запобіжники можуть діяти. Однак у другому читанні всі ці норми були вилучені. Чому саме бізнес так і не дочекався прозорості у цьому питанні – пояснень немає. Водночас ситуація не є безвихідною: чинний КПК і зараз дозволяє стороні захисту неодноразово звертатися до суду з клопотаннями про скасування арешту майна. Тож механізм, який дає шанс зняти обтяження, формально продовжує діяти.

Розгляд клопотання про арешт майна

Змінами до статті 171 КПК України пропонується доповнити перелік документів, які мають бути додані до клопотання про арешт майна. Зокрема, тепер необхідно підтвердити факт надання або відправлення копії такого клопотання власнику чи володільцю майна, його захиснику або представнику.

На перший погляд, це правильна ідея, адже вона забезпечує право сторони провадження ознайомитися з матеріалами та підготувати аргументи проти арешту. Водночас проблема полягає у строках. За законом клопотання слідчого чи прокурора про арешт тимчасово вилученого майна має бути подане не пізніше від наступного робочого дня (у новій редакції 48 годин) після вилучення, інакше майно повинно бути негайно повернуте власнику. Крім того, суд зобов'язаний розглянути таке клопотання не пізніше ніж за два дні (у новій редакції – 72 години) з моменту його надходження. Водночас доставка документів через Укрпошту зазвичай займає щонайменше 4–5 днів. У результаті новація, яка мала б гарантувати процесуальні права сторін, ризикує обернутися їх фактичним нівелюванням: власник може навіть не встигнути отримати копію клопотання до того, як суд ухвалить рішення.

Другою важливою новацією є обов'язковість повідомлення про розгляд клопотання про арешт майна після обшуку. Якщо раніше адвокати чи представники бізнесу часто дізнавалися про арешт майна вже постфактум, отримуючи ухвалу суду, то тепер ситуація має змінитися. Законопроект встановлює, що слідчий суддя зобов'язаний завчасно повідомити власника майна, житла чи їхніх представників про дату, час і місце розгляду відповідного клопотання.

Розгляд має відбуватися у відкритому форматі за участю всіх сторін, а не лише прокурора. Крім того, визначається чіткий строк розгляду судом такого клопотання – не пізніше від трьох днів із моменту його надходження. Тож фактично вже наступного дня після обшуку бізнес може готуватися до судового засідання, щоб відстоювати свої інтереси.

Цікаво, як буде працювати система, бо адвокати, які будуть запрошені в засідання, не будуть встигати отримати копію клопотання. Це підстава для відкладення судового розгляду. А наслідками порушення судом 72-годинних строків є автоматичне повернення майна. На жаль, не можу в тексті поставити смайлик.

Явка прокурорів на розгляд питання про арешт майна

Змінами до статті 172 КПК України встановлюється нова підстава для відмови в задоволенні клопотання про арешт майна – неприбуття слідчого, дізнавача чи прокурора в судове засідання без поважних причин. Для бізнесу це означає, що не кожен арешт автоматично буде накладений. Адже раніше такі клопотання розглядалися масово, і часто без участі будь-якої сторони, фактично суддя приймав рішення у своєму кабінеті. Тепер прокурор зобов'язаний з'явитися в засідання, що додатково ускладнить йому роботу. Але на мій погляд, прокурори будуть приходити в судові засідання, тому що для них відсутність арешту майна створить набагато більші труднощі, ніж участь у засіданні.

Новий статус – особа, на майно якої накладено арешт

Змінами до статті 173 КПК України вдосконалюється порядок оскарження арешту майна. Якщо раніше таке право мали учасники кримінального провадження та треті особи, які є «володільцями майна», то ця формула часто створювала труднощі в суді. Довести статус володільця буває непросто, особливо коли йдеться про бізнес, який немає всіх документів на майно.

Тепер же право на оскарження прямо надається особі, на майно якої накладено арешт. Це означає, що будь-хто, у кого вилучили майно, може подати відповідне клопотання без необхідності доводити право власності. Достатньо факту вилучення. Для бізнесу це особливо важливо, адже під час обшуків у компанії часто вилучають товари чи матеріали, документи на які не завжди є під рукою. Нова норма значно спрощує можливість захисту в таких ситуаціях.

Повторне накладання арештів

Водночас запроваджується ключове обмеження – неможливість повторного розгляду клопотання про заходи забезпечення в разі відмови у його задоволенні без нових обставин та доказів, які не розглядалися слідчим суддею. На практиці це означає вирішення проблеми зловживань, до прикладу в питаннях арешту майна. Фактично це усуває поширене зловживання: раніше навіть після скасування арешту правоохоронці могли знову й знову подавати ті самі клопотання, блокуючи бізнес. Тепер такий механізм обмежено, і захист від повторних безпідставних арештів стає реальнішим.

Порядок внесення в ЄРДР проваджень проти бізнесу

У законопроекті, підготовленому до другого читання, статтю 214 КПК України доповнено нормою, згідно з якою відомості про кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності, а також за статтею 191 КК України вносяться до ЄРДР виключно керівником органу прокуратури. Це положення збереглося в тексті, попри зауваження юридичної спільноти.

Йдеться про те, що кримінальну справу проти бізнесу за статтями, за якими правоохоронці зазвичай приходять з обшуками, тепер може порушити лише керівник органу прокуратури. Моє бачення тут просте й логічне. Сьогодні прокуратура вже має достатньо важелів для контролю

над кримінальним провадженням – від можливості закрити справу в будь-який момент, якщо її було відкрито безпідставно, до погодження фактично кожного кроку в розслідуванні. Тому як тимчасовий запобіжник для зменшення тиску на бізнес ця норма спрацювала б.

Водночас у системному баченні вона створює серйозні ризики: уся влада зосереджується в руках однієї людини, керівника прокуратури, що неминуче породить корупційні загрози. У такій моделі бізнес у конкретному регіоні чітко розумітиме, що саме керівник прокуратури вирішує, порушувати справу чи ні. А отже, знатиме, з ким саме варто «дружити».

Друга проблема активно обговорюється юридичною спільнотою та антикорупційними організаціями. Ця норма безпосередньо впливає на роботу Бюро економічної безпеки України. Керівництво БЕБ також висловилося проти її запровадження, адже кримінальні провадження за статтями, що належать до підслідності Бюро, тепер зможе вносити до ЄРДР лише Генеральний прокурор. Це означає, що діяльність БЕБ фактично залежатиме від нього. Очевидно і те, що Генеральний прокурор фізично не може оперативного реєструвати всі справи, і це призведе або до значних затримок, або до того, що провадження взагалі не розслідуватимуться вчасно. Або ж ми отримаємо ситуацію, коли Генеральна прокуратура здійснюватиме прямий вплив на те, які справи БЕБ розслідує, а які – ні.

Право на оскарження підслідності

Позитивною зміною законопроекту стали доповнення до статті 216 КПК України, які дозволяють сторонам подавати клопотання про зміну підслідності кримінального провадження до прокурора вищого рівня. Це інструмент, на якому давно наполягали адвокатська спільнота та бізнес-асоціації.

Раніше сторони фактично не могли оскаржити ситуацію, в якій розслідування веде не той орган. Для бізнесу це особливо болюча тема: найбільше претензій традиційно до СБУ, а також до Нацполіції й ДБР. Водночас близько 90% таких справ мали би перебувати в підслідності Бюро економічної безпеки. Подивимося, як новий механізм працюватиме на практиці, але тепер у бізнесу з'являється законний шлях передавати справи до БЕБ, який і має ними займатися.

Якщо підсумувати, то в законопроекті залишилося чимало важливих речей, які реально можуть посилити захист бізнесу, але водночас збереглося і багато прогалин. Частина норм працюватиме на прозорість та баланс сторін у кримінальному процесі, однак інші положення або були прибрані, або виписані так, що їх ефект може бути нівельований. Тому говорити про комплексний захист бізнесу поки що зарано. Законопроект є кроком уперед, але точно не вирішенням усіх проблем, із якими стикаються підприємці у взаєминах із правоохоронною системою. (<https://pravo.ua/zakhyst-biznesu-pid-pytanniam-shcho-komitet-vru-zalyshyv-na-holosuvannia-pered-druhym-chytanniam/>). – 2025. – 09.09).

Забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

*Аналіз Закону України «Про внесення змін до КУпАП, КК України та КПК України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності»**

Експерти ЦППР проаналізували Закон України «Про внесення змін до КУпАП, КК України та КПК України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності».

Закон України «Про внесення змін до КУпАП, КК України та КПК України щодо забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності», № 4547-ІХ ухвалено Верховною Радою України 16.07.2025 (далі – Закон № 4547-ІХ; проєкт закону № 12320). Станом на 16.09.2025 р. закон не підписаний Президентом України.

Основні новації закону:

- запровадження адміністративної відповідальності за порушення заборони ототожнення адвоката і клієнта (ст. 185-16 КУпАП);
- визначення поняття «ототожнення адвоката і клієнта» у примітці до ст. 185-16 КУпАП;
- накладення на особу, яка вчинила таке правопорушення, штрафу в розмірі: від 100 до 200 НМДГ (на громадянина) або від 200 до 300 НМДГ (на посадових осіб);
- протокол про адміністративне правопорушення складатиме голова ради адвокатів АРК, областей, міст Києва та Севастополя або уповноважений радою член ради адвокатів (пункт 9-1 ч. 1 ст. 255);
- адміністративне стягнення накладатиме місцевий суд (ст. 221 КУпАП);
- в новій редакції викладено ст. 397 КК України (втручання в діяльність адвоката);
- підслідність злочинів, передбачених ст. 397 КК України, передано з Національної поліції України до ДБР.

Проблеми і ризики, що потенційно виникнуть при застосуванні норм закону:

Заборона на ототожнення адвоката з клієнтом є гарантією адвокатської діяльності, передбаченою п. 16 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». До ухвалення Закону № 4547-IX були відсутні санкції за порушення цієї норми, хоча публікації в ЗМІ та соціальних медіа, в яких мали місце некоректні асоціації професійної діяльності адвокатів із справами їх клієнтів, іноді з'являлися в інформаційному просторі. До впровадження адміністративної відповідальності за ототожнення адвоката з клієнтом адвокату були доступні два інструменти протидії таким публікаціям: або подання позову про дифамацію, або звернення до органів адвокатського самоврядування. Найбільш кричущі випадки порушень цієї гарантії адвокатської діяльності ставали предметом розгляду Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності Національної асоціації адвокатів України (далі – Комітет), а також темою офіційних заяв і звернень Ради адвокатів України до органів державної влади, зокрема, кримінальної юстиції. Так, у 2022 р. Комітетом зафіксовано 13 випадків ототожнення адвокатів з клієнтами, у 2023 р. – 21 кейсів, у 2024 р. – 24 таких випадки. Ані Комітет у своєму звіті щодо ототожнення адвокатів з клієнтами від 28.08.2025 р., ані автори законопроекту № 12320 в його обґрунтуванні не наводять переконливих причин, чому дієвим інструментом забезпечення прав адвокатів має стати саме адміністративна відповідальність за порушення правила, передбаченого п. 16 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Законом № 4547-IX запроваджено ст. 185-16 КУпАП, в примітці до якої визначено поняття «ототожнення адвоката і клієнта» як «будь-яка ідентифікація (асоціація, пов'язування) адвоката з клієнтом, що впливає на незалежний статус адвоката та (або) чинить негативний тиск під час здійснення адвокатської діяльності та (або) порушує гарантії адвокатської діяльності та (або) перешкоджає реалізації прав адвоката, передбачених Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Таким чином, будь-який допис в ЗМІ або соціальних медіа на кшталт «адвокат ПІБ – це адвокат окупанта» або «адвокат ПІБ – це відомий захисник валютних шахраїв» підпадатиме під адміністративну відповідальність. Цю тезу підтверджує в своїх рекомендаціях для журналістів, медіа та громадськості Національна асоціація адвокатів України. Водночас, такий підхід викликає застереження в аспекті дотримання фундаментального права людини на свободу слова, що досить детально описав в своєму висновку щодо проєкту закону № 12320 Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу. Як зазначено у статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, до реалізації свободи вираження поглядів можуть застосовуватись винятки, які, однак, повинні тлумачитися суворо, а необхідність встановлення будь-яких обмежень має бути переконливо доведена (Stoll v. Switzerland, § 101, Morice v. France, § 124, Pentikäinen v. Finland, § 87). Для оцінювання легітимності втручання держави в свободу слова Європейський суд з прав людини застосовує трискладовий

тест: чи було втручання встановлено законом; чи переслідувало воно легітимну мету; чи було воно необхідним в демократичному суспільстві. Якщо перші два критерії цього тесту в аспекті ототожнення адвоката і клієнта можна раціонально обґрунтувати необхідністю всебічного захисту професійної діяльності адвокатів і інституту адвокатури в демократичному суспільстві, то необхідність накладення адміністративних санкцій на будь-якого журналіста або блогера за будь-яку згадку про адвоката в аспекті його професійної діяльності викликають обґрунтовані сумніви. Конструктивна критика професійної діяльності адвоката не суперечить ані практиці Європейського суду з прав людини, яка захищає право журналістів розголошувати інформацію, яка становить громадський інтерес, за умови їх сумлінності та дотримання професійних етичних стандартів, ані визнаним стандартам адвокатської діяльності (Конвенція Ради Європи про захист професії адвоката). Проблема не поставала би так гостро, якщо би поняття «ототожнення адвоката і клієнта» не було би сформульовано настільки широко, що під нього підпадав би майже будь-який допис про адвокатську діяльність, і не містилося би в примітці до ст. 185-16 КУпАП – всупереч правилам нормопроектування і принципу правової визначеності.

Порушення цієї фундаментальної засади закладено і в санкціях обох частин ст. 185-16 КУпАП, адже в санкції частини 1 міститься посилення на «посадових осіб», які мають сплачувати підвищений розмір штрафу за вчинення дій, визначених диспозицією частини 1. По-перше, КУпАП не визначає поняття «посадова особа», а різні законодавчі акти по-різному тлумачать цю поняття. По-друге, частина 2 ст. 185-16 КУпАП, на відміну від частини 1, не розрізняє розмір штрафу залежно від суб'єкту правопорушення – громадянин або посадова особа. Така правова невизначеність створюватиме численні проблеми при правозастосуванні.

Закон № 4547-ІХ передбачає, що адміністративний протокол складатиме голова ради адвокатів АРК, областей, міст Києва та Севастополя або уповноважений радою член ради адвокатів й передаватиме його до місцевого суду. Цей механізм є ідентичним тому, що застосовується для накладення адміністративних стягнень за відмову в наданні відповіді на адвокатський запит, несвоєчасне або неповне надання такої відповіді (ч. 5 ст. 212-3 КУпАП). На жаль, ефективність адміністративної відповідальності за це правопорушення є вкрай низькою. По-перше, суб'єкти, яким адресуються запити адвокатів (органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, підприємства, установи й організації незалежно від форми власності та підпорядкування, громадські об'єднання), часто ігнорують їх, надають розпливчасті відповіді або порушують строки, передбачені ст. 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». По-друге, регіональні ради адвокатів занадто формально підходять до складення адміністративних протоколів у таких випадках, вимагаючи від адвокатів додаткові докази надсилання запиту, у тому числі повторного, або без серйозних причин відмовляють в складенні таких протоколів, незважаючи на те, що адвокатський запит – це основний інструмент отримання адвокатом доказів у справі. Ця проблема особливо загострилась після початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну щодо правовідносин, які стосуються правовідносин, що обумовлені правовим режимом воєнного стану. Зважаючи на викладене, можна висловити обґрунтований сумнів, що адміністративна відповідальність за ототожнення адвоката і клієнта стане більш ефективним, аніж вже існуюча адміністративна відповідальність за відмову в наданні відповіді на адвокатський запит, несвоєчасне або неповне надання такої відповіді.

Стаття 397 КК України в редакції Закону № 4547-ІХ змінила назву з «Втручання в діяльність захисника чи представника особи» на «Втручання в діяльність адвоката». Таким чином, змінився суб'єктний склад осіб, професійна діяльність яких підлягає кримінально-правовій охороні: захисник – це адвокат у кримінальному провадженні або в провадженні про адміністративні правопорушення, представник – це адвокат або інша визначена в КАС, ЦПК, ГПК України особа (у тому числі законний представник); адвокат – це фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені Законом України

«Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Звуження об'єкту злочину, передбаченого ст. 397 КК України, в даному випадку спрямовано на забезпечення правової визначеності, адже категорія «представник» може мати різні тлумачення, тоді як адвокат – це виключно особа, яка отримала свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю за Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 397 КК України, в новій редакції викликає зауваження з точки зору принципів правової визначеності й пропорційності, адже перелік протиправних діянь є занадто широким, а формулювання – нечіткі та суперечливі.

- *Частиною 1 ст. 397 КК України криміналізовані такі діяння:*
- незаконне перешкоджання прибуттю адвоката до суду, органів прокуратури, органів досудового розслідування, на підприємства, в установи, організації незалежно від форми власності, до їх окремих приміщень для здійснення представництва інтересів особи, якій таким адвокатом надається правнича допомога;
- незаконне перешкоджання зустрічі адвоката з особою, якій надається правнича допомога;
- будь-яке інше умисне перешкоджання здійсненню професійної діяльності адвоката та виконанню його повноважень із здійснення захисту або представництва особи, визначених законами або іншими нормативно-правовими актами.
- *Частина 2 ст. 397 КК України забороняє такі дії:*
- ті самі дії, [передбачені ч. 1] вчинені шляхом втручання у будь-якій формі у конфіденційне спілкування між адвокатом (адвокатами) та особою, якій таким адвокатом (адвокатами) надається правнича допомога, у тому числі шляхом прослуховування, перехоплення, фіксації змісту розмов, повідомлень та листування, незаконний огляд, копіювання, вилучення або розголошення зібраних, опрацьованих, підготовлених адвокатом матеріалів (документів),
- незаконний огляд, вилучення та копіювання інформації, яка міститься на технічних засобах і носіях інформації, якими адвокат користується у зв'язку зі своєю професійною діяльністю,
- проникнення в житло (приміщення, місце роботи адвоката),
- проведення в них огляду, обшуку чи інших слідчих дій,
- проведення особистого обшуку адвоката,
- вилучення чи виїмка документів адвоката,
- будь-які інші умисні дії, що призвели до доступу сторонніх осіб до адвокатської таємниці та/або її розголошення, крім випадків, якщо такі дії вчиняються в порядку та у випадках, передбачених КПК України.
- *Частиною 3 ст. 397 КК України передбачено покарання за:*
- вплив у будь-якій формі, за винятком дій, передбачених статтями 398–400 цього Кодексу, на адвоката з метою перешкоджання виконанню ним визначених законом повноважень із здійснення захисту, представництва та надання інших видів правничої допомоги особі.
- *Частина 4 ст. 397 КК України криміналізує:*
- дії, передбачені частиною першою, другою або третьою цієї статті, вчинені службовою особою з використанням свого службового становища.

По-перше, перелік наведених ознак об'єктивної сторони злочину може бути розтлумачений дуже широко, адже всі частини ст. 397 КК України містять такі формулювання, як «будь-яке інше умисне перешкоджання...», «будь-які інші умисні дії, що призвели ...», «вплив у будь-якій формі ...». Це надаватиме широку дискрецію слідчим, стороні обвинувачення та суду під час застосування цього складу злочину. По-друге, лише ч. 4 ст. 397 КК України містить кваліфікуючу ознаку діянь, передбачених частинами 1-3, у вигляді вчинення їх службовою особою з використанням свого службового становища. У частинах 1-3 ст. 397 КК України кваліфікуючі ознаки відсутні, хоча очевидно, що не може бути криміналізована будь-яка дія, що полягає в перешкодженні професійній діяльності адвоката. Застосування кримінально-правової санкції вимагає настання

істотних негативних наслідків для суспільних відносин або конкретних осіб, тобто перешкоджання професійній діяльності адвоката має поєднуватися із погрозами, фізичним насильством, пошкодженням майна, знищенням важливих доказів, злісним або навмисним характером дій тощо. Як відзначив КС України в рішенні від 2 листопада 2004 р., № 15-рп/2004, «правова держава, вважаючи покарання передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише необхідні і зумовлені метою заходи. Обмеження конституційних прав обвинуваченого повинно відповідати принципу пропорційності: інтереси забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та безпеки тощо можуть виправдати правові обмеження прав і свобод тільки в разі адекватності соціально обумовленим цілям».

По-друге, об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 397 КК України, конкуруватиме з іншими статтями Особливої Частини КК України, як-от: ст. 163 (порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер), ст. 162 (порушення недоторканності житла), ст. 365 (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу), ст. 374 (порушення права на захист). Це створюватиме істотні проблеми під час кваліфікації незаконних посягань на професійну діяльність адвокатів органами досудового розслідування.

По-третє, диспозиції статті 397 КК України містять терміни, що суперечать Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»: «перешкоджання здійсненню професійної діяльності адвоката» замість застосованого в Законі «перешкоди здійсненню адвокатської діяльності», «особа, якій надається правнича допомога» – замість «клієнт», «конфіденційне спілкування між адвокатом (адвокатами) та особою, якій таким адвокатом (адвокатами) надається правнича допомога,» – замість «приватне спілкування адвоката з клієнтом» тощо. Відсутність єдиної термінології створюватиме проблеми правозастосування.

По-четверте, права та обов'язки адвоката, визначені статтями 20, 21 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Правилами адвокатської етики і процесуальним законодавством, не є абсолютними і обмежуються присягою адвоката, адвокатською етикою (пп. 1 ч. 1 ст. 21 цього Закону), а також волевиявленням його клієнта (пп. 1 ч. 2 ст. 21 цього Закону) та правами і обов'язками інших осіб. В своїй професійній діяльності адвокат не вправі застосовувати методи і способи, що суперечать чинному законодавству (ст. 7 Правил адвокатської етики). В статті 397 КК України немає жодної згадки про це важливе правило, відповідно до якого здійснюється оцінка професійної діяльності адвоката, у тому числі під час дисциплінарного провадження за скаргою клієнта. Це створюватиме ризики зловживань під час практичного застосування даного складу злочину.

Сумнівні перспективи застосування ст. 397 КК України підтверджуються статистичними даними. В пояснювальній записці до проекту закону № 12320 зазначено: «згідно з офіційною статистикою Офісу Генерального прокурора за 2022 рік було зареєстровано 15 кримінальних проваджень за фактом втручання в діяльність захисника чи представника особи (стаття 397 КК України), тоді як за 2023 рік було виявлено вже 46 таких правопорушень. Аналогічну кількість кримінальних правопорушень (46) було вчинено всього за 8 місяців 2024 року. У жодному зі 107 облікованих впродовж 2022-2024 років кримінальних проваджень не було здійснено повідомлення особі про підозру». Задля підвищення ефективності розслідування цих злочинів автори законопроекту запропонувати змінити підслідність злочину, передбаченого ст. 397 КК України, передавши її від Національної поліції України до ДБР. Водночас, місія ДБР – це розслідування злочинів, вчинених найвищими посадовцями, суддями, працівниками правоохоронних органів, а також особами, причетними до військових злочинів. З огляду на те, що об'єктивна сторона протиправних діянь, передбачених ст. 397 КК України, сформульована так, що суб'єктами їх вчинення можуть бути як службові особи суду та органів кримінальної юстиції

(проведення в житлі (приміщенні, на місці роботи адвоката) огляду, обшуку чи інших слідчих дій, проведення, особистого обшуку адвоката, витребування чи виїмка документів адвоката тощо), так і будь-які інші особи (незаконне перешкоджання прибуттю адвоката на підприємства, в установи, організації незалежно від форми власності, до їх окремих приміщень для здійснення представництва інтересів особи, будь-яке умисне перешкоджання здійсненню професійної діяльності адвоката та виконанню його повноважень), доцільність такого законодавчого рішення викликає сумніви. Чи дійсно слідчі ДБР повинні займатися переслідуванням будь-якої приватної особи, яка в певній формі перешкоджає спілкуванню адвоката з клієнтом, вчасно не надала відповідь на запит адвоката або не впустила адвоката в приміщення установи для подання заяви? Очевидно, що фокус уваги слідчих ДБР має концентруватися на найбільш серйозних злочинах у сфері службової діяльності, вчинених посадовими особами суду, органів кримінальної юстиції, найвищими посадовими особами держави.

Враховуючи викладене, набуття чинності Законом № 4547-IX матиме істотні ризики як для адвокатської спільноти, так і для осіб, які взаємодіють з адвокатами в їхній професійній діяльності. Журналісти та громадськість не зможуть вільно висловлюватися про справи, які ведуть адвокати, що матиме охолоджуючий ефект для реалізації свободи слова. Зрештою, клієнти матимуть проблеми із доступом до адвокатів, що негативно вплине на доступність правосуддя. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/analiz-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-kupap-kk-ukrayiny-ta-kpk-ukrayiny-shhodo-zabezpechennya-dotrymannya-garantij-advokatskoyi-diyalnosti/>). – 2025. – 16.09).

Створення та організація діяльності військових судів

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Військові суди чи військова спеціалізація суддів?

Подія

11 березня на розгляд Верховної Ради внесено законопроект № 13048-1 «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо створення та організації діяльності військових судів» (Проект Закону).

12 вересня Пленум Верховного Суду вирішив відкласти розгляд питання про затвердження висновку щодо цього законопроекту та схожого за тематикою законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо функціонування військових судів» (реєстр. № 13048 від 27 лютого 2025 року) і створити робочу групу для консолідації позицій із цього питання.

Оцінка ЦППР

1. Згідно з пропонованими законопроектом № 13048-1 змінами до Закону «Про судоустрій і статус суддів» (статті 48, 52, 69) судді військових судів проходитимуть військову службу не лише відповідно до закону, а й відповідно до Положення про проходження військової служби у військових судах, яке затверджується Президентом України.

Проте, згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України, судоустрій, судочинство, *статус суддів визначаються виключно законами України*. Не може бути окремих елементів статусу тих чи інших суддів, які би визначались не законом.

Для порівняння: пунктом 12 частини першої статті 92 Конституції України визначається, що виключно законами України визначаються *лише основи* державної служби (тобто інші питання державної служби, крім її основ, можуть визначатися і підзаконними актами), а пунктом 6 частини другої цієї ж статті – що виключно законами України встановлюються військові звання, тобто відсутня вимога визначати всі питання військової служби виключно законами.

Аналогічні положення містить і законопроект №13048. Згідно з пропонованою новою ч. 2 ст. 56-2 Закону «Про судоустрій і статус суддів» порядок присвоєння та підвищення суддям військових судів військових звань визначається положенням, затвердженим Міністерством оборони України за погодженням із Вищою радою правосуддя, а порядок присвоєння вищих військових звань – Президентом України.

2. Згідно з ч. 1 ст. 80 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (в редакції законопроекту) призначення на посаду судді здійснюється Президентом України, при цьому на посаду судді місцевого військового суду – з прийняттям рішення про призов на військову службу.

Відповідні зміни пропонується внести до ч. 7 ст. 81 цього Закону, ч. 2 ст. 36 Закону «Про Вищу раду правосуддя». Також ч. 4 ст. 55 Закону «Про Вищу раду правосуддя» пропонується доповнити словами, згідно з якими Президент України звільняє суддів місцевого військового суду, Військового апеляційного суду, Військової палати Верховного Суду з військової служби.

Проте, Конституція України не передбачає можливості здійснення Президентом України таких повноважень.

Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, висновок від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 тощо).

Законопроект № 13048 належно не визначає порядок призову на військову службу та звільнення з неї суддів військових судів.

3. Деякі положення законопроекту № 13048-1 не відповідають принципу юридичної визначеності. Конституційний Суд України у багатьох своїх рішеннях сформулював юридичні позиції щодо розуміння цього принципу як складника принципу верховенства права, який в Україні не лише визнається, а й діє (ст. 8 Конституції України).

Всупереч цьому, законопроект № 13048-1 містить такі невизначені, суперечливі положення:

1) місцеві військові суди розглядають справи стосовно військовослужбовців (ч. 6 ст. 22 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (в редакції законопроекту)). Але слова «справи стосовно» можуть означати як кримінальні справи та справи про адміністративні правопорушення, так і справи, наприклад, про стягнення аліментів, встановлення батьківства, визнання безвісно відсутнім чи обмежено дієздатним та багато інших.

Отже, законопроект містить невизначеність щодо підсудності справ військовим судам.

У проекті Закону № 13048 підсудність справ військовим судам визначена більш чітко;

2) суддею Військової судової палати може бути особа, яка є військовослужбовцем офіцерського складу або особою офіцерського складу, яка перебуває в запасі чи у відставці (п. 5 ч. 1 ст. 38 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (в редакції законопроекту)). Проте, згідно з п. «б» ч. 1 ст. 26, ч. 1 ст. 32 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу», військовослужбовці підлягають звільненню з військової служби у відставку і виключаються з військового обліку, якщо вони досягли граничного віку перебування в запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби.

Тобто, особа, звільнена з військової служби у відставку, не може перебувати на посаді військовослужбовця.

Останнє визнається і в інших положеннях законопроекту. Так, у пропонованих змінах до п. 2 ч. 2 ст. 69 Закону «Про судоустрій і статус суддів» вказано, що *не може бути призначений суддею місцевого військового суду громадянин, непридатний до військової служби*. Якщо ж він непридатний до військової служби на посаді судді місцевого військового суду, то тим більше не може бути придатним до військової служби на особливо відповідальній посаді – посаді судді Військової судової палати Верховного Суду. Також згідно з пропонованим новим пунктом 12-1

ч. 1 ст. 71 Закону «Про судоустрій і статус суддів» для участі у доборі кандидат на посаду судді будь-якого військового суду кандидат подає висновок військово-лікарської комісії про придатність до військової служби;

3) згідно з ч. 3 ст. 112 Закону «Про Вищу раду правосуддя» (в редакції законопроекту) підставою для звільнення судді військового суду з військової служби є рішення Вищої ради правосуддя *про звільнення такого судді з посади*.

Проте, згідно з ч. 1 ст. 119 Закону «Про Вищу раду правосуддя» (в редакції законопроекту) підстави для звільнення судді військового суду з військової служби інші – *це припинення повноважень* такого судді з підстав, визначених пунктами 1, 2, 3, 5 частини сьомої статті 126 Конституції України.

При цьому частина шоста статті 126 Конституції України встановлює підстави для звільнення судді з посади, а частина сьома – підстави припинення повноважень судді.

Усіх перелічених викликів можна було б запобігти, сконцентрувавши увагу на забезпеченні військової спеціалізації суддів існуючих судів. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyj-analiz-09-15-veresnya-2025-roku/>). – 2025. – 16.09).

Зміни до Дисциплінарного статуту Національної поліції України

Матеріал на сайті «Юридична практика»

Про автора: Віталій Чаюн, адвокат АО «Barristers»

Дисципліна в поліції: проєкт закону про незалежні комісії – антикорупційний щит чи чергова бюрократична формальність?

У країні, де поліція стикається з викликами воєнного часу – від охорони громадського порядку до боротьби з організованою злочинністю, – питання внутрішньої дисципліни набуває критичного значення. За даними Національної поліції, щороку реєструються десятки тисяч скарг на дії правоохоронців, а Transparency International у своєму звіті за 2024 рік вказує, що корупція в секторі безпеки лишається однією з ключових проблем України з індексом сприйняття корупції на рівні 35 балів зі 100.

Саме на посилення контролю за дисципліною спрямований проєкт Закону «Про внесення змін до Дисциплінарного статуту Національної поліції України щодо вдосконалення порядку проведення службових розслідувань та забезпечення незалежності дисциплінарних комісій» (реєстр. № 13713).

Зареєстрований 29 серпня 2025 року Кабінетом Міністрів України за поданням МВС, проєкт наразі перебуває на стадії розгляду в комітетах Верховної Ради. Цей документ – не просто технічна правка, а спроба інтегрувати громадський контроль у систему, де внутрішні розслідування часто застрягають через конфлікти інтересів. Однак чи зможе він подолати корупційні ризики, чи додасть лише паперової тяганини?

Ключові нововведення: від обмеження розслідувань до громадських «вартових»

Проєкт вносить зміни до Дисциплінарного статуту Національної поліції України (Закон № 2337-VIII від 2018 року), фокусуючись на двох стовпах: оптимізації службових розслідувань та посиленні незалежності комісій. Основні інновації спрямовані на те, щоб зробити процес прозорішим і менш вразливим до маніпуляцій.

По-перше, уточнення підстав для службових розслідувань (зміни до ст. 14). Якщо зараз розслідування може стартувати за будь-яким повідомленням, скаргою чи рапортом, то проєкт

обмежує це (вводить додаткові фільтри): для скарг на дії (бездіяльність) поліцейського підставою стає лише встановлений факт порушення прав особи чи законодавства після попереднього розгляду скарги в спеціальному порядку (якщо такий передбачений, наприклад, через суд чи прокуратуру). Це виключає «хаотичні» перевірки на основі непідтверджених звинувачень. Крім того, виключається норма про те, що матеріали адміністративних правопорушень є підставою для притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності без проведення службового розслідування.

По-друге, реформа комісій (нова редакція ст. 15 та додані ст. 15¹-15³). Створюються два типи: звичайні комісії для загальних розслідувань (тимчасові, колегіальні, з працівників поліції з необхідними знаннями) та спеціальні «дисциплінарні комісії з прав людини» – постійні дорадчі органи для проступків, пов'язаних із порушенням прав (наприклад, незаконне затримання, катування, дискримінація за статтю). До складу останніх обов'язково включаються представники громадськості за принципом пропорційності (не менш ніж половина членів – авторитетні правозахисники з бездоганною репутацією). Склад комісій затверджує міністр внутрішніх справ або голова Нацполіції. Строк повноважень – три роки з можливістю припинення за судимістю, конфліктом інтересів чи систематичними неявками.

По-третє, інструменти незалежності (ст. 15²-15³). Комісії отримують право надсилати запити до органів влади, поліції, юридичних осіб для збору матеріалів (строк відповіді – 5 робочих днів із можливим продовженням до 10). Втручання в роботу комісій забороняється. Члени комісій захищені від притягнення за складені висновки (окрім зловмисних порушень), а конфлікти інтересів регулюються антикорупційним законом. Для розслідувань щодо вищого керівництва (заступники голови Нацполіції) залучаються працівники МВС. Комісії з прав людини можуть повертати матеріали на доопрацювання (до 2 діб), а рішення ухвалюють голосуванням (в разі рівності вирішальним буде голос голови).

Слабкі сторони проєкту: від невизначеності до відкладеного впровадження

Незважаючи на прогрес, проєкт має суттєві вади. По-перше, невизначеність критеріїв: «бездоганна репутація» та «суспільний авторитет» для громадськості – оцінні поняття, що зумовлюють ризик суб'єктивного тлумачення. Без прозорого конкурсу (наприклад, через громадську раду доброчесності) це може призвести до ручного добору лояльних осіб.

По-друге, декларативність: комісії з прав людини – дорадчі, а керівник може ігнорувати рекомендації, лише обґрунтовуючи відповідне рішення (ст. 19). Це не гарантує незалежності, особливо в ієрархічній структурі поліції.

По-третє, практичні ризики: впровадження відкладено на рік після воєнного стану (прикінцеві положення), що в умовах тривалої війни робить реформу «відкладеною». Під час війни комісії з прав людини зупиняються (ст. 26), що послаблює контроль саме тоді, коли порушення зростають. Запити комісій (ст. 15³) – хороша ідея, але строки (5-10 днів) нереальні для бюрократичних органів без санкцій за невиконання.

Висновок: необхідна реформа з потребою доопрацювання

Законопроєкт № 13713 – своєчасний крок у реформування процедури дисциплінарної відповідності поліцейських, де громадський контроль може стати бар'єром для зловживань, підвищивши довіру і відповідність стандартам ЄС. Він реалізує державну стратегію, але слабкі сторони – від невизначеності до відкладеного старту – можуть зробити його неефективним. Громадянам варто вимагати доопрацювання: чітких критеріїв добору, сильніших повноважень комісій та пілотного тестування. Як юрист, я бачу потенціал, але без цих правок реформа ризикує стати «паперовим щитом». Стежте за комітетським розглядом у парламенті, адже незалежна поліція – ключ до безпечної України. (<https://pravo.ua/dystsyplina-v-politsii-proiekt-zakonu-pro-nezalezhni-komisii-antykorupsiinyi-shchyt-chy-cherhova-biurokratychna-formalnist/>). – 2025. – 18.09).

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Правовий статус Українського інституту національної пам'яті

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Український інститут національної пам'яті отримав спеціальний статус

Подія

Законом України «Про засади державної політики національної пам'яті Українського народу» від 21 серпня 2025 року № 4579-IX були внесені зміни, зокрема, до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Зміни стосуються правового статусу Українського інституту національної пам'яті.

Український інститут національної пам'яті став одним із видів інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), а також отримав спеціальний статус. Закріплена норма, яка визначає, що являє собою цей новий вид інших ЦОВВ: у разі якщо завданням ЦОВВ є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері національної пам'яті Українського народу, ЦОВВ утворюється як Український інститут національної пам'яті. У зв'язку з набуттям інститутом спеціального статусу, питання його діяльності в Кабінеті Міністрів України представлятиме його Голова.

До внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» Український інститут національної пам'яті відносився до інших ЦОВВ без конкретизації виду. Його діяльність спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра культури та стратегічних комунікацій.

Також змінами до Закон України «Про Кабінет Міністрів України» одне із завдань Уряду доповнене забезпеченням проведення політики національної пам'яті Українського народу.

Оцінка ЦППР

Законодавчі новели не викликають заперечень лише в частині доповнення завдань Кабінету Міністрів України питанням політики національної пам'яті Українського народу.

Щодо змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», то, на нашу думку, вони суперечать засадам побудови системи ЦОВВ, а також засадам реформи міністерств, які закріплені в Стратегії реформування державного управління в Україні на 2022-2025 роки. Це пояснюється наступним:

1. Хибним є віднесення Українського інституту національної пам'яті до видів інших ЦОВВ. Наразі видами інших ЦОВВ є служби, агентства, інспекції, комісії, бюро. Вони розмежовуються залежно від функцій, які на них покладені законом. Український інститут національної пам'яті є інституцією, а не окремим видом інших ЦОВВ. Виходячи зі змісту покладених на нього функцій, може скластися помилкове враження про можливість утворення декількох таких інституцій у межах нового виду інших ЦОВВ.

2. Подвійна видова належність Українського інституту національної пам'яті створюватиме складнощі у визначенні особливостей його правового статусу та вноситиме додатковий дисбаланс у чистоту видової класифікації інших ЦОВВ (адже такий випадок, на жаль, не перший).

3. Збільшення кількості ЦОВВ зі спеціальним статусом не є доцільним, адже фактично це органи-винятки із загального підходу до побудови системи органів виконавчої влади України. Вони мають особливості призначення та звільнення керівників, особливості своєї діяльності. Їх кількість має бути мінімальною, а підстави для надання такого статусу – вагомими та аргументованими. До того ж наше законодавство не містить чітких критеріїв та підстав утворення таких органів, чим не варто зловживати на практиці.

У випадку з Українським інститутом національної пам'яті надання йому такого статусу не вбачається доцільним. Особлива важливість для нашої держави політики національної пам'яті Українського народу, що ми жодним чином не ставимо під сумнів, не є аргументом на користь наділення цього ЦОВВ спеціальним статусом.

4. Державну політику повинні формувати міністерства. Політика національної пам'яті – це кроссекторальна політика, яка має формуватися і реалізовуватися в кількох секторах державної політики: в освіті та науці, в культурі, в регіональній політиці та інших. А Український інститут національної пам'яті повинен займатися дослідженнями та реалізацією державної політики національної пам'яті.

Тобто, має місце відхід від реформи міністерств у частині розмежування повноважень між міністерствами та іншими ЦОВВ, позбавлення інших ЦОВВ невластивих їм політичних функцій.

Крім цього, зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» створили колізію норм: у разі якщо завданням ЦОВВ є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері національної пам'яті Українського народу, ЦОВВ утворюється як Український інститут національної пам'яті (абз. 6 ч. 2 ст. 17); міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики (абз. 1 ч. 2 ст. 1). (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyyj-analiz-02-08-veresnya-2025-roku/>). – 2025. – 10.09).

Встановлення ознак наявності трудових відносин

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Яна Сімутіна, д.ю.н., професор, провідна наукова співробітниця відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Світлана Черноус, к.ю.н., доцент, в.о. завідувача кафедри трудового права та права соціального забезпечення Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Чергова спроба унормування ознак трудових відносин у законопроекті № 13507: яку мету насправді переслідують його автори?

У звіті Єврокомісії 2023 року фіктивна самозайнятість визначена як окремий вид незадекларованої праці, коли працівник зареєстрований як самозайнятий, але за ознаками своєї трудової діяльності фактично є найманим працівником. Водночас фіктивна самозайнятість відрізняється від незадекларованої самозайнятості, оскільки йдеться не про відсутність юридичної реєстрації підприємницької діяльності, а про «приховані» трудові відносини. В Україні вказана проблема існує вже тривалий час. Усім відомо, що практика, коли замість укладення трудових договорів бізнес наймає фіктивних ФОПів на постійну роботу на підставі цивільно-правових договорів, є масовим явищем, зокрема, з метою оптимізації податкового навантаження.

18 липня 2025 року у Верховній Раді України (ВРУ) було зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо встановлення ознак наявності трудових відносин», реєстр. № 13507 (далі – проєкт № 13507, законопроект). Як зазначається в пояснювальній записці, метою та завданнями його розробки і прийняття є «мінімізація дискреції у діях органів влади – законодавче визначення ознак наявності трудових відносин, а також встановлення обов'язку контролюючих органів та усіх суб'єктів правовідносин для перекваліфікації останніх у трудові правовідносини – звертатись до суду». Для досягнення вказаної мети пропонується звужити коло відносин, на які поширюється законодавство про працю, виклавши частину четверту статті 3 КЗпП України у такій редакції: «Дія цього Кодексу

та законодавства про працю не поширюється на відносини між власником підприємства, установи, організації (або уповноваженим ним органом чи фізичною особою) та фізичною особою–підприємцем, а також між гіг-спеціалістами та резидентами Дія Сіті, визначені Законом України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», якщо роботи / послуги не визнані судом такими, що виконані у межах трудових відносин».

Перш ніж перейти до змістовного аналізу проєкту № 13507, варто нагадати, що сьогодні на завершальному етапі знаходиться проєкт Трудового кодексу, який системно, комплексно та з урахуванням технічних рекомендацій експертів Міжнародної організації праці (МОП) унормовує питання презумпції трудових відносин та їх ознак. У зв'язку з цим, виникає перше питання: чому саме зараз, коли сторони соціального діалогу та робоча група завершують проведення тристоронніх консультацій спільно з експертами МОП, Комітет ВРУ з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів у позачерговому порядку вже 14 серпня рекомендує включити проєкт закону № 13507, до порядку денного сесії та за наслідками розгляду в першому читанні прийняти його за основу, попри те, що він закладає кардинально інші підходи до зазначених питань порівняно з узгодженими з соціальними партнерами та іншими стейкхолдерами положеннями проєкту Трудового кодексу?

Наступним є питання щодо справжньої мети, яку переслідують автори проєкту № 13507, а також потенційних загроз, які, на нашу думку, несе його ухвалення.

Зокрема, проєктом № 13507 передбачено доповнити КЗпП України статтею 3-1 такого змісту: *«Роботи/послуги можуть бути визнані судом такими, що виконані/надані у межах трудових відносин незалежно від назви та виду договірних відносин між фізичною особою/фізичною особою – підприємцем та юридичною особою/фізичною особою – підприємцем, якщо буде встановлено одночасно сім і більше ознак наявності трудових відносин».*

До змісту цього положення одразу виникає кілька запитань. По-перше, чому не можуть визнаватися трудовими відносини з виконання робіт/надання послуг, що існують між фізичними особами? Це, як мінімум, суперечить визначенню трудового договору в статті 21 КЗпП, сторонами якого можуть бути фізична особа (працівник) та фізична особа (роботодавець), не згадуючи вже про нещодавно внесений до КЗпП трудовий договір про домашню працю. По-друге, незрозумілим залишається, яким чином, з чієї ініціативи та в якому провадженні має відбуватися визнання судом робіт / послуг такими, що здійснюються в межах трудових відносин?

При більш детальному ознайомленні зі змістом дев'яти ознак наявності трудових відносин, сформульованих у законопроекті, питань стає ще більше. Наведемо ці ознаки:

1) *особисте виконання особою роботи/надання послуг за конкретною кваліфікацією, професією, посадою, без можливості доручення виконання цієї роботи/надання послуг третім особам або найму працівників;*

2) *виконання робіт/надання послуг за безпосереднім дорученням та під необмеженим за формою і часом контролем особи, в інтересах якої виконуються роботи/надаються послуги;*

3) *встановлення особою, в інтересах якої виконується робота/надаються послуги, тривалості робочого часу, часу відпочинку, графіку роботи, посадових інструкцій інших, правил внутрішнього трудового розпорядку та підпорядкування, з одночасним зобов'язанням виконавця робіт/надавача послуг виконувати накази у межах своїх професійних обов'язків;*

4) *виконавець роботи/надавач послуг інтегрований у виробничий процес та службову ієрархію (має підлеглих, службові контакти та/або засоби зв'язку, право голосу на службових нарадах, представляє організацію у зовнішніх відносинах тощо);*

5) *систематична (із заздалегідь встановленою періодичністю на невизначений термін або з пролонгацією) виплата особі, яка виконує роботу/надає послуги, винагороди у грошовій та/або натуральній формі незалежно від результату, що складає не менше 80% її загального сукупного*

доходу за 24-місячний період, якщо такі виплати отримано від однієї особи, в інтересах якої виконуються роботи/надаються послуги;

6) пряма цільова компенсація особою, в інтересах якої виконуються роботи/надаються послуги, виробничих витрат виконавця робіт/надавача послуг;

7) фактичне отримання особою, яка виконує роботу/надає послуги, оплачуваних відпусток та інших соціальних гарантій і компенсацій, передбачених цим Кодексом;

8) організація умов праці, зокрема, надання засобів виробництва (обладнання, інструментів, матеріалів, сировини тощо) забезпечується лише особою, в інтересах якої виконується робота/надаються послуги;

9) фінансування навчання виконавця роботи/надавача послуг за рахунок особи, в інтересах якої виконується робота/надаються послуги».

Виходячи із запропонованих ознак, виникає побоювання, що навіть офіційно оформлені трудові відносини не завжди будуть їм відповідати, наприклад, якщо з тих чи інших причин працівник *«фактично не отримав оплачувану відпустку»*, не мав *«прямої цільової компенсації виробничих витрат»* (до речі, що таке виробничі витрати теж не зрозуміло), використовував для роботи власний ноутбук, а не наданий роботодавцем, або не проходив *«профінансованого за рахунок роботодавця навчання»*.

Не заперечуючи проти необхідності правового унормування ознак трудових відносин, що зумовлено перш за все практичною потребою відмежування трудових відносин від інших подібних суспільних відносин, зокрема цивільних, зауважимо, що відмежувати одне явище від іншого можна шляхом визначення сутнісних ознак, які характеризують його як таке. Водночас такі ознаки не можуть бути привнесені «ззовні», бути продиктованими політичною необхідністю, доцільністю тощо, адже вони сформувалися еволюційним шляхом. У зв'язку з цим потрібно нагадати, що в українській правовій системі на сьогодні вже є усталена практика Верховного Суду (постанова ВС від 04.07.2018 у справі № 820/1432/17; постанова ВС від 08.05.2018 у справі № 127/21595/16-ц; постанова ВС від 13.06.2019 у справі № 815/954/18; постанова ВС від 03.03.2020 у справі № 1540/3913/18; постанова ВС від 09.06.2021 у справі № 420/2174/19; постанова ВС від 23.06.2023 у справі № 160/1649/22; постанова ВС від 05.03.2025 у справі № 463/10998/23), яка виробила критерії розмежування трудових і цивільно-правових відносин, з урахуванням, у тому числі індикаторів, наведених у Рекомендації МОП № 198 про трудові відносини від 31 травня 2006 року (далі – Рекомендація № 198).

Розглянемо докладніше найбільш спірні з ознак наявності трудових відносин, запропонованих у проєкті № 13507. Так, пункт 2 частини першої статті 3-1 проєкту містить таку ознаку, як *«виконання робіт/надання послуг за безпосереднім дорученням та під необмеженням за формою і часом контролем особи, в інтересах якої виконуються роботи/надаються послуги»*.

По-перше, виникає запитання: необхідно розуміти під *«безпосереднім дорученням особи, в інтересах якої виконуються роботи/надаються послуги»*? Зважаючи на тлумачення слова *«безпосередній»*, як такий, що *«не має проміжних ланок, здійснюється без посередництва кого-, чого-небудь»*, можна припустити, що таке доручення має здійснюватися саме роботодавцем. Якщо для фізичної особи-роботодавця, яка використовує найману працю, така ситуація може мати місце, то, у разі, коли роботодавцем виступає юридична особа, яка має свою внутрішню організаційну структуру, обумовлену розподілом функцій та повноважень, у переважній більшості випадків такі доручення здійснюються не безпосередньо, а через підпорядкованих осіб.

По-друге, складовою вказаної ознаки є умова, що робота здійснюється *«під необмеженням за формою і часом контролем особи, в інтересах якої виконуються роботи/надаються послуги»*. Запропоноване формулювання викликає категоричне заперечення. Така норма не тільки не відповідає чинному трудовому законодавству України та практиці його застосування, а є навіть антиконституційною та такою, що суперечить міжнародним актам та практиці Європейського

суду з прав людини (ЄСПЛ). Роботодавець не має і не може мати права здійснювати «*необмежений за формою і часом контроль*» за працівником! Триваючий, безперервний характер трудових правовідносин протягом дії трудового договору ніяк не породжує права роботодавця постійно контролювати працівника. Роботодавець має право здійснювати контроль за роботою працівника в межах визначеного робочого часу і, аж ніяк, поза його межами. На рівні законодавства Європейського Союзу (ЄС) визначено підходи до розуміння робочого часу, як будь-якого періоду, протягом якого працівник працює, перебуваючи в розпорядженні роботодавця, та здійснює свою діяльність або виконує обов'язки відповідно до національного законодавства та/або практики. Час відпочинку натомість характеризується як будь-який період, який не є робочим часом. Отже, роботодавець не має права втручатися у будь-який спосіб, тим паче шляхом здійснення контролю, у життєдіяльність працівника поза межами робочого часу.

Антиконституційність запропонованого у пункті 2 частини першої статті 3-1 проєкту № 13507 положення убачається в тому, що воно суперечить положенням статей 28-32 Конституції України, котрі гарантують право людини на повагу до її гідності, на свободу та особисту недоторканність, на недоторканність житла, на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, на заборону втручання в особисте і сімейне життя.

Ба більше, закладений у законопроєкті підхід прямо суперечить статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якою визнається право на повагу до приватного і сімейного життя. Аналіз практики ЄСПЛ (Köpke v. Germany від 05.10.2010 № 420/07; Antović and Mirković v. Montenegro 28.11.2017 №. 70838/13; Libert v. France від 22.02.2018 № 588/13; López Ribalda and Others v. Spain від 17.10.2019 № 1874/13 and № 8567/13 та ін.) дозволяє стверджувати, що навіть у тих випадках, коли ЄСПЛ визнає виправданим певне втручання (спостереження на робочому місці (відеоспостереження; контроль використання електронної пошти, телефону, Інтернета; відкриття персональних файлів, збережених на жорсткому диску робочого комп'ютера тощо)), воно має здійснюватися за певних умов і передбачає необхідність використовувати заходи, пов'язані з меншим ступенем втручання в особисте життя.

Отже, сформульована у такий спосіб ознака трудових відносин не тільки не може характеризувати суспільні відносини як трудові, а й не відповідає нормам міжнародного і національного законодавства та практиці його застосування.

Не можемо не зупинитися на характеристиці ще однієї із запропонованих у проєкті № 13507 ознаки, а саме: «*систематична (із заздалегідь встановленою періодичністю на невизначений термін або з пролонгацією) виплата особі, яка виконує роботу/надає послуги, винагороди у грошовій та/або натуральній формі незалежно від результату, що складає не менше 80% її загального сукупного доходу за 24-місячний період, якщо такі виплати отримано від однієї особи, в інтересах якої виконуються роботи/надаються послуги*».

Дійсно, трудові відносини за своєю природою є оплачуваними, і винагорода за працю повинна здійснюватися регулярно, з певною, заздалегідь визначеною періодичністю зазвичай у грошовій формі (хоча не виключається і натуральна за умови дотримання певних обмежень). Водночас встановлення будь-яких відсотків, які має складати заробітна плата у сукупному доході особи, як ознака трудових відносин, на нашу думку, є необґрунтованим, адже наявність трудових правовідносин не може залежати від того, чи має працівник інший дохід, в якому розмірі і з яких джерел. Уявімо, що особа працює на підставі трудового договору на певній посаді. Одночасно (паралельно) вона може перебувати в різних правовідносинах, мати різні статуси, і їх наявність жодним чином не повинна впливати на визначення юридичної природи кожного з видів таких правовідносин. Особа може бути зареєстрована як ФОП, але це не означає, що вона поза межами своє підприємницької діяльності не може вступати у трудові відносини в якості працівника. До того ж, чи можна заперечувати факт наявності трудових відносин, якщо особа працює на умовах сумісництва або неповного робочого часу, та відповідно частка, яка припадає на заробітну плату у

сукупному доході такої особи, є не значною? Зрештою, не розмір доходу від цих видів діяльності визначає юридичну природу відносин, в які вступає особа з метою реалізації своєї здатності до праці, а предмет цих відносин, їх характер.

З огляду на зазначене, схилиємося до думки, що закладений у законопроекті підхід спрямований на звуження кола відносин, юридична природа яких, навіть сьогодні, попри відсутність у КЗпП окремої норми, яка б містила перелік таких ознак, не викликає сумнівів.

Занепокоєння викликає і положення, закріплене у пункті 2 Прикінцевих та перехідних положень проекту № 13507, згідно з яким *«протягом трьох місяців з дня, наступного за днем набрання чинності цим Законом, сторони мають переглянути свої договірні відносини незалежно від їх назви та виду на предмет наявності ознак трудових відносин та необхідності укладення трудового договору»*. Вказана норма, напевно, переслідує «благородну» мету: роботодавці, зважаючи на закріплені ознаки трудових відносин, у випадку їх фактичної наявності, повинні (до речі, в цьому випадку вже без рішення суду?) належним чином переоформити такі відносини відповідно до вимог законодавства про працю. Позатим можуть виникнути питання про юридичні наслідки, якщо відносини, оформлені як трудові, не відповідатимуть вимозі про наявність як мінімум семи ознак: змінюється їх юридична природа? вони припиняються? які права та обов'язки мають сторони таких відносин? Як бачимо, запитань більше, ніж відповідей.

У контексті цього дослідження варто наголосити, що Україна є членом МОП та взяла на себе відповідні зобов'язання. Згідно з Декларацією основних принципів та прав у світі праці, вільно вступаючи до МОП, усі її члени підтримали принципи та права, закріплені в її Статуті та Філадельфійській декларації, та взяли на себе зобов'язання добиватися реалізації всіх цілей Організації, використовуючи для цього всі наявні у їхньому розпорядженні засоби та з повним урахуванням притаманних їм особливостей (п. 1). Відповідні зобов'язання виконуються державами-членами зокрема шляхом втілення у національному законодавстві міжнародних трудових стандартів, закріплених конвенціями та рекомендаціями МОП. Однією з автономних рекомендацій, яка втілює уніфікований підхід до визначення факту наявності індивідуальних трудових правовідносин, є вже згадана вище Рекомендація МОП № 198 про трудові відносини.

Згідно з пунктом 9 Рекомендації № 198 існування трудових відносин повинно, в першу чергу, визначатися на основі фактів, що підтверджують виконання роботи й виплату винагороди працівникові, *«незважаючи на те, як ці відносини характеризуються у будь-якій домовленості про протилежне, що має договірний або інший характер, яка могла бути укладена між сторонами»*. Пунктом 11 Рекомендації № 198 передбачено, що «з метою сприяння визначенню факту існування трудових відносин члени Організації повинні в межах своєї національної політики, про яку йдеться у цій Рекомендації, розглянути можливість... установлення правової презумпції існування трудових відносин у тому випадку, коли визначена наявність *однієї чи декількох відповідних ознак*». Зауважимо, що встановлення у законопроекті № 13507 вимоги щодо наявності не менше семи ознак та згадка водночас Рекомендації № 198 у Пояснювальній записці до законопроекту є доволі цинічною.

Подальші аргументи авторів законопроекту, викладені у Пояснювальній записці, як-то: *«суб'єкти підприємницької діяльності, які з певних міркувань співпрацюють з фізичними особами на підставі цивільно-правових договорів, завжди перебувають в зоні ризику проведення заходів державного контролю. Службовці Держпраці за найменшої можливості докладають максимум зусиль для перекваліфікації існуючих відносин у трудові, аби накласти на компанію та її керівника штраф за допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору та повідомлення податкової служби»*, не менш контраверсійні.

По-перше, необхідно зважати на те, що трудові відносини або є, або їх немає, тож, навіть, при докладанні «максимуму зусиль» неправильна кваліфікація відносин інспектором праці може бути предметом розгляду у суді, за яким залишається останнє слово. По-друге, така «демонізація»

органів Держпраці, контролюючі повноваження якої фактично з різних причин паралізовані протягом останніх років, не підкріплена жодними статистичними показниками.

Окремо потрібно звернути увагу, що у законопроекті пропонується визначити суд єдиним органом, наділеним повноваженнями визнавати *«роботи / послуги такими, що виконані/надані у межах трудових відносин»*. Логічно припустити, що наступним кроком буде ревізія повноважень Держпраці та виключення акта за результатами заходу державного контролю за додержанням законодавства про працю, у ході якого виявлено факти використання праці неоформлених працівників, з переліку підстав для накладення штрафів, який передбачений на сьогодні Порядком накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення від 17 липня 2013 р. № 509 (далі – Порядок № 509). Таке припущення впливає з положення проекту № 13507, відповідно до якого Держпраці може накладати штрафи *«без здійснення заходу державного нагляду (контролю) на підставі рішення суду про визнання робіт/послуг такими, що виконані/надані у межах трудових відносин, оформлення трудових відносин із працівником, який виконував роботу без укладення трудового договору»*.

Однак що ж нового в цій частині пропонує законотворець? І сьогодні суд є органом, який встановлює факт існування трудових відносин. І сьогодні, згідно з Порядком № 509 однією з підстав для накладення штрафу є рішення суду про оформлення трудових відносин із працівником, який виконував роботу без укладення трудового договору. Отже, припускаємо, що проект № 13507 спрямований на унеможливлення притягнення органами Держпраці роботодавців за порушення законодавства про працю в частині фактичного допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту) за статтею 265 КЗпП України на підставі акта, складеного за результатами заходу державного контролю за додержанням законодавства про працю. На сьогодні в такому акті інспектор фіксує висновок про те, що фактичні відносини, що склалися, чи договори, які було укладено роботодавцем, незалежно від їх назви, мають ознаки трудових. Уповноважена посадова особа Держпраці (Голова Держпраці, його заступники, керівники територіальних органів Держпраці та їх заступники) вирішують питання про накладення штрафу. Роботодавець має право оскаржити припис про усунення виявлених порушень законодавства про працю та постанову про накладення штрафу в адміністративному та судовому порядку. Фактично в більшості випадках в суді і вирішується питання про те, чи правомірно накладено штраф на роботодавця, а для цього з'ясовується факт наявності трудових відносин, які потребували оформлення, визначеного законодавством про працю. Як приклад, можна навести справу № 360/98/21, рішення по якій прийнято Верховним Судом 06.11.2023, що ілюструє встановлення всіх необхідних обставин для кваліфікації відносин як трудових та правомірності застосованих санкцій Держпраці.

Враховуючи вищенаведене, небезпідставно виникають сумніви щодо ефективності запропонованого проектом № 13507 механізму боротьби з незадекларованою працею, за якого лише суд може визнавати відносини трудовими. Зважаючи на завантаженість судів, такі справи можуть розглядатися роками. Що відбуватиметься з тими відносинами, юридична природа яких судом ще не встановлена (справа ще розглядається), за умови, що Держпраці позбавлена права встановлювати наявність чи відсутність ознак трудових відносин? Без сумніву, за таких умов «втрачають» не тільки незадекларовані працівники, які позбавляються трудових та соціальних прав, а й Державний бюджет, і Пенсійний фонд. Кого саме, чи чий саме інтереси захищає держава через пропоновані механізми? Явно не інтереси особи, чия праця використовується, явно не інтереси осіб, які отримують пенсії, чи соціальні допомоги.

Насамкінець не можемо не згадати, що на рівні законодавства ЄС в останні кілька років спостерігається тенденція до подолання зловживання статусом самозайнятих осіб. Значним кроком у цьому напрямку стало ухвалення Директиви 2019/1152 від 20.06.2019 про прозорі та передбачувані умови праці в ЄС, у пункті 8 якої наголошено, що *«зловживання статусом самозайнятих осіб, визначеним у національному законодавстві, чи то у транскордонних*

ситуаціях, є однією з форм не належним чином задекларованої праці, яка часто пов'язана з незадекларованою працею. Фіктивна самозайнятість має місце, коли особа заявила, що є самозайнятою, хоча характер відносин відповідає умовам, характерним для трудових, щоб уникнути певних юридичних або фінансових зобов'язань. Такі особи повинні підпадати під дію цієї Директиви. Встановлення існування трудових відносин повинно здійснюватися на основі фактів щодо дійсного виконання роботи, а не на основі опису цих відносин сторонами».

У 2024 році в ЄС була ухвалена Директива 2024/2831 про покращення умов праці на платформах, відповідно до якої договірні відносини між цифровою платформою та особою, яка виконує роботу через цю платформу, юридично вважаються трудовими відносинами, якщо виявлено факти, що вказують на керівництво та контроль, відповідно до національного законодавства, колективних договорів або практики, що діють у державах-членах, а також з урахуванням прецедентного права Суду ЄС. Якщо цифрова платформа праці намагається спростувати правову презумпцію, саме цифрова платформа повинна довести, що відповідні договірні відносини не є трудовими відносинами, як це визначено законодавством, колективними договорами або практикою, чинною в державах-членах, з урахуванням прецедентного права Суду ЄС.

Отже, Директива 2024/2831, по суті, визначає лише дві ознаки, а саме керівництво і контроль, а також перекладає тягар доведення відсутності трудових відносин на роботодавця. Ба більше, такий підхід корелюється з положеннями Рекомендації МОП № 198, в якій презумпція трудових відносин ґрунтується на наявності «однієї чи декількох відповідних ознак».

Варто також зазначити, що процес унормування виконання робіт/надання послуг на цифрових платформах, задля захисту трудових і соціальних прав таких працівників, відбувається і на рівні МОП шляхом опрацювання проєкту обов'язкової конвенції для забезпечення гідної праці в платформній економіці, що цілком вірогідно може бути ухвалена на Міжнародній конференції праці вже наступного року. У проєкті конвенції МОП пропонується визначити, зокрема, наступне: *«Кожна держава-член повинна вжити заходів для забезпечення правильної класифікації працівників цифрових платформ з урахуванням наявності трудових відносин, керуючись насамперед фактами, що стосуються виконання роботи та винагороди працівника цифрової платформи, з урахуванням Рекомендації про трудові відносини 2006 року (№ 198) та з урахуванням особливостей роботи через цифрові платформи праці».*

Замість висновків та на додачу до всіх питань, поставлених вище, залишається останнє запитання: як проєкт закону № 13507 корелюється із зобов'язаннями України, як країни-кандидата в члени ЄС, приєднатися до міжнародних та європейських ініціатив щодо боротьби з фіктивною самозайнятістю, якщо він імпліцитно спрямований на її легалізацію? (<https://yur-gazeta.com/publications/practice/trudove-pravo/cherгова-sproba-unormuvannya-oznak-trudovih-vidnosin-u-zakonoproekti-13507-yaku-metu-naspravdi-peres.html>). – 2025. – 02.09).

Застосування допоміжних репродуктивних технологій *

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Ольга Данченко, адвокат, член Ради Комітету медичного та фармацевтичного права та біоетики НААУ

Законопроект № 13683 від 22.08.2025 року: які зміни пропонуються у застосуванні методу замінного материнства в Україні?

Наприкінці серпня 2025 року Кабінет Міністрів України схвалив і передав на розгляд Верховній Раді проєкт Закону «Про застосування допоміжних репродуктивних технологій», зареєстрований за № 13683 від 22.08.2025р., що має на меті регламентацію механізму, порядку та умов проведення лікувальних програм ДРТ в Україні (надалі – Законопроект).

Цей Законопроект є досить об’ємним документом, тому у межах статті проаналізуємо тільки положення, які стосуються лікування безпліддя із використанням методу замінного (сурогатного) материнства.

По-перше, варто відзначити, що Законопроектом вноситься тлумачення самого терміну заміне материнство, яке досі відсутнє у законодавстві України, що регулює сферу репродукції людини:

«Замінне материнство – вид ДРТ, в результаті якого отриманий в лабораторних умовах ембріон (ембріони) людини *in vitro*, який має генетичний зв’язок з обома або одним з генетичних батьків, переноситься в організм заміної матері для подальшого виношування і народження дитини (дітей) шляхом ембріотрансферу».

Нагадаємо, що у чинному нині Наказі МОЗ України № 787 від 09.09.2013р. для застосування даного методу вживається термін «сурогатне материнство».

...

Далі зупинимось детально на новелах, запровадження яких пропонується Законопроектом, їх перевагах та зонах вдосконалення, а також проблемах тлумачення при правозастосуванні.

- **Віковий поріг 49+ і консиліум**

Ч. 1 ст. 2 законопроекту встановлює, що застосування ДРТ для осіб старше 49 років допускається для осіб за результатами медичного обстеження за висновком консиліуму лікарів у складі не менше трьох лікарів.

Із запропонованого формулювання не зовсім зрозуміло, про кого йдеться – чоловіка чи жінку, і чи розповсюджується це вікове обмеження для учасників програми замінного материнства? У більшості країн Європи існують вікові обмеження. Це переважно 50–53 роки. Вони стосуються жінок і пов’язані з ризиками для здоров’я вагітної жінки і наслідками для здоров’я майбутньої дитини. Тому, на наш погляд, це формулювання потребує уточнення.

...

- **Обмеження права на застосування ДРТ для осіб, які потребують стороннього догляду**

Ч 2. ст. 8 Законопроекту пропонується заборона ДРТ для особи (осіб), яка (які):

- позбавлена згідно з рішенням суду батьківських прав, у разі коли такі права не були поновлені;
- має судимість за вчинення кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- визнана за рішенням суду недієздатною або обмежено дієздатною;

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

- хворіє на захворювання, що перешкоджають застосуванню методик ДРТ, визначені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, у сфері застосування ДРТ і за станом здоров'я потребує постійного стороннього догляду.

...

Найбільше занепокоєння викликає обмеження права на застосування ДРТ для пацієнтів, які за станом здоров'я потребують постійного стороннього догляду. Адже твердження про природне право людини, незалежно від наявності інвалідності, на створення сім'ї є безперечним і підтверджується міжнародним та українським законодавством, зокрема Конвенцією ООН про права людей з інвалідністю та Конституцією України. Це право включає свободу створювати сім'ю, одружуватися, мати дітей та жити сімейним життям на рівні з іншими.

Водночас потребує доопрацювання механізм отримання закладом охорони здоров'я інформації щодо наявності/відсутності у пацієнтів даного роду обмежень для лікування методами ДРТ.

- **Нечітке коло осіб, які можуть скористатися допоміжними репродуктивними технологіями замінного материнства**

Ст. 21 Законопроекту визначає, що заміним материнством можуть скористатися дієздатні жінка та чоловік, які не мають заборон, передбачених частиною другою статті 8 цього Закону, за їх письмовою спільною інформованою згодою на застосування ДРТ за умови наявності у жінки медичних протипоказань до виношування та/або народження дитини або виношування та/або народження дитини фізіологічно неможливе або пов'язане з ризиком для життя та здоров'я такої жінки та/або дитини.

...

Суттєвою новелою у разі прийняття Законопроекту стане дозвіл скористатися даною методикою ДРТ самотніми особами:

«Послугою замінного материнства може скористатись самотня особа – громадянин України, яка не має заборон, передбачених у частині другій статті 8 цього Закону за умови наявності у жінки медичних протипоказань до виношування та/або народження дитини або виношування та/або народження дитини особою фізіологічно неможливе або пов'язане з ризиком для життя та здоров'я такої жінки та/або дитини.»

Виходимо з того, що це формулювання також є юридично некоректним, тому що залишається лише здогадуватись, для самотньої особи якої статі існуватиме можливість взяти участь у лікуванні безпліддя методом замінного материнства.

...

- **Обмеження доступу до медичних програм замінного материнства для іноземців**

Ч. 3. ст. 21 Законопроекту у категоричній формі передбачає заборону надання послуг замінного материнства для:

- подружжя, у разі якщо один з подружжя є громадянином України, а інший громадянином держави, де такий метод застосування репродуктивних технологій заборонений законом;
- для подружжя обидва з яких є іноземцями;
- подружжя одним з яких є іноземець, а інший – особа без громадянства;
- або для самотньої особи, яка є іноземцем чи особою без громадянства.

...

Подібна заборона міститиме ознаки втручання в особисте та сімейне життя та не відповідатиме положенням ст.ст. 24, 26 та 49 Конституції України.

По-друге, у Законопроекті зовсім не зазначається, яким чином заклади охорони здоров'я зможуть встановити, дозволено чи заборонено використання методу сурогатного материнства на території тієї чи іншої країни, громадянство якої має пацієнт.

По-третє, відповідні дипломатичні місії в Україні (до прикладу, Німеччини, Франції, Австрії, Швейцарії, Швеції, де сурогатне материнство заборонене на території держави) вже мають багаторічний досвід та виробили алгоритми видачі проїзних документів на новонароджених дітей з урахуванням усіх норм міжнародного приватного права. Що стосується легалізації батьківських прав потенційних батьків у країні своєї громадянської належності, ці питання також позитивно вирішуються на місцевому рівні, наприклад, шляхом процедури усиновлення або визнання рішення українського суду про встановлення факту родинних відносин.

І зрештою, неприйнятно з правового погляду звучить заборона застосування методу сурогатного материнства для подружжя, одним з яких є громадянин України, а інший – іноземцем, бо згідно зі ст. 7 ЗУ «Про громадянство України» дитина у такому разі автоматично має право на набуття українського громадянства, що тільки сприятиме покращенню демографічної ситуації в Україні.

Вимоги до жінки, яка може бути сурогатною матір'ю

Ст. 22 встановлює, що «замінною матір'ю може бути дієздатна жінка у віці від 21 до 35 років включно, яка не має медичних протипоказань для виношування та/або вагітності та пологів, має народжену нею дитину (дітей) без вроджених вад розвитку, не має прямого генетичного зв'язку з ембріоном людини *in vitro*, та надала письмову інформовану згоду на застосування ДРТ. Якщо замінною матір'ю є родичка генетичних батьків (одного з батьків) (бабуся, мама, донька, сестра, тітка, племінниця) допускається її граничний вік до 49 років включно.»

Водночас пропонується заборона для участі у якості замінної матері жінки, яка:

- позбавлена батьківських прав, якщо ці права не були поновлені;
- була усиновлювачем (опікуном, піклувальником, прийомним батьком (матір'ю), батьком-вихователем) дитини, але усиновлення було скасовано або визнано недійсним (було припинено опіку, піклування чи діяльність прийомної сім'ї або дитячого будинку сімейного типу) з її вини;
- була засуджена за деякі види кримінальних правопорушень або мають непогашену чи не зняту установленому законом порядку судимість;
- має хвороби, які є протипоказаннями до застосування ДРТ замінного материнства для жінки, перелік яких затверджений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я;
- за станом здоров'я потребує постійного стороннього догляду.

Звичайно, встановлення додаткових критеріїв для потенційних замінних матерів є важливою передумовою застосування даного типу програм лікування безпліддя.

...

Закріплення нотаріальної форми договору про замінне материнство, а також його типової форми

Законопроект закріплюється важливе положення про те, що договір про замінне материнство укладається у письмовій формі та підлягає нотаріальному посвідченню (ч. 3 ст. 23).

Досі вимога нотаріального посвідчення договору не була чітко сформульована у чинному українському законодавстві. До переліку документів, необхідних для проведення програми сурогатного материнства з боку подружжя, передбаченого Наказом МОЗ України № 787 від 09.09.2013р., входить лише нотаріально засвідчена копія письмового спільного договору між сурогатною матір'ю та жінкою (чоловіком) або подружжям. Натомість про нотаріальне посвідчення самого договору не згадується.

Законопроект також відносить до повноважень Кабінет Міністрів України затвердження типової форми договору про замінне материнство (ч. 2 ст. 5), а також окреслює істотні умови цього договору (ч. 5 ст. 23).

Встановлення обов'язкових умов, від яких сторони не можуть відступати, але які можуть бути доповнені ними за домовленістю, має забезпечити більшу прозорість і чіткість у правовідносинах замінного материнства.

- **Безоплатність надання послуги замінного материнства**

Ст. 23 Законопроекту визначає, що послуга замінного материнства є безоплатною. Проте генетичні батьки (один з батьків) зобов'язані утримувати заміну матір впродовж всього періоду вагітності (відшкодувати витрати на медичне обслуговування, харчування, проживання заміної матері), а також виплатити компенсацію за виношування та народження дитини (дітей) (компенсації втраченого заробітку (доходу) в період виношування дитини (дітей), пологів та післяпологовий період) у розмірі не менше середнього заробітку по Україні за весь період вагітності, а також компенсувати спричинену шкоду здоров'ю в результаті замінного материнства.

...

- **Визначення походження дитини, народженої у результаті програми замінного материнства**

За загальним принципом походження дитини, народженої в результаті застосування ДРТ методом замінного материнства, визначається відповідно до норм Сімейного кодексу України, а саме відповідно до положення ч. 2 ст. 123.

Однак ця стаття СК України не охоплює нестандартні сценарії розвитку програми замінного материнства. Тому запропоноване ст. 24 Законопроекту регулювання встановлення батьківства у разі припинення шлюбу або смерті одного чи обох генетичних батьків, не викликає жодних заперечень:

«У разі припинення шлюбу між генетичними батьками або визнання його недійсним, смерті генетичних батьків (або одного з них), визнання померлими обох або одного із генетичних батьків, які скористалися заміним материнством, до народження дитини, батьками такої дитини є генетичні батьки (подружжя) (один з батьків), які є стороною договору про заміне материнство».

Хоча, можливо, доцільніше було би включити це положенням не до тексту Закону України «Про застосування допоміжних репродуктивних технологій, а внести його в частину змін безпосередньо до ст. 123 СК України.

На жаль, подібну схвальну правову оцінку важко надати ініціативі, висловленій у Прикінцевих і перехідних положеннях Законопроекту, зокрема, ч. 3. ст. 123 СК України доповнити абзацом такого змісту: «У разі народження заміною матір'ю дитини, зачатої чоловіком, що перебуває у шлюбі, в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій з використанням репродуктивних клітин іншої жінки, щодо яких такою жінкою складено заяву на розпорядження її репродуктивними клітинами після її смерті, батьками дитини визнається подружжя за їх спільною заявою».

Зміст цієї норми залишається незрозумілим для правової та репродуктивної спільноти. Який саме випадок мав на увазі автор Законопроекту? Можливо, наслідки смерті донора ооцитів, але формулювання видається вкрай невдалим та заплутаним.

- **Захист прав дитини, народженою заміною матір'ю**

Гарантії захисту прав майбутньої дитини у програмах замінного материнства безперечно повинні бути першочерговими при розробці законодавства у сфері репродукції людини. Тому положення, які пропонується у ст. 25 законопроекту, є прогресивним кроком вперед:

- У разі народження двійні після ембріотрансферу одного ембріона генетичні батьки (один з батьків) є батьками (батьком, матір'ю) обох (усіх) дітей.

- У разі народження передчасно народженої дитини, дитини з вадами розвитку, генетичними захворюваннями генетичні батьки (один з батьків) є батьками (батьком, матір'ю) дитини і зобов'язані піклуватися про неї згідно з вимогами чинного законодавства.

- Відмова генетичних батьків (одного з батьків) від дитини (дітей), народженої заміною матір'ю, є юридично недопустимою та суперечить моральним принципам суспільства.

Однак відсутність встановлення відповідальності генетичних батьків за порушення вищезазначених норм свідчить про те, що вони носять досить поверхневий, виключно декларативний характер і, на жаль, не завжди зможуть захистити найвищі інтереси дитини.

А втім, 4 вересня 2025 року народним депутатом Дануца О. А. був поданий альтернативний Проект Закону «Про застосування допоміжних репродуктивних технологій», зареєстрований за № 13683-1 від 04.09.2025р., який аналогічним чином спрямований на визначення організаційних основ застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні.

Щодо застосування методу сурогатного материнства (прим. – у альтернативному Законопроекті використовується така варіація даного поняття), то Законопроект визначає умови та порядок застосування сурогатного материнства; вимоги до жінки, яка може бути сурогатною матір'ю; деталізує істотні умови та форму договору сурогатного материнства, а також регулює визначення походження дитини, народженої в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, проте без категоричних заборон та обмежень.

Отже, прийняття комплексного нормативно-правового акту, який би регулював усі аспекти застосування ДРТ в Україні, є необхідним та актуальним.

Але проаналізований Законопроект № 13683, навіть якщо взяти до уваги лише фрагмент, присвячений застосуванню замінного материнства, видається надто недосконалим для ухвалення бодай у першому читанні, оскільки містить цілий ряд недоліків термінологічного характеру, а також несе в собі потенційно передбачувані негативні наслідки для реалізації даного типу програм, розвиток яких є важливою частиною усієї сукупності методів лікування безпліддя із застосування ДРТ в Україні. (<https://yur-gazeta.com/publications/practice/medichne-pravo-farmaceutika/zakonoproekt-13683-vid-22082025-roku-yaki-zmini-proponuyutsya-u-zastosuvanni-metodu-zaminnogo-materi.html>). – 2025. – 12.09).

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ

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

№ 9 (вересень 2025)

Укладачі:

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

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